



Bogotá, marzo de 2015

Doctora
María Claudia Rojas Lasso
Presidente
Consejo de Estado
E.S.D.

Referencia: Acción de nulidad contra el Decreto número 2691 del 23 de diciembre de 2014, “por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2011 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.”

Asunto: Demanda

Parte demandada: Nación – Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio del Interior.

Parte demandante: César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco y Beatriz Botero Arcila, socio fundador, investigadora principal e investigadora asistente, respectivamente, del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DEJUSTICIA).

Nosotros, César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco y Beatriz Botero Arcila, respectivamente socio fundador, investigadora principal e investigadora asistente del Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (DEJUSTICIA), identificados como aparece al pie de nuestras firmas, actuando en nombre propio y con fundamento en los artículos 135, 137, 149, 162 a 175, 184 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA), presentamos en este Despacho Judicial **ACCIÓN DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD y/o POR ILEGALIDAD** contra el Decreto número 2691 del 23 de diciembre de 2014, “por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2011 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera.”

Para fundamentar la presente acción de nulidad, dividimos el presente texto en nueve secciones sustantivas. Primero, identificamos las partes de esta demanda. Segundo, precisamos el tipo de acción incoada. En la tercera parte explicitamos las pretensiones de esta acción. En la cuarta, presentamos el acto administrativo demandado. En la quinta, presentamos los hechos y omisiones en los que se fundamentan esta demanda. En la sexta, presentamos las consideraciones previas y planteamos concretamente los cargos que se elevan contra el acto administrativo demandado, así como los fundamentos de derecho en los que se apoyan. En séptimo lugar, explicitamos las normas violadas y el concepto de violación de cada una. En la octava sección resumimos la demanda y sus argumentos. Finalmente y en virtud de dichos argumentos, solicitamos respetuosamente al Consejo de Estado que decrete la suspensión provisional del Decreto 2691 de 2014, a manera de medida cautelar hasta que se resuelva de forma definitiva sobre su constitucionalidad y/o legalidad, como mecanismo para prevenir sus inminentes efectos inconstitucionales.

I. PARTES

Parte demandante: La parte demandante está conformada por los ciudadanos César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco y Beatriz Botero Arcila, socio fundador, investigadora principal e investigadora asistente, respectivamente, del Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (DEJUSTICIA), identificados como aparece al pie de nuestras firmas.

Parte demandada: La parte demandada está conformada por la Nación – Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio del Interior.

II. ACCIÓN

Las acciones aquí incoadas son la de nulidad por inconstitucionalidad y, subsidiariamente, la de nulidad simple, a las cuales hacen referencia, respectivamente, los artículos 137 y 135 del CPACA.

III. PRETENSIONES

1. Primera pretensión:

Que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del Decreto número 2691 del 23 de diciembre de 2014, por desconocer los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 2, 4, 6, 8, 9, 29, 49, 79, 80, 93, 95.8, 115, 150, 208, 209, 287, 288, 311, 313, 330, 331, 332, 334. Esto al desconocer los mandatos de la Carta relativos a (i) la autonomía de los municipios y distritos en materia de reglamentación del suelo y su obligación de velar por la conservación y protección del medio ambiente; (ii) la obligatoriedad de la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad en materia de competencias concurrenciales y el derecho fundamental al debido proceso; (iii) la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, (iv) y (v) el deber calificado de protección ambiental en cabeza del Estado y la propiedad de los recursos del subsuelo en cabeza del Estado.

2. Primera pretensión subsidiaria:

De no proceder la anterior pretensión, que se declare la nulidad por ilegalidad del Decreto 2691 de 2014 por violar el contenido de las Leyes 99 de 1993, 136 de 1994, 388 de 1997, 489 de 1998, 685 de 2001 y 1454 de 2001. Lo anterior, en la medida en que vulnera (i) la autonomía de las entidades territoriales y su obligación de ordenar el desarrollo de su territorio y reglamentar el suelo; (ii) el deber de acordar medidas necesarias para la protección del medio ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y la salubridad de la población en desarrollo de actividades de explotación y exploración minera mediante la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad; y (iii) se acaparan en cabeza del Ministerio de Minas y Energía funciones de otras entidades de orden regional y nacional que tienen un deber de protección del medio ambiente y de la salubridad pública.

3. Segunda pretensión:

Que se declare la **suspensión provisional** del Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014, en el marco de la presente demanda de nulidad por constitucionalidad por violar y desconocer los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 2, 4, 6, 8, 9, 29, 49, 79, 80, 93, 95.8, 115, 150, 208, 209, 287, 288, 311, 313, 330, 331, 332, 334 y por

violar el contenido de las Leyes 99 de 1993, 136 de 1994, 388 de 1997, 489 de 1998, 685 de 2001 y 1454 de 2001.

Solicitamos respetuosamente la suspensión provisional como medida preventiva para evitar sus efectos inconstitucionales, con fundamento en los hechos y las violaciones al ordenamiento jurídico desarrollados en este escrito. En especial, solicitamos la suspensión del Decreto 2691 porque el término previsto en el parágrafo del artículo 5 del Decreto, según el cual los concejos municipales o distritales podrán presentar la solicitud de medidas de protección por primera vez ante el Ministerio de Minas y Energía vence el 23 de marzo del año en curso. Término que es, como se demostrará en la demanda, prácticamente imposible de cumplir para los municipios y distritos.

IV. EL ACTO ADMINISTRATIVO ATACADO

El acto administrativo incoado en la presente demanda es el Decreto 2691 de 2014 expedido por el gobierno nacional y publicado en el Diario Oficial No. 49374 de 2014.

El texto de la norma es el siguiente:

“DECRETO NÚMERO 2691 DE 2014, POR EL CUAL SE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 685 DE 2001 Y SE DEFINEN LOS MECANISMOS PARA ACORDAR CON LAS AUTORIDADES TERRITORIALES LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE SANO, Y EN ESPECIAL, DE SUS CUENCAS HÍDRICAS, EL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL, CULTURAL DE SUS COMUNIDADES Y LA SALUBRIDAD DE LA POBLACIÓN, EN DESARROLLO DEL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN MINERA

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las previstas en el numeral 11 del artículo 189 Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 332 de la Constitución Política establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Que el artículo 334 de la Carta Fundamental señala que el Estado intervendrá, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de mejorar, en el plano nacional y territorial, la calidad de vida de sus habitantes.

Que de conformidad con el artículo 311 de la Constitución Política corresponde a los municipios ordenar el desarrollo del territorio, lo que se materializa en la reglamentación de los usos del suelo, que por mandato constitucional contenido en el numeral 7 del artículo 313 compete a los concejos municipales.

Que mediante Sentencia C-123 de 2014 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 en el entendido de que *"en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, /as autoridades del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política "*.

Que tal como lo manifiesta la sentencia de la Corte Constitucional, la declaración de exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, se fundamenta en la necesidad de armonizar la forma unitaria del Estado colombiano y el privilegio de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de los recursos naturales con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y los principios de coordinación y concurrencia que se deben acatar en el reparto de competencias entre la Nación y los municipios y distritos.

Que por disposición del Decreto Ejecutivo 381 del 16 de febrero de 2012, corresponde al Ministerio de Minas y Energía formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles.

Que por virtud del Decreto-ley 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería es la autoridad nacional minera concedente en todo el territorio colombiano.

Que con el fin de aplicar el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 en los términos de la exequibilidad declarada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-123 de 2014, se hace necesario diseñar un procedimiento que permita al Ministerio de Minas y Energía, en relación con la autoridad minera nacional concedente como participe en el desarrollo del proceso por medio del cual se autoriza a los particulares la realización de actividades de exploración y explotación minera y a la autoridad nacional o regional competente, acordar con las entidades territoriales concernidas las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política .

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto. El objeto de este decreto es regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Minas y Energía medidas, de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. Las medidas de protección que se adopten en virtud de este decreto, se aplicarán a las solicitudes de concesión en trámite a la fecha de publicación del presente decreto y a las presentadas con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del mismo.

Artículo 3°. Solicitud de acuerdo de las autoridades territoriales. Los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial.

CAPÍTULO II

Procedimiento. Artículo 4°. Estudio de soporte. En virtud de lo previsto en el artículo 3° de este decreto, en el acuerdo del respectivo concejo municipal o distrital se concretará la intención de establecer las medidas de protección referidas, se indicarán las causas y se establecerán los fines perseguidos.

Las medidas de protección deben fundamentarse en estudios técnicos elaborados a cargo del respectivo municipio o distrito, los cuales deben contener el análisis de los efectos sociales, culturales, económicos o ambientales que podrían derivarse de la aplicación de las citadas medidas en relación con los impactos que puede generar la actividad minera. Los costos de estos estudios serán asumidos por el Municipio solicitante.

Los estudios aludidos deberán acompañarse a la solicitud y estarán en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial, según el caso.

Artículo 5°. Término para el ejercicio del derecho. Los concejos municipales o distritales podrán ejercer el derecho previsto en este decreto cada vez que se modifiquen sus planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial, según el caso.

Parágrafo transitorio. Dentro del término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de publicación de este **decreto**, los concejos municipales o distritales podrán presentar por primera vez ante el Ministerio de Minas y Energía, la solicitud señalada en el artículo 3°.

Artículo 6°. Trámite de la solicitud. Recibida la solicitud del concejo municipal o distrital, el Ministerio de Minas y Energía lo enviará dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la

misma, a la autoridad nacional con competencia en las materias a que se refiere el estudio técnico de soporte para su respectivo concepto. Este concepto podrá expedirse con apoyo en los dictámenes de las distintas entidades del sector. En el mismo lapso, se reportará a la Agencia Nacional de Minería los municipios o distritos que elevaron solicitud, con el fin de que se dé aplicación a lo dispuesto en el artículo 11 de este decreto.

Parágrafo. Si la solicitud del ente territorial no cumple con los requisitos establecidos en este decreto, el Ministerio de Minas y Energía lo requerirá por una sola vez para que en el término de quince (15) días contados a partir de la fecha del requerimiento, subsane la deficiencia, so pena de dar por terminado el trámite.

Artículo 7°. Valoración de la solicitud. La autoridad nacional competente valorará la solicitud del concejo municipal o distrital y presentará ante el Ministerio de Minas y Energía, en un término no mayor a veinte (20) días, contados a partir de la fecha de recibo de la misma, un concepto técnico sobre las razones que sustentan las medidas de protección solicitadas y su procedencia y, de ser el caso, de sus condiciones. El término antes referido podrá ser prorrogado, a solicitud de la autoridad nacional competente, por una sola vez y por el mismo lapso.

De estimarlo conveniente, el Ministerio de Minas y Energía podrá solicitar concepto al Departamento Nacional de Planeación o a otra entidad pertinente, con el fin de establecer el impacto económico de las medidas de protección requeridas. Así mismo, se podrá consultar a las empresas que tengan interés en el área o al gremio minero, respecto de la conveniencia de los proyectos que pretenden desarrollarse, en relación con las medidas que han sido solicitadas por los entes territoriales, lo cual se tendrá en cuenta para la toma de la decisión.

Artículo 8°. Reunión. Vencido el término señalado en el artículo 7°, el Ministerio de Minas y Energía en un plazo no mayor a diez (10) días, convocará por una sola vez, a una reunión al concejo municipal o distrital solicitante, o a su delegado, y a la autoridad nacional competente para que respectivamente expongan las razones de la solicitud y del concepto. La reunión podrá suspenderse por una sola vez, siempre que medie causa justificada y la segunda reunión deberá celebrarse en un término no menor a diez (10) días ni mayor a treinta (30) días, contados a partir de la fecha de suspensión de la primera reunión. El Ministerio de Minas y Energía levantará un acta con el desarrollo detallado de la reunión.

Parágrafo. El Ministerio de Minas y Energía podrá convocar a esta reunión a las entidades y organismos que considere pertinentes.

Artículo 9°. Decisión. El Ministerio de Minas y Energía, en un término no mayor a quince (15) días, contados a partir de la fecha de finalización de la reunión, mediante acto administrativo debidamente motivado, decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial, con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos.

Una vez en firme, el acto administrativo será remitido a la Agencia Nacional de Minería y a la autoridad competente para su conocimiento.

La decisión consistirá en la adopción o no, de las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.

Artículo 10. Imposición de las medidas. Las medidas concretas de protección serán impuestas y supervisadas, durante la ejecución del contrato, por la autoridad competente o quien esta designe, es decir, por aquella que emitió concepto técnico sobre las razones que sustentan las medidas de protección solicitadas.

En materia ambiental la supervisión de las medidas adoptadas será realizada por la autoridad competente para la evaluación, seguimiento y control de los efectos ambientales de la actividad minera.

Artículo 11. Régimen de transición. La Autoridad Minera Nacional tramitará dentro de los términos legales establecidos para el efecto, las solicitudes presentadas antes de la fecha de publicación de este decreto. No obstante, a estas solicitudes, les serán aplicables las medidas de protección que adopte el Ministerio de Minas y Energía como resultado de los acuerdos logrados con las entidades territoriales concernidas en los términos establecidos en este decreto.

Las solicitudes presentadas con posterioridad a la fecha de publicación de este decreto no serán objeto de contrato de concesión por parte de la Autoridad Nacional Minera durante el término establecido para que los municipios o distritos manifiesten por primera vez su intención de acordar medidas de protección.

De acuerdo al párrafo anterior, las áreas sobre las cuales los municipios o distritos hayan ejercido dicha facultad, no se otorgarán en concesión, hasta tanto se haya agotado el procedimiento establecido en este decreto.

Las áreas que no hayan sido objeto de requerimiento por parte de los entes territoriales podrán ser otorgadas en concesión por parte de la Autoridad Minera Nacional.

Los contratos de concesión suscritos y no inscritos en el Registro Minero Nacional no serán objeto de las medidas de que trata este acto administrativo. Por lo anterior, la Agencia Nacional de Minería procederá a la inscripción de los mismos de manera inmediata.

Artículo 12. Vigencia. El presente decreto entra en vigencia a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de diciembre de 2014.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

Juan Fernando Cristo Bustos.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Aurelio Iragorri Valencia.

El Ministro de Minas y Energía,

Tomás González Estrada.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

Gabriel Vallejo López”

V. HECHOS:

1. El 5 de marzo de 2014, la Corte Constitucional expidió la sentencia C-123 de 2014 en la cual se examinó la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas que prohíbe a las autoridades regionales, seccionales o locales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la actividad minera.
2. En el examen de constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas, la Corte concluyó que si bien el sentido normativo de esa disposición se sustentaba en el principio constitucional de organización unitaria del Estado, en la interpretación del mismo debían tenerse en cuenta disposiciones constitucionales como “(...) los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (...) y de coordinación y concurrencia (...)”¹.
3. En consecuencia, la Corte Constitucional declaró que “(...) en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en el caso (...)”² el artículo 37 del Código de Minas es exequible “(...) en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo

¹ Corte Constitucional, C-123 de 2014

² Corte Constitucional, C-123 de 2014

288 de la Constitución Política.”³

3. El 23 de diciembre de 2014, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2691 del 23, “Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2011 y se definen los mecanismos para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera” (en adelante el “Decreto 2691.” Dicho Decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 49374 de 2014.
4. El Decreto 2691 fue expedido, conforme a sus considerandos, con el ánimo de reglamentar el artículo 37 del Código de Minas siguiendo el alcance del mismo dictaminado por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014.
5. El Decreto 2691 crea y regula un procedimiento mediante el cual los municipios y distritos pueden *solicitar* al Ministerio de Minas y Energía medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y de la salubridad de la población frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.
6. El Decreto, no obstante, reduce las facultades de las entidades territoriales a “solicitar” las citadas medidas de protección al Ministerio de Minas y Energía y a someterse a su decisión. A partir de lo hasta aquí expuesto, el análisis jurídico del Decreto permite establecer entonces que este es violatorio de la Constitución Política y de la Ley colombiana por cinco motivos principales:

Primero, el Decreto 2691 vulnera de manera desproporcionada la autonomía establecida en la Constitución y la ley para los municipios y los distritos. Esta vulneración surge concretamente en términos de su facultad y obligación de reglamentar los usos del suelo y adoptar normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico. Va en contravía, además, de los pronunciamientos del Consejo de Estado relacionados con la autonomía de las entidades territoriales.

Segundo, el Decreto 2691 infringe el mandato constitucional previsto en el artículo 288 de la Carta, según el cual las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Este mismo artículo fue utilizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 para aclarar el alcance del artículo 37 del Código de Minas, disposición que también infringe el Decreto. El Decreto infringe estas disposiciones normativas porque en el procedimiento que crea para acordar las medidas necesarias para la protección del medio ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y la salubridad de la población, coarta de manera desproporcionada las facultades de los municipios y distritos de tomar decisiones dentro del marco de sus competencias.

Tercero, el Decreto desconoce que cuando la Constitución define que el Estado es el dueño de los recursos del subsuelo incluye en esta definición de Estado a las entidades territoriales. En esta medida, las entidades centrales del orden nacional no son las únicas con facultades para tomar decisiones relativas a su explotación.

Cuarto, el Decreto 2691 desconoce las facultades de otras entidades en ámbitos relacionados a las medidas de protección de que trata el Decreto, tales como las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Quinto, el Decreto 2691 desconoce las obligaciones constitucionales a cargo del Estado en materia de protección del medio ambiente y en atención y prevención en materia de salubridad pública.

³ Corte Constitucional, C-123 de 2014

7. Adicionalmente, el Decreto va en contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 y, en esta medida, contradice también lo que enuncia en sus propios considerandos y en el objetivo que prevé en su artículo 1. Este argumento se expondrá en la siguiente sección, antes de discutir los cargos puntuales de inconstitucionalidad e ilegalidad contra el Decreto 2691 de 2014.
8. En vista de lo anterior y en ejercicio de las acciones previstas en los artículos 237-2 de la Constitución Política y 135 y 149-2 del CPACA, instauramos demanda de nulidad contra el Decreto 2691 de 2014.

VI. CONSIDERACIONES PREVIAS: INCONSISTENCIA ENTRE EL DECRETO 2691 DE 2014 Y LA SENTENCIA QUE LO MOTIVÓ

1. En sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional examinó la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, el cual prohíbe a las autoridades territoriales establecer zonas del territorio que queden excluidas de la minería.
2. El texto de dicha norma es el siguiente:

“Artículo 37. *Prohibición legal.* Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.”

3. En la mencionada sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional se ocupó de los siguientes problemas jurídicos:
 - (1) si la prohibición absoluta para que los concejos municipales y distritales excluyan zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera constituía una limitación desproporcionada de la competencia para la regulación de los usos del suelo dentro del territorio del municipio, competencia reconocida a los concejos municipales y distritales en los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución, y
 - (2) si dicha prohibición implicaba el incumplimiento del deber de proteger el patrimonio cultural de la nación y el ambiente en los territorios municipales y distritales.

Para enfrentarlos, abordó la tensión que existe entre los principios de autonomía territorial y la forma unitaria del Estado, discusión que es fundamental en esta demanda.

4. En el examen de constitucionalidad, la Corte Constitucional concluyó que las medidas de protección al medio ambiente que se tomen en el proceso mediante el cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, deben “*acordarse*” con las autoridades municipales y distritales en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.
5. La Corte Constitucional concluyó que las autoridades involucradas debían llegar a un acuerdo, justamente porque en el ámbito de aplicación del artículo 37 de la Ley 685 del 2001, y también del Decreto que lo reglamenta cuya legalidad y constitucionalidad aquí se discute, confluyen competencias tanto de las entidades de nivel nacional como de las autoridades territoriales. En efecto, así como la regulación de las actividades relativas a la extracción de recursos naturales no renovables es competencia de las autoridades del orden nacional, la protección del medio ambiente y las cuencas hídricas configuran competencias y deberes de las autoridades territoriales.

6. Para abordar estos problemas, la Corte examinó el balance que debe existir entre los principios constitucionales de autonomía territorial y de organización unitaria del Estado, balance que es fundamental para los argumentos de esta demanda dado que, como mostraremos a continuación, el Decreto en cuestión desconoce el balance que intentó establecer el tribunal constitucional. Respecto a la manera de armonizar estos principios y de proteger los contenidos mínimos del principio de autonomía territorial la Corte Constitucional consideró lo siguiente:

“Una adecuada protección de los contenidos principales en tensión deberá permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera.”⁴

7. Igualmente, el Consejo de Estado se refirió recientemente al alcance del principio de autonomía territorial en esta materia, en auto del 3 de septiembre de 2014, por medio del cual ordenó la suspensión temporal del Decreto 934 de 2013. Conforme con la doctrina, el Consejo definió este principio como:

“(…) un halo de competencia de los entes territoriales que no puede ser desconocido ya que constituye precisamente un núcleo indisponible como presupuesto básico del diseño organizacional del Estado Colombiano. Se trata así, no de delimitar un contenido del concepto autonomía territorial sino de una prohibición de supresión o desnaturalización dirigida al legislador y también al ejecutivo nacional en su actividad reglamentaria.”⁵

En dicho auto, el Consejo de Estado abordó justamente el asunto de la autonomía de las entidades territoriales en el marco del desarrollo de actividades relacionadas con la minería y determinó que prohibirle a los Concejos Municipales regular el tema minero argumentando que éste no hace parte del ordenamiento territorial, es una violación al principio de autonomía territorial.

8. La Corte Constitucional encontró que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 se ajustaba a la Constitución *siempre que estuviera condicionado a la siguiente interpretación*: “(…) en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.” (el subrayado es nuestro)
9. Dicha declaratoria de constitucionalidad condicionada, siguiendo la jurisprudencia constitucional, tuvo como efecto que el condicionamiento de la norma en cuestión quedara incorporada al alcance de la misma y, en consecuencia es la que deben hacer los diferentes operadores jurídicos al utilizarla para no vulnerar la Constitución.⁶
10. Invocando el condicionamiento de la sentencia C-123 de 2014, el Gobierno Nacional expidió el 23 de diciembre de 2014 el Decreto 2691 de 2014, “Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2011 y se definen los mecanismos para acordar con las

⁴ Corte Constitucional, C-123 de 2014

⁵ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

⁶ Corte Constitucional, C-171 de 2012

autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera” (en adelante el “Decreto 2691” o simplemente “el Decreto”, el subrayado es nuestro). Dicho decreto fue publicado en el Diario Oficial No. 49374 de 2014 y son signatarios del mismo el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio del Interior, las partes aquí demandadas.

11. En sus considerandos 4 y 5 el Decreto señala que “(...) tal como lo manifiesta la Corte Constitucional, la declaración de exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, se fundamenta en la necesidad de armonizar la forma unitaria del Estado colombiano y el privilegio de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de los recursos naturales, con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, y los principios de coordinación y concurrencia que se deben acatar en el reparto de competencias entre la Nación y los municipios y distritos.”⁷ (el subrayado es nuestro).
12. Adicionalmente, el artículo 1 del Decreto 2691 recoge lo dicho en la sentencia C-123 de 2014 y prevé que su objeto es “(...) regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para *acordar* con el Ministerio de Energías medidas, de protección del ambiente sano y, en especial de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera”. (las cursivas son nuestras)
13. A pesar del énfasis de la sentencia y del artículo 1 del Decreto, el Decreto 2691 lo que crea y regula es un procedimiento mediante el cual los municipios y distritos pueden “**solicitar**” al Ministerio de Minas y Energía medidas de protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades y de la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera. (En adelante “las medidas de protección”). El lugar subordinado de los municipios y distritos en el procedimiento es reforzado por la previsión del decreto según la cual será el Ministerio de Minas y Energía quien decidirá unilateral y discrecionalmente sobre la adopción de dichas medidas.
14. En efecto, el artículo 3º del Decreto 2691 consagra que “los concejos municipales o distritales podrán **solicitar** ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección del ambiente sano (...) frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera, en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial”⁸. Respecto al citado acuerdo municipal, el artículo cuarto del Decreto 2691 impone la obligación a los municipios y los distritos de realizarlo con anterioridad a la interposición de la solicitud, que en él solo podrán plasmar “(...) la intención de establecer las medidas de protección referidas (...)”⁹ y en el cual deberán indicar las causas y establecer los fines perseguidos.

Adicionalmente, este mismo artículo prevé que dicha “intención de medidas de protección” deberá estar fundamentada en estudios técnicos cuyos costos deberán ser “(...) asumidos por el Municipio **solicitante**”¹⁰. Por si fuera poco, el artículo 5 del Decreto limita el ejercicio de lo que suponen sus redactores es “el derecho previsto en este decreto”¹¹, solamente a los momentos en que “(...) se modifiquen sus planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial, según el caso.”¹²

15. Seguidamente, el decreto expone el trámite que debe surtir el Ministerio de Minas y Energía antes de tomar su decisión, el cual procedemos a explicar.

⁷ Decreto 2691 de 2014, Considerando No. 5

⁸ Decreto 2691 de 2014, Artículo 3

⁹ Decreto 2691 de 2014, Artículo 4

¹⁰ Decreto 2691 de 2014, Artículo 4

¹¹ Decreto 2691 de 2014, Artículo 5

¹² Decreto 2691 de 2014, Artículo 5

16. El Decreto prevé que el Ministerio podrá remitir la solicitud a las entidades competentes para que rindan concepto respecto de las medidas solicitadas (artículo 6 y 7 del Decreto 2691) y luego deberá realizar una reunión. El Decreto, no obstante no especifica el contenido o forma de procedencia de dicha reunión y señala que el Ministerio de Minas y Energía “(...) **podrá** convocar a (...) las entidades y organismos que considere pertinente”¹³ pero no que podrán hacerlo así las autoridades municipales o distritales involucradas.
17. Finalmente, el artículo 9º señala que será el Ministerio de Minas y Energía quien “(...) en un término no mayor a quince (15) días (...) **decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial.** (...) con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos”¹⁴ Decisión que consistirá en “(...) la adopción o no, de las medidas necesarias para la protección del ambiente sano (...)”.
18. El Decreto, impone entonces, significativas trabas a los municipios y distritos en el ejercicio de sus competencias. En efecto, el Decreto señala que los municipios y distritos podrán hacer la solicitud de medidas (1) cada vez que modifiquen sus planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y/o esquemas de ordenamiento territorial (Artículo 5 del Decreto 2691). (2) Para hacerla, deberán haber realizado estudios de soporte técnicos elaborados a cargo del respectivo municipio que soporten la petición de las medidas de protección en cuestión (artículo 4 del Decreto 2691)¹⁵. Luego de haber realizado dichos estudios, (3) el concejo del municipio o distrito deberá aprobar un acuerdo municipal o distrital en el que se concrete no la necesidad de implementar las medidas, soportada por estudio técnicos, sino “la intención de establecer las medidas de protección referidas”, donde además deben indicarse las causas y los fines perseguidos (Artículo 4 del Decreto 2691, subrayado nuestro). Hecho lo anterior podrá elegir la mentada solicitud al Ministerio de Minas y Energía quien no obstante podrá requerirlo por una sola vez en caso de que “(...) la solicitud del ente territorial no cumpl(a) con los requisitos establecidos en este decreto.”
19. Por si fuera poco, además, el párrafo transitorio del artículo 5, señala que a partir de la fecha de publicación del decreto, es decir el 23 de diciembre de 2014, los concejos municipales o distritales cuentan con un término de 90 días para presentar por primera vez ante el Ministerio de Minas y Energía la solicitud en cuestión. Es decir, que para el 23 de marzo del presente año tendrían que (1) haber realizado los estudios técnicos y (2) haber aprobado el acuerdo municipal o distrital con la intención de establecer las medidas de protección, para poder elevar la solicitud.
20. La solicitud por su parte, como ya se mencionó, será valorada **unilateralmente** por el Ministerio de Minas y Energía, pues el Decreto le otorga a esta entidad la facultad de, a discreción y únicamente a petición de los municipios o distritos, decidir sobre la implementación o no de las medidas necesarias para proteger el medio ambiente, independientemente de si conforme a los estudios técnicos en cuestión o la decisión del concejo se encontró que la medida era indispensable para proteger el medio ambiente, el desarrollo social o cultural de la comunidad o la salubridad pública.
21. El Decreto no garantiza que la opinión de los municipios o distritos sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de la decisión, sobre todo en aspectos principales de la vida del municipio, como la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.
22. El Decreto 2691 contradice y desconoce entonces lo dispuesto en la ya comentada sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional y en el artículo 1 del propio Decreto pues en lugar de crear un procedimiento mediante el cual las autoridades

¹³ Decreto 2691 de 2014, Artículo 8.

¹⁴ Decreto 2691 de 2014, Artículo 10

¹⁵ Artículo 4 del Decreto 2691

locales puedan *acordar* con las autoridades nacionales las medidas referidas, crea un mecanismo de *solicitud y selección*.

23. En efecto, conforme a la Real Academia Española “acordar” significa “determinar o resolver de común acuerdo”¹⁶ y el procedimiento previsto en el Decreto no contiene ninguna previsión relativa a un espacio o una metodología que busque que la decisión respecto a la adopción de las medidas referidas sea adoptada de mutuo acuerdo entre las autoridades concernidas.
24. La regulación prevista en el Decreto lo que hace es crear un procedimiento por medio del cual los municipios y distritos le *solicitan* al Ministerio de Minas y Energía la adopción de medidas ambientales, en momentos puntuales y le asigna a esta entidad la facultad única de decidir si selecciona o no dichas medidas de protección.
25. En esta medida, el Decreto viola varios postulados de la Constitución Política y la Ley colombiana, dentro de los cuales se encuentran justamente aquellos que quiso proteger la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014. En la siguiente sección presentamos esas cinco violaciones puntualmente.

VII. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LAS VIOLACIONES

A. LAS NORMAS VIOLADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL

El Decreto 2691 es violatorio de las siguientes disposiciones constitucionales:

1. **Artículo 1:** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
2. **Artículo 2:** 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.

3. **Artículo 4:** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

4. **Artículo 6:** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

5. **Artículo 8:** Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

¹⁶ RAE. Disponible en : <http://lema.rae.es/drae/?val=acordar> (Consultado 10 de febrero de 2015)

6. **Artículo 9:** Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

7. **Artículo 29:** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

8. **Artículo 49:** La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

9. **Artículo 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.

10. **Artículo 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.

11. **Artículo 95.8:** La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

12. **Artículo 115:** El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables.

Las gobernaciones y las alcaldías, así como las superintendencias, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado, forman parte de la Rama Ejecutiva.

13. **Artículo 150:** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

14. **Artículo 208:** Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. (...)

15. **Artículo 209:** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

16. **Artículo 287:** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

17. **Artículo 288:** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

18. **Artículo 311:** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

19. **Artículo 313:** Corresponde a los concejos: (...)

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. (...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. (...)

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen. (...)

20. **Artículo 331:** Créase la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena encargada de la recuperación de la navegación, de la actividad portuaria, la adecuación y la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación, y definirá en favor de los municipios ribereños un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que les corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

21. **Artículo 332:** El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

22. **Artículo 334:** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Decreto 2691 viola las siguientes disposiciones de orden legal:

1. **Artículo 23 de la Ley 99 de 1993:** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

Exceptúase del régimen jurídico aplicable por esta Ley a las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, creada por el artículo 331 de la Constitución Nacional, cuyo régimen especial lo establecerá la ley.

2. **Artículo 30 de la Ley 99 de 1993:** Todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

3. **Artículo 31 de la Ley 99 de 1993:** Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

3. Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

4. Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción y en especial, asesorar a los Departamentos, Distritos y Municipios de su comprensión territorial en la definición de los planes de desarrollo ambiental y en sus programas y proyectos en materia de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera que se asegure la armonía y coherencia de las políticas y acciones adoptadas por las distintas entidades territoriales;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten; (...)

7. Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional; (...)

9. Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente. (...)

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley; (...)

12. **Artículo 35 de la Ley 99 de 1993:** Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, CORPOAMAZONÍA, como una Corporación Autónoma Regional, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo.

La jurisdicción de CORPOAMAZONÍA comprenderá el territorio de los departamentos de Amazonas, Putumayo y Caquetá. La sede principal de CORPOAMAZONÍA será en la ciudad de Mocoa en el Departamento del Putumayo y establecerá subsedes en las ciudades de Leticia y Florencia. (...)

13. **Artículo 36 de la Ley 99 de 1993:** Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, CSN, como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente de la Sierra Nevada de Santa Marta, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la

utilización y conservación de los recursos y el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta. (...)

14. **Artículo 37 de la Ley 99 de 1993:** Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA, con sede en San Andrés (Isla), como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, dirigirá el proceso de planificación regional de uso del suelo y de los recursos del mar para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada de los recursos naturales, fomentar la integración de las comunidades nativas que habitan las islas y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y conservación de los recursos y el entorno del Archipiélago. (...)

15. **Artículo 38 de la Ley 99 de 1993:** Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, CORMACARENA como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, reserva de la biosfera y santuario de fauna y flora, ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente del área de Manejo Especial La Macarena, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar y desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, y propiciar con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno del área de Manejo Especial La Macarena. (...)

16. **Artículo 39 de la Ley 99 de 1993:** Transfórmase la Corporación Nacional para el Desarrollo del Chocó, CODECHOCO, en la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, CODECHOCO, la cual estará organizada como una Corporación Autónoma Regional sujeta al régimen de que trata el presente artículo. (...)

17. **Artículo 40 de la Ley 99 de 1993:** Transfórmase la actual Corporación Autónoma Regional del Urabá, CORPOURABA, en la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá, CORPOURABA, la cual se organizará como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente de la región del Urabá, ejercerá actividades de planeación global, promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos bióticos y abióticos de la región del Urabá, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio, fomentar la integración de las comunidades tradicionales que habitan la región y de sus métodos ancestrales de aprovechamiento de la naturaleza al proceso de conservación, protección y aprovechamiento sostenibles de los recursos y de propiciar, con la cooperación de entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos y del entorno de la cuenca del bajo Atrato, en los límites de su jurisdicción. (...)

18. **Artículo 41 de la Ley 99 de 1993:** Créase la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge, CORPOMOJANA, como una Corporación Autónoma Regional que además de sus funciones administrativas en relación con los recursos naturales y el medio ambiente en la zona de la Mojana y del Río San Jorge,

ejercerá actividades de promoción de la investigación científica y transferencia de tecnología, sujeta al régimen especial previsto en esta Ley y en sus estatutos, encargada principalmente de promover la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, del ecosistema de las cuencas hidrográficas del Río Magdalena, Río Cauca y Río San Jorge en esta región, dirigir el proceso de planificación regional de uso del suelo para mitigar o desactivar presiones de explotación inadecuada del territorio y propiciar, con la colaboración de las entidades nacionales e internacionales, la generación de tecnologías apropiadas para la utilización y la conservación de los recursos de la Mojana y el San Jorge.

19. **Artículo 63 de la Ley 99 de 1993: Principios Normativos Generales.** A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Principio de Gradación Normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias. Las funciones en materia ambiental y de recursos naturales renovables, atribuidas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, se ejercerán con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.

20. **Artículo 3 de la Ley 136 de 1994:** Corresponde al municipio:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la Ley.

6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario.
9. Las demás que señale la Constitución y la Ley.

21. **Artículo 2 de la Ley 161 de 1994:** La Corporación tendrá como objeto la recuperación de la navegación y de la actividad portuaria, la adecuación y conservación de tierras, la generación y distribución de energía así como el aprovechamiento sostenible y la preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

22. **Artículo 6 de la Ley 161 de 1994** La Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, Cormagdalena, tendrá las siguientes funciones y facultades:

1. Elaborar, adoptar, coordinar y promover la ejecución de un plan general para el desarrollo de sus objetivos, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Participar en la preparación y definición de los planes y programas de desarrollo de las entidades territoriales, regionales o sectoriales comprendidas en su jurisdicción: en las materias relacionadas con su objeto, con el fin de asegurar la realización de las actividades que se contemplan en los planes adoptados por la Corporación.
3. Formular y adoptar mecanismos para la coordinación y ejecución de sus planes, programas y proyectos, por parte de las entidades públicas y privadas delegatarias, concesionarias o contratistas, así como para su evaluación, seguimiento y control.
4. Promover y facilitar la participación comunitaria en los procesos de toma de decisiones y en las acciones de ejecución de los planes y programas de la Corporación.

23. **Artículo 2 de la Ley 388 de 1997: Principios.** El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. La función social y ecológica de la propiedad.
2. La prevalencia del interés general sobre el particular.
3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

24. **Artículo 3 de la Ley 388 de 1997: Función pública del urbanismo.** El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.
4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

25. **Artículo 6 de la Ley 388 de 1997: Objeto.** El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.

26. **Artículo 7 de la Ley 388 de 1997:** *Competencias en materia de ordenamiento territorial.* De acuerdo con los principios y normas constitucionales y legales, las competencias en materia de ordenamiento del territorio se distribuyen así:

4. Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente Ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

27. **Artículo 8 de la Ley 388 de 1997:** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. (...)

28. **Artículo 9 de la Ley 388 de 1997:** *Plan de Ordenamiento Territorial.* El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. Los planes de ordenamiento del territorio se denominarán:

- a) Planes de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes;
- b) Planes básicos de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;
- c) Esquemas de ordenamiento territorial: elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

Parágrafo.- Cuando la presente Ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entenderá que comprende todos los tipos de planes previstos en el presente artículo, salvo cuando se haga su señalamiento específico como el plan señalado en el literal a) del presente artículo.

29. **Artículo 57 de la Ley 489 de 1998:** *Descentralización administrativa.* En el ejercicio de las facultades que se le otorgan por medio de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función. Frase subrayada declarada Inexequible en Sentencia C-702 de 1999 Corte Constitucional.

30. **Artículo 59 de la Ley 489 de 1998: Funciones.** Corresponde a los ministerios y departamentos administrativos, sin perjuicio de lo dispuesto en sus actos de creación o en leyes especiales: (...)

5. Coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica.

6. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución. (...)

31. **Artículo 37 de la Ley 685 de 2001: Prohibición legal.** Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

32. **Artículo 21 de la Ley 1454 de 2011: Objetivos generales de la legislación territorial.** La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.

33. **Artículo 29 de la Ley 1454 de 2011: Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.** Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes: (...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

B. EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El análisis jurídico del Decreto 2691 permite establecer que este es violatorio de la Constitución Política y de la Ley colombiana por cinco motivos principales:

Primero, el Decreto 2691 vulnera de manera desproporcionada la autonomía de los municipios y los distritos establecida en la Constitución y la ley.

Segundo, el Decreto 2691 infringe específicamente el mandato constitucional previsto en el artículo 288 de la Carta que se deriva de la autonomía de los municipios, según el cual las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y que fue utilizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 para aclarar el alcance del artículo 37 del Código de Minas.

Tercero, el Decreto 2691 excluye a los municipios y distritos de la definición del Estado propietario de los recursos del subsuelo.

Cuarto, el Decreto 2691 desconoce las facultades y deberes de otras entidades estatales del orden regional, en particular de las Corporaciones Autónomas Regionales, y del orden nacional, en particular del Ministerio de Medio Ambiente y el Desarrollo y el Ministerio de Salud y Protección Social, en ámbitos relacionados a las medidas de protección de que trata el Decreto.

Quinto, el Decreto 2691 desconoce las obligaciones constitucionales a cargo del Estado en materia de protección del medio ambiente y en atención y prevención en materia de salubridad pública.

A continuación pasamos a sustentar, en el mismo orden, estos cargos:

1. PRIMER CARGO: Violación de la autonomía municipal y vulneración del deber constitucional de reglamentar el uso del suelo: El Decreto 2691 viola los artículos 287, 311 y 313 de la Constitución Política; los artículos 3 y 33 de la Ley 136 de 1994, los artículos 2, 3, 6, 7, 8, y 9 de la Ley 388 de 1997; y los artículos 21 y 29 de la Ley 1454 de 2011.

Como se explicó con detalle en los hechos y en las consideraciones previas de esta demanda, el Decreto 2691 prevé un procedimiento mediante el cual los municipios *solicitan* al Ministerio de Minas y Energía la adopción de medidas ambientales, quien decide sobre su adopción.

Al otorgarle al Ministerio de Minas y Energía la última palabra respecto a la adopción de dichas medidas, el Decreto 2691 desconoce por dos motivos principales los mandatos de la Carta y la Ley relativos a la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses porque desconoce el contenido esencial del principio de autonomía.¹⁷

1.1 Vulneración al artículo 287 Constitución Política por limitar la autonomía de las entidades territoriales en cuanto limita su competencia para adoptar las medidas de que trata el Decreto.

El artículo 287 de la Constitución Política señala que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.”

No obstante, a la luz de esta norma constitucional, el Decreto 2691 vulnera la autonomía de las entidades territoriales en la medida en que limita desproporcionadamente el ejercicio de sus competencias y obligaciones y los somete al Ministerio de Minas y Energía, en relación con la adopción de medidas de protección ambiental y de salubridad sobre las que trata el Decreto.

En efecto, como ya se ha señalado, el artículo 1 del Decreto 2691 prevé que el objeto de ese decreto es “(...) regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para *acordar* con el Ministerio de Energías medidas, de protección del ambiente sano y, en especial de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera”.

Sin embargo, el Decreto no establece un procedimiento por el cual los municipios y distritos puedan *acordar* con el Gobierno medidas de protección ambiental, sino uno mediante el cual los distritos o municipios pueden *solicitar* dichas medidas al Ministerio de Minas y Energía y éste puede decidir libremente si selecciona o rechaza las medidas solicitadas. Según el procedimiento, aunque un municipio considere indispensable la adopción de una medida para proteger, por ejemplo, un acuífero o un ecosistema

¹⁷ Artículo 288 de la Constitución Política.

estratégico de posibles afectaciones de una actividad minera, el Ministerio de Minas y Energía podría rechazar la medida, aunque sea el municipio el que mejor conozca la problemática e, incluso, cuando los estudios que realice para soportar la adopción la medida de protección corroboren la necesidad de dicha medida. ¿No sería entonces una violación de la autonomía municipal no poder decidir sobre las medidas ambientales, culturales, y de salubridad consideradas indispensables? ¿No sería entonces desconocer la autonomía municipal supeditar las políticas ambientales y de salubridad de los municipios relacionadas con temas mineros a la decisión unilateral del Ministerio de Minas y Energía?

El Decreto 2691 desconoce entonces el contenido esencial del principio de autonomía, que está previsto en el artículo 287 de la Constitución. Lo hace justamente al establecer que las entidades municipales solo podrán “solicitar” medidas de protección al medio ambiente y que no serán ellas quienes decidan sobre su adopción o no.

También vulnera el principio de autonomía al no establecer un mecanismo para que la participación de las entidades territoriales en la toma de la decisión sea “activa y eficaz” (como había requerido la Corte Constitucional en el fallo C-123 de 2014) o que sus propuestas sean valoradas adecuadamente o tengan una influencia apreciable en la toma de la decisión.¹⁸ Como se expuso en las consideraciones previas, los concejos municipales se deben limitar a solicitar la medida ante el Ministerio de Minas y Energía pero es éste quien, sin necesidad de consultar con otras entidades del orden nacional o sin deber garantizar que la opinión de los municipios o distritos sea valorada siguiendo algunos estándares mínimos, puede rechazar o aceptar la solicitud de adopción de medidas.

La existencia de una regulación nacional que limite de alguna manera la competencia de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no necesariamente vulnera el principio de autonomía territorial. No obstante, la Corte Constitucional ha sido clara en establecer que, contrario a lo que hace el Decreto 2691, una lectura que armonice los principios de autonomía de las entidades territoriales con el principio del Estado unitario no puede llevar a que se desconozca la obligación que tienen tanto el legislador como los operadores jurídicos de respetar el espacio esencial de autonomía, cuyo límite son los contenidos expresamente reconocidos en la Constitución. Así, por ejemplo, en la sentencia C-123 de 2014, la Corte abordó el tema de los principios de autonomía y del Estado unitario en los siguientes términos:

“(…) el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución.

(…) la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, ‘el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses.’¹⁹

Unos de esos contenidos, expresamente incluidos en la Constitución son justamente los derechos y obligaciones de los municipios y distritos de ordenar el desarrollo de su territorio y de reglamentar el uso del suelo, como pasamos a analizar.

1.2 Vulneración a los artículos 311 y 313.7 de la Constitución Política por limitar los derechos y obligaciones de las entidades territoriales de ordenar el desarrollo de su territorio y determinar los usos del suelo.

¹⁸ Corte Constitucional, C-123 de 2014

¹⁹ Corte Constitucional, C-123 de 2014

El artículo 311 de la Constitución Política, señala que al “(...) municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio (...)”²⁰ y el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución puntualmente le asigna a los concejos municipales la función de determinar los usos del suelo que tendrá el territorio municipio, la cual es uno de los contenidos específicos del principio de autonomía territorial reconocido por la Constitución.²¹

En efecto, también en la sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional señaló que

“(...) el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural.”

Por su parte, el Consejo de Estado, en providencia del 3 de septiembre de 2014 - por medio de la cual ordenó la suspensión temporal del Decreto 934 de 2013 por vulnerar el principio de autonomía territorial porque le prohibía a los municipios regular por medio de los planes de ordenamiento territorial el tema minero en su territorio - , estableció que dicho principio constituye:

“(...) un halo competencial de los entes territoriales que no puede ser desconocido ya que constituye precisamente un núcleo indisponible como presupuesto básico del diseño organizacional del Estado Colombiano. Se trata así, no de delimitar un contenido del concepto autonomía territorial sino de una prohibición de supresión o desnaturalización dirigida al legislador y también al ejecutivo nacional en su actividad reglamentaria.

El Despacho estima que al impedir, vía reglamento, que en los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o esquemas de ordenamiento territorial- según el caso- se incluyan disposiciones relacionadas con la actividad minera, le restaría uno de aquellos aspectos propios de esos actos, entendidos “*como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*” (Negrillas adicionales).” (Resaltados en el original)²²

Salta a la luz, que el Decreto 2691 vulnera la autonomía territorial de la misma manera que el Despacho consideró que lo hacía el suspendido Decreto 934 de 2013. En efecto, el Decreto 2691 busca impedir vía reglamento que en los planes de ordenamiento territorial los municipios o distritos incluyan medidas relacionadas con la actividad minera encaminadas a la protección del medio ambiente, el desarrollo cultural y social de sus territorios, la salubridad pública, entre otras. Puntualmente, el artículo 4 limita este derecho de los municipios al prever que deberán solo plasmar su *intención* de implementar este tipo de medidas:

“Artículo 4. Estudios de soporte. En virtud de lo previsto en el artículo 3 de este decreto, en el acuerdo del respectivo concejo municipal o distrital se

²⁰ Artículo 311 de la Constitución Política: Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

²¹ Artículo 313. 7 de la Constitución Política: Corresponde a los concejos (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

²² SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

concretará **la intención de establecer las medidas de protección referidas**, se indicarán las causas y se establecerán los fines perseguidos.” (el destacado es nuestro)

Conforme al Decreto, entonces, la competencia a la que hizo referencia el Despacho en el auto del 3 de septiembre de 2014 sobre la potestad de los municipios de adoptar “diferentes directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas (...) para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” queda absolutamente limitada cuando solo se le permite a los Concejos Municipales plasmar *la intención* de adoptar dichas políticas y no *adoptar* directamente las mismas.

Además, conforme al artículo 9 del Decreto, la materialización o no de dicha intención dependerá de la decisión que tome el Ministerio de Minas y Energía, decisión que consistirá en “(...) la adopción o no, de las medidas (...)”. Por consiguiente, una lectura conjunta de los artículos 3, 4, y 9 del Decreto implica, como expusimos en el cargo anterior, que aunque el Concejo municipal considere indispensable adoptar medidas de protección ambiental para regular adecuadamente el uso del suelo frente a posibles afectaciones de la actividad minera, en virtud del Decreto 2691 los concejos se deben limitar a manifestar la intención de adoptarlas y el Ministerio de Minas y Energía tiene plena potestad para rechazarlas unilateralmente. En virtud del Decreto 2691 queda entonces supeditada la obligación constitucional de los municipios de regular los usos del suelo a la decisión, individual, del Ministerio de Minas.

Adicionalmente, el Consejo de Estado, en la anteriormente citada providencia del 3 de septiembre de 2014 se pronunció respecto a la relación entre la actividad minera y la autonomía territorial y señaló que en virtud del gran impacto de la minería en el ordenamiento territorial y en los usos del suelo, los municipios y distritos deben poder participar en la toma de las decisiones relativas a la realización de estas actividades.

En efecto, en esa ocasión señaló:

“(...) para la Sala no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales. Por consiguiente, y en armonía con lo concluido anteriormente, (...) que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza o no una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial (...)”²³

Asimismo, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-339 de 2002 que justamente en virtud del impacto que la actividad minera genera en la vida y el medio ambiente de los municipios o distritos donde se realiza, las normas ambientales son interdependientes con las del municipio y que, en particular, existe una restricción insalvable, que el Decreto desconoce, para realizar actividades mineras en los perímetros urbanos donde las normas territoriales locales así lo prohíban. En efecto en esta ocasión señaló:

“Esta Corporación en anterior oportunidad señaló la interdependencia que debe existir entre las normas ambientales y las propias del ordenamiento territorial, para explicar que aunque existe un ámbito global de la protección ambiental, la actuación local es un imperativo racional y físico en razón a la imposibilidad de actuar globalmente.

(...) Conforme con lo anterior, la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y

²³ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A
Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente.” (el subrayado es nuestro)²⁴²⁵

Siguiendo el pronunciamiento del auto de suspensión del Decreto 934 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es evidente que el artículo 9 del Decreto 2691 al conferirle toda la potestad de decisión al Ministerio de Minas, limita la autonomía de las entidades territoriales de manera desproporcionada, inconstitucional e inaceptable, pues priva a las entidades territoriales de su competencia de decidir sobre políticas ambientales y sobre los usos del suelo, aún dentro de los perímetros urbanos sus territorios. En efecto, el artículo 9 señala que:

“Artículo 9. El Ministerio de Minas y Energía, (...) decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial, con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos.”

La limitación a la autonomía de las entidades territoriales que crea este artículo es palmaria si se tiene en cuenta que recae sobre obligaciones y competencias de los municipios y distritos, tales como la regulación del suelo, la protección de las cuencas hídricas y del medio ambiente en su territorio y la exclusión de zonas de la actividad minera dentro del perímetro urbano de su territorio. En efecto el decreto coarta la posibilidad de que los municipios y distritos tomen el tipo de medidas de protección de que trata el Decreto aún cuando estas se encuentren dentro de los límites a la autonomía de las entidades territoriales, tales como la regulación del uso del suelo.

1.3 Violación al artículo 3 de la Ley 136 de 1994 por limitar el derecho de los municipios a planificar el desarrollo de su territorio, a solucionar las necesidades insatisfechas de salud y saneamiento ambiental, velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente.

Como se mencionó en los Hechos de esta demanda, el objeto del Decreto 2691 es, conforme a su artículo primero, “(...) regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Energías medidas, de protección del ambiente sano y, en especial de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera.”

Sin embargo, el Decreto 2691 no sólo coarta la autonomía de los municipios prevista en la Constitución Política (como expusimos en los numerales 1.1 y 1.2), sino que lo hace en contravía de varias disposiciones legales relativas a la organización, el funcionamiento y la autonomía de los municipios. En especial, en relación con su obligación de proteger el medio ambiente.

La Ley 136 de 1994, “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, contiene diversas disposiciones que ponen en cabeza del municipio funciones de planeación y de administración del medio ambiente y del suelo. Funciones que, conforme a la definición de la autonomía municipal dada por el Consejo de Estado en el auto de suspensión del Decreto 934 y anteriormente citada, constituyen una prohibición de supresión o desnaturalización dirigida al legislador y también al ejecutivo nacional en su actividad reglamentaria.

²⁴ Corte Constitucional C-339 de 2002

²⁵ Esta competencia está, de hecho, prevista en el artículo 35 de la Ley 685 de 2001:

“Artículo 35. *Zonas de minería restringida.* Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas (...)”

El artículo 3 de la Ley 136 de 1994 establece:

“Corresponde al municipio: (...) Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable (...) Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.”

El Decreto 2691, no obstante, restringe el cumplimiento de estas obligaciones de los municipios al disminuir el campo de acción de estos en materia de protección y prevención en materia ambiental, social y cultural y de salubridad en relación con actividades de exploración y explotación minera.

En efecto, el Decreto 2691 prácticamente impone a los municipios un obstáculo insuperable, sujeto a la voluntad de una entidad del Estado central (el Ministerio de Minas y Energía) al momento de planificar el desarrollo ambiental de sus territorios, solucionar las necesidades insatisfechas en salud, en saneamiento ambiental o agua potable o de velar por el adecuado manejo de los recursos del medio ambiente cuando estos están relacionadas con actividades de exploración o explotación a mineras. En efecto, de acuerdo al Decreto, el municipio solo podrá “solicitar” dichas medidas y, a discreción del Ministerio de Minas y Energías, estas serán adoptadas o no. En esta medida, el texto del Decreto 2691 impide que el municipio cumpla las obligaciones legales mencionados arriba, además de desconocer los precedentes constitucionales en materia de minería señalados, y deberá ser por ello declarado nulo.

1.4 Violación a los artículos 1, 2, 3, 6, 7, 8, y 9 de la Ley 388 de 1997 por contradecir las disposiciones relativas a la función pública del urbanismo y la regulación del suelo de los municipios.

En la medida en que como se señaló arriba el Decreto 2691 limita la competencia que tienen los municipios y distritos de ordenar su territorio y reglamentar los usos del suelo, el Decreto viola también la función pública de urbanismo y de regulación del suelo de los municipios, prevista en la Ley 388 de 1997.

A continuación, abordaremos la forma como el Decreto limita el cumplimiento de las obligaciones de los municipios y distritos previstas en los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, y 8 de la Ley 388 de 1997.

1.4.1 Violación al artículo 1 de la Ley 388 de 1997 por limitar la competencia e impedir el cumplimiento de la obligación de los municipios de regular el suelo de sus territorios

La Ley 388 de 1997 busca, conforme a su artículo 1, establecer mecanismos que permitan al municipio promover el ordenamiento de su territorio y promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales y ambientales. En efecto esta disposición señala que:

“Artículo 1: La presente ley tiene por objetivos:

(...) 2. El Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes (...)

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio (...)” (Se destaca)

Como se ha venido demostrando en esta demanda, el Decreto 2691 vulnera las disposiciones relativas a la regulación del suelo de los municipios dispuestas en esta ley porque limita la competencia del municipio arriba citada de, “(...) promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio cultural localizado en su territorio (...) así como por la protección del medio ambiente” en ejercicio de su autonomía.

En efecto, el artículo 4 del Decreto 2691 impide a los municipios atender las obligaciones previstas en el artículo 2 de la Ley 388 de 1997 pues limita el cumplimiento de estas obligaciones a “ plasmar su intención” de tomar las medidas de protección referidas. En efecto, el procedimiento previsto en los artículos 3 y 4 del Decreto 2691 dispone lo siguiente:

“Artículo 3. *Solicitud de acuerdo con las autoridades territoriales*: Los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección (...)

Artículo 4º. *Estudio de soporte*. En virtud de lo previsto en el artículo 3º de este decreto, en el acuerdo del respectivo concejo municipal o distrital se concretará la intención de establecer las medidas de protección referidas, se indicarán las causas y se establecerán los fines perseguidos.” (el resaltado es nuestro)

El Decreto también impide a los municipios atender sus obligaciones relacionadas con la función pública del urbanismo y desconoce la restricción de la minería en el perímetro urbano de los municipios y distritos en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente²⁶ al otorgar la última palabra sobre la adopción de las mismas a una única autoridad del orden nacional, el Ministerio de Minas y Energía. Adicionalmente, esta limitación viene con el agravante de que el Decreto no señala mínimos respecto al tipo de valoración y la influencia apreciable que debería tener el concepto de los municipios en los ámbitos de su competencia, de suerte que el concepto de los municipios queda totalmente desprotegido en la valoración que se haga de él.

1.4.2 *Violación a los artículos 3, 6, 7, 8, y 9 de la Ley 388 de 1997 por y limitar el cumplimiento de las obligaciones de los municipios y distritos de cumplir con sus obligaciones relacionadas con la función pública del urbanismo*

Además de establecer los mecanismos que permiten a los municipios promover el ordenamiento de su territorio, la Ley 388 determina que esta función de ordenamiento de territorio es una función pública y define sus elementos.

Así, el artículo 3 de esta ley define el ordenamiento del territorio como una función pública que tiene como fines, entre otras, atender los procesos de cambio del suelo, buscar el desarrollo sostenible y buscar la preservación del patrimonio cultural de la nación. En efecto, este artículo señala que:

“Artículo 3º.- *Función pública del urbanismo*. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

(...) 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función

²⁶ Corte Constitucional, C-339 de 2002

social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.

3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural. (...)"

En relación con el alcance de la función pública del urbanismo, el Consejo de Estado trajo a colación las consideraciones de la Asamblea Nacional Constituyente sobre la misma, en la providencia del 3 de septiembre del 2014 que suspendió temporalmente el Decreto 934 de 2013. En esta ocasión señaló que:

“(...) en la Asamblea Nacional Constituyente se consideró:

“5. INSTANCIAS TERRITORIALES. Se expone a continuación el modelo teórico de las entidades territoriales (...) En el articulado adoptado por la Comisión, se propone atribuirles competencias relacionadas con el cumplimiento de normas locales y supralocales, con la conservación del orden público, dirección administrativa y de manejo financiero. A los concejos, por su parte, se les permite reglamentar la prestación oportuna y eficiente de los servicios públicos, se le atribuyen competencias para la planeación económica y social del territorio, para el control del uso del suelo y de actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados para la vivienda”²⁷ (Subrayados de la providencia citada)

Adicionalmente, el artículo 6 de la Ley 388 de 1997, prevé que las entidades territoriales deberán, dentro de sus obligaciones relacionadas con el ordenamiento del territorio municipal y distrital definir estrategias territoriales de uso y manejo del suelo. Dicho artículo dispone que:

“Artículo 6. Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales”. (el subrayado es nuestro).

Por consiguiente, la obligación de definir estrategias territoriales de uso y manejo del suelo queda totalmente coartada por el Decreto 2691 cuando ésta deba ejercerse con ocasión del proceso de autorización de actividades de exploración o explotación minera. Esto sucede, como se ha señalado, porque el Decreto no permite a las entidades territoriales definir e implementar las medidas de protección al medio ambiente que impliquen el manejo del suelo cuando sean necesarias o oportunas, sino que reduce inaceptablemente estas competencias de los municipios y distritos a “solicitarlas” al Ministerio de Minas y Energía.

La Ley 388 impone otras obligaciones en materia de ordenamiento territorial a los municipios y distritos en los artículos 7, 8 y 9.

Así, el artículo 7, numeral 4 de esta ley dispone, que en materia de competencia de ordenamiento territorial, los municipios deben reglamentar los usos del suelo de sus territorios. Esta disposición señala:

“4. Los municipios y los distritos deberán formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio contemplados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la presente Ley, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar

²⁷ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A
Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.”

De igual manera el artículo 8 señalan que las entidades distritales y municipales son las encargadas de ejercer la función pública del ordenamiento territorial. En efecto, el artículo 8 indica lo siguiente:

“Artículo 8. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo (...)”,

Dentro de las cuales cabe destacar las siguientes:

“11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.

12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.”

Asimismo, el párrafo de esta disposición señala que:

“Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley”. (El subrayado es nuestro).

El artículo 9, por último, señala que el Plan de Ordenamiento Territorial es el instrumento básico mediante el cual los municipios pueden cumplir con sus obligaciones relacionadas con la función pública del urbanismo. En efecto, esta disposición señala que:

“Artículo 9o. Plan de Ordenamiento Territorial. El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (...)”. (El subrayado es nuestro).

Una lectura conjunta de los artículos 7, 8, y 9 de la Ley 388 de 1997 implica que las entidades territoriales deben estar en capacidad de implementar medidas de saneamiento ambiental o de salubridad con relación al suelo, incluso si esto se hace dentro del marco de la actividad minera. La lectura de estas disposiciones, implica, además, que la limitación que impone el artículo 4 del Decreto 2691 según el cual las entidades territoriales solo podrán plasmar su *intención* de implementar este tipo de medidas en su territorio coarta, también, la forma como los municipios pueden ejercer sus obligaciones relacionadas con la función pública de urbanismo.

En esta medida, entonces, el Decreto termina por limitar de manera desproporcionada la competencia y la obligación que tienen los municipios de reglamentación de los usos del suelo de su territorio, que es vital para garantizar la calidad de vida de los pobladores de un distrito o municipio y atender la protección de otros bienes constitucionales como la salubridad pública, el desarrollo cultural y social de sus comunidades, la protección de las cuencas hídricas y el medio ambiente, entre otras.

En efecto, en sentencia C-123 de 2014, la Corte Constitucional abordó el contenido de las disposiciones de orden legal relativas al ordenamiento territorial y señaló su vital

importancia para garantizar la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan:

“La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinante del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.”²⁸

Es evidente, entonces, que los municipios y distritos tienen el deber de reglamentar el uso del suelo y, por tanto, de proponer e implementar de manera autónoma e independiente medidas de protección al medio ambiente, a las cuencas hídricas y a la salubridad que involucren el suelo de sus jurisdicciones. Todo lo cual es contrariado por lo establecido en el Decreto 2691, según el cual los municipios meramente podrán “solicitar” dichas medidas al Ministerio de Minas y Energía.

La contradicción se vuelve aún más palmaria si se tiene en cuenta que, como lo referimos anteriormente, el Consejo de Estado, en el auto que decretó la suspensión temporal del Decreto 934 de 2013, explicó el impacto considerable que la actividad minera puede tener en el ordenamiento del territorio y en la reglamentación de los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales.

El problema que aquí se aborda cabe claramente dentro de los supuestos considerados por el Consejo de Estado en la providencia referida, en tanto tiene que ver con la limitación a las entidades territoriales de cumplir con sus deberes constitucionales y legales con relación a la reglamentación del suelo, el ordenamiento del territorio, y la protección del medio ambiente, el desarrollo económico social y cultural de sus comunidades y la salubridad de la población. En efecto, el Decreto aquí analizado trata también de medidas relacionadas con la actividad minera y en la medida en que la minería causa un gran impacto en el ordenamiento del territorio y en la reglamentación del suelo, implica que los concejos distritales y municipales no puedan ser excluidos de la toma de decisiones relacionadas con la realización de las mismas.²⁹

El Decreto 2691 traslada de las entidades territoriales a una única entidad de orden nacional, el Ministerio de Minas y Energía, la facultad de aprobar medidas de protección para estos ámbitos, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

Resulta evidente, en conclusión, que dicho Decreto es palmariamente contrario a las disposiciones de la Ley 388 de 1997 relativas a la función pública del ordenamiento del territorio, y debería ser declarado nulo por esta Corporación.

²⁸ Corte Constitucional C-123 de 2014

²⁹ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A
Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón (E) Bogotá, D.C., septiembre tres (3) de dos mil catorce (2014) Proceso: 110010326000201300162 00 (49.150).

1.5 Violación a los artículos 21 y 29 de la Ley 1454 de 2011 por desplazar las funciones de los entes territoriales y situarlas en cabeza del Ministerio de Minas y Energía

El Decreto 2691 viola dos disposiciones de la Ley 1454 de 2011, que tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano.³⁰ Estas violaciones ocurren en cuanto el Decreto traslada funciones de los entes territoriales para situarlas exclusivamente en el Ministerio de Minas y Energía, coartando así la autonomía de aquellos para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial.

En efecto, el artículo 21 de la Ley 1454 de 2011 señala que uno de los objetivos generales de la legislación territorial es una mayor delegación de funciones y competencias hacia el orden territorial. Esta disposición señala que:

“Artículo 21. *Objetivos generales de la legislación territorial.* La ley promoverá una mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada y los entes territoriales, el fortalecimiento de las Regiones de Planeación y Gestión y las Regiones Administrativas y de Planificación, el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno, el fortalecimiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales y el incremento de la productividad y la modernización de la Administración municipal.” (el subrayado es nuestro)

Por su parte, el artículo 29 señala que es competencia de los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, en los siguientes términos:

“Artículo 29. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio. Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:

(...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Parágrafo 1°. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.”

Así, contrario a lo dispuesto también en la Ley 1454 de 2011, el Decreto 2691 coarta la posibilidad de los municipios y distritos de planear e implementar las medidas de protección referidas. El Decreto expresamente impide a los municipios y distritos cumplir con sus obligaciones de formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio y reglamentar los usos del suelo libremente, al localizar la facultad de tomar estas decisiones trascendentales para la vida del municipio en el Ministerio de Minas y

³⁰ Artículo 1 Ley 1454 de 2011

Energía y no, como lo ordenan las disposiciones citadas, en el gobierno territorial. El efecto de esto es entonces un claro debilitamiento del municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, en contravía de lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley 1451.

En esta medida, el Decreto 2691 debe ser declarado nulo por contradecir lo dispuesto en el ordenamiento jurídico colombiano con relación a la autonomía de los municipios y distritos, su competencia y obligación de reglamentar los usos del suelo y elaborar sus Planes de Ordenamiento Territorial y, por esta vía, proteger el medio ambiente, la salubridad pública y su patrimonio cultural.

2. SEGUNDO CARGO: Violación del artículo 288 de la Carta, según el cual las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

2.1 Violación del artículo 288 de la Constitución por violación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El artículo 288 de la Constitución señala en su segundo inciso que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”

Respecto a la aplicación de este mandato constitucional, la Corte Constitucional estableció en la sentencia C-123 de 2014 que “en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán *acordar* con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”.

Aparentemente de manera consecuente, el artículo 1º del Decreto 2691 prevé que el objeto de ese decreto es “regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para *acordar* con el Ministerio de Energías medidas, de protección del ambiente sano y, en especial de las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera”.

No obstante, como se señaló en la sección IV de esta demanda, titulada “Consideraciones Previas”, el procedimiento que crea el Decreto 2691 no es uno en el que se cumpla con el condicionamiento hecho por la Corte en la sentencia C-123 de 2014. En efecto, en el procedimiento previsto en el Decreto las entidades involucradas actúan de manera separada y sin tomar alguna determinación conjunta. El procedimiento no apunta a que las entidades del orden nacional y territorial lleguen a un acuerdo³¹ y supedita a la voluntad del Ministerio de Minas y Energía el deber de los municipios y distritos de tomar medidas de protección necesarias para proteger el medio ambiente, las cuencas hídricas, la salubridad pública y el desarrollo social y cultural de sus territorios.³²

Este procedimiento entonces viola el mandato del artículo 288 de la Constitución, según el cual ese tipo de competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. El Decreto 2691 viola también lo que la Corte

³¹ Real Academia Española (RAE): acuerdo.(De *acordar*). 3. m. Convenio entre dos o más partes. (Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=acordar>)

³² El procedimiento previsto en el Decreto 2691 está explicado con detalle en la sección IV Consideraciones Previas. P. 10 y siguientes, numerales 11 y siguientes.

Constitucional dispuso puntualmente respecto al procedimiento mediante el cual deben adoptarse el tipo de medidas referidas en aplicación de este artículo constitucional.

Los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación han sido definidos en la Ley (véase entre otras, Ley 1454 de 2011 y la Ley 136 de 1994), y en la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado.³³

2.1.1 Violación del principio de concurrencia³⁴

El principio de concurrencia impone que la actividad del Estado debe cumplirse con la participación en lo posible de los distintos niveles de la Administración, sin que quepa excluir de manera injustificada la competencia de una entidad cuya intervención resulte necesaria para alcanzar los fines de la acción estatal.

Por el contrario, el procedimiento previsto en el Decreto 2691 no contribuye a lograr la participación conjunta de las entidades territoriales con las autoridades de orden nacional. En efecto, el artículo 3 del Decreto se limita a enunciar que “(...) los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía, previo acuerdo municipal o distrital, medidas de protección (...) frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera en áreas previamente delimitadas de su circunscripción territorial”. El artículo 7 prevé por su parte que se realizará una reunión con el concejo municipal o distrital solicitante “(...) para que respectivamente expongan las razones de la solicitud y del concepto.” y, finalmente, en el artículo 9 prevé que el Ministerio de Minas y Energía “(...) decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial”. En ninguna parte del Decreto se prevé entonces que haya una etapa para que de manera conjunta, es decir, en agregado³⁵, las entidades territoriales deliberen y resuelvan con las entidades nacionales sobre la adopción de las medidas de protección solicitadas.

El Decreto prevé como únicos criterios para sopesar la solicitud hecha por el Ministerio los principios de desarrollo sostenible, el fortalecimiento económico y social del país y los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento de los mismos. No contempla, entonces, que las solicitudes de los municipios y distritos sean valoradas conforme a los intereses de éstos, cuya protección es además su deber constitucional, tales como la preservación de la diversidad e integridad del ambiente (previsto en el artículo 79 de la Constitución), la protección de la salubridad pública (artículo 88 de la

³³ Los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación han sido desarrollados por la Corte Constitucional en sentencias C-517 de 1992, C- 595 de 1996, C-149 de 2010, C- 072 de 2014, C-123 de 2014 entre otras, y por el Consejo de Estado, recientemente, en el Auto del 3 de septiembre de 2014 por medio del cual ordenó la suspensión provisional del Decreto 934 de 2013.

³⁴ Además de estar previsto en la Constitución Política y de haber sido abordado en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el principio de Concurrencia está también en varias disposiciones de orden legal relativas al ordenamiento territorial, tales como la Ley 1454 de 2011 o la Ley 136 de 1994:

Artículo 27, Ley 1454 de 2011. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: (...) 2. Concurrencia. La Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

Artículo 4 Ley 136 de 1994: Artículo 4º.- *Principios rectores del ejercicio de competencia.* municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:

(...) b) CONCURRENCIA: Cuando sobre una materia se asignen a los municipios, competencias que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades;

³⁵ Según la Real Academia Española, la palabra conjunta quiere decir “1. Unido (...) 2. Mezclado (...) 3. Aliado (...) 4. Agregado de varias personas o cosas.” <http://lema.rae.es/drae/?val=conjunto> (consultado 18 de febrero de 2014)

Constitución) o la protección del patrimonio cultural de la Nación (artículo 72 de la Constitución). Así, el Decreto carece de garantías para que las valoraciones de los municipios y distritos sean incluidas y consideradas seriamente en el proceso de decisión sobre la adopción de las medidas de protección de que trata el Decreto 2691.

El Decreto 2691, termina impidiendo a las entidades del orden local que incidan efectivamente en las decisiones atinentes a ámbitos de su competencia, como las repercusiones económicas, sociales y ambientales de la minería que impactan la vida de los municipios y el ordenamiento territorial. Así, el Decreto excluye la competencia de los municipios y distritos relativa a la de reglamentación de los usos de su suelo y la protección del medio ambiente, la salubridad pública y el desarrollo social y cultural de sus territorios.³⁶

La exclusión de la competencias de los municipios vulnera claramente el principio de concurrencia. Esto sucede al supeditar la voluntad de las entidades territoriales a la del Gobierno Nacional, pues conforme al Decreto el Ministerio de Minas y Energía queda con la facultad de decidir, en últimas, si acoge o rechaza dichas medidas. Esto, además, en claro desconocimiento de la competencia de las entidades territoriales para, como señaló la Corte Constitucional en la ya referida sentencia 339 de 2002, excluir zonas de la actividad minera del perímetro urbano de sus territorios. En efecto, el Decreto termina convirtiendo los deberes de las entidades relacionadas relativos al ordenamiento territorial y a la protección de los ámbitos de las medidas en cuestión, en facultades ejecutadas a discreción por el Ministerio de Minas y Energía y supeditando la voz de las entidades más próximas al ciudadano a la voluntad de éste.

2.1.2 Violación del principio de coordinación³⁷

El principio de coordinación reclama el ejercicio armónico de las competencias concurrentes entre Nación y sus entidades territoriales. El Decreto 2691 de 2014, lejos de crear un mecanismo en el que este ejercicio armónico sea posible, prevé un procedimiento que impone diversas trabas a los municipios y distritos en el ejercicio de sus competencias y, más allá de las limitación ya expuesta en el punto anterior.

En efecto, el Decreto señala que los municipios y distritos solo podrán hacer la solicitud de medidas (1) cada vez que modifiquen sus planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y/o esquemas de ordenamiento territorial (Artículo 5 del Decreto 2691), (2) luego de haber realizado estudios de soporte técnicos elaborados a cargo del respectivo municipio que soporten la petición de las medidas de protección en cuestión (artículo 4 del Decreto 2691)³⁸, luego de que (3) el concejo del municipio o

³⁶ Este argumento fue desarrollado independientemente en el Cargo Primero de esta demanda.

³⁷ Además de estar previsto en la Constitución Política y de haber sido abordado en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el principio de Coordinación está también en varias disposiciones de orden legal relativas al ordenamiento territorial, tales como la Ley 1454 de 2011 o la Ley 136 de 1994:

Artículo 27, Ley 1454 de 2011. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: 1. Coordinación. La Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

Artículo 4 Ley 136 de 1994: Artículo 4º.- *Principios rectores del ejercicio de competencia.* municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes: a) COORDINACIÓN: En virtud de este principio, las autoridades municipales al momento de desarrollar y ejercitar sus propias competencias deberán conciliar su actuación con el principio armónico que debe existir entre los diferentes niveles de autoridad en ejercicio de sus atribuciones;

³⁸ Artículo 4 del Decreto 2691: *Estudio de soporte.* En virtud de lo previsto en el artículo 3º de este decreto, en el acuerdo del respectivo concejo municipal o distrital se concretará la intención de

distrito apruebe un acuerdo municipal o distrital en el que se concrete ni siquiera la necesidad de implementar las medidas, respaldadas por estudios técnicos, sino “la intención de establecer las medidas de protección referidas”, donde además deben indicarse las causas y los fines perseguidos (Artículo 4 del Decreto 2691). Hecho lo anterior podrán por fin las entidades territoriales elevar la mentada solicitud al Ministerio de Minas y Energía quien no obstante podrá requerirlo por una sola vez en caso de que “(...) la solicitud del ente territorial no cumpl(a) con los requisitos establecidos en este decreto.”

La solicitud por su parte, como ya se mencionó, será valorada **unilateralmente** por el Ministerio de Minas y Energía, pues el Decreto le otorga a esta entidad la facultad discrecional de decidir sobre la implementación o no de las medidas necesarias para proteger el medio ambiente, independientemente de si conforme a los estudios técnicos en cuestión o la decisión del concejo municipal se encontró que la medida era indispensable para proteger el medio ambiente, el desarrollo social o cultural de la comunidad o la salubridad pública. En este sentido, el Decreto no garantiza en ninguna medida que la opinión de los municipios o distritos sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de la decisión, sobre todo en aspectos principales de la vida del municipio, como la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Salta a la vista que el procedimiento previsto en el Decreto 2691 es desproporcionado e impone cargas desmedidas a los municipios y distritos que, en ejercicio de sus obligaciones constitucionales, quisieran implementar el tipo de medidas de protección de que trata el Decreto.

Es desproporcionado, por ejemplo, al exigirle a los municipios que sufraguen estudios técnicos que soporten su intención de adoptar dichas medidas, más aún cuando los estudios no son tenidos como definitivos para la decisión última, pues aún si los mismos revelan que la medida es imprescindible, pueden ser rechazados por el Ministerio de Minas. ¿Si el mismo Estado-nación tiene dificultades técnicas y financieras para realizar este tipo de estudios y requiere con frecuencia de años para llevarlos a cabo, resulta razonable y realista pretender que lo hagan los municipios como lo exige la norma acusada?³⁹

A esto debe sumarse que el artículo 5 prevé que la solicitud solo podrá elevarse cada vez que los municipios o distritos modifiquen sus Planes de Ordenamiento Territorial, o el plan respectivo. Esto excluye la posibilidad de que los municipios o distritos puedan elevar solicitudes de medidas urgentes e imperiosas en otros momentos. Esto desconoce, además, que modificar los Planes de Ordenamiento Territorial es un procedimiento engorroso y poco frecuente. Por ejemplo, ¿qué tipo de acción le queda a un municipio o distrito que haya acabado de modificar su Plan de Ordenamiento Territorial y encuentre, pocos meses después, que es necesario tomar algunas medidas para proteger la salubridad pública de sus habitantes ante un hecho imprevisto?

Si lo anterior fuera poco, el Decreto prevé, en el párrafo del artículo 5, un término brevísimo de tan solo 90 días para que las entidades territoriales eleven las primeras

establecer las medidas de protección referidas, se indicarán las causas y se establecerán los fines perseguidos.

Las medidas de protección deben fundamentarse en estudios técnicos elaborados a cargo del respectivo municipio o distrito, los cuales deben contener el análisis de los efectos sociales, culturales, económicos o ambientales que podrían derivarse de la aplicación de las citadas medidas en relación con los impactos que puede generar la actividad minera. Los costos de estos estudios serán asumidos por el Municipio solicitante.

Los estudios aludidos deberán acompañarse a la solicitud y estarán en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial y esquemas de ordenamiento territorial, según el caso.

³⁹ En virtud del párrafo del artículo 5, los municipios deberán hacer esto además, en un tiempo récord de 90 días para las primeras solicitudes, como se explicará más adelante.

“solicitudes” al Ministerio de Minas y Energías. Pasado este tiempo deberán esperar para elevar solicitudes para implementar medidas de protección a la próxima vez que modifiquen sus planes de ordenamiento territorial. A lo anterior hay que recordar que el decreto acusado fue expedido el 23 de diciembre de 2014, en plena víspera de receso de fin de año, lo cual reduce la probabilidad de que los Concejos municipales se conocieran el Decreto y sus términos.

En vista de todo lo anterior, ¿es razonable suponer que en 90 días, que se cumplen el próximo 23 de marzo de 2015, las autoridades de las entidades territoriales iban a poder (1) estudiar el Decreto y el proceso que crea; (2) acceder en ese término a la información pública y de las empresas mineras relativa a los proyectos de exploración y explotación minera que se planeen realizar en sus territorios, para poder identificar las medidas que se requieran; (3) identificar las posibles medidas que deberían implementarse conforme a la información conseguida; (4) contratar, realizar y costear los estudios técnicos que sirvan para justificar, especificar y diseñar las medidas de protección en cuestión y demostrar “el fin que con ellas se busca”, en los términos del Decreto. Finalmente, (5) elevar la solicitud de las mismas al Ministerio de Minas y Energía.

Ante la palmaria desproporción del plazo, que implica su inviabilidad práctica, el efecto concreto es que, 90 días después de expedido el Decreto, las zonas del territorio de jurisdicción de los distritos y municipios que no hayan alcanzado a solicitar las medidas podrán ser otorgadas en concesión por parte de la Autoridad Minera Nacional. Entregadas en concesión, los municipios y distritos perderán de manera inconstitucional la competencia de implementar medidas de protección del medio ambiente, las cuencas hídricas, la salubridad pública y el desarrollo cultural y social de sus territorios en dichas zonas.

En efecto, el parágrafo del artículo 5 del Decreto señala que:

“Dentro del término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de publicación de este **decreto**, los concejos municipales o distritales podrán presentar por primera vez ante el Ministerio de Minas y Energía, la solicitud señalada en el artículo 3°.”

Como expusimos al comienzo de esta demanda, el efecto inminente de esta disposición justifica la solicitud de suspensión del Decreto 2691 de 2014 como medida cautelar en el presente proceso.

En conclusión, el Decreto 2691 no vela por el ejercicio armónico de las competencias concurrentes de las entidades involucradas en la toma de una decisión respecto de las medidas de protección. Por el contrario, el Decreto erige significativas trabas para los municipios, tanto imponiéndoles un procedimiento que (1) solo puede realizarse cada vez se modifique el POT, (2) impone cargas adicionales de carácter económico en cabeza de la entidad territorial y (3) sustrae cualquier valor vinculante de las decisiones que tomen los municipios con relación a la protección del medio ambiente, la salubridad pública o el desarrollo cultural o social de la Nación, a pesar de ser su deber constitucional y que en estos caso estaría amparado por estudios técnicos, toda vez que la decisión sobre la implementación de estas medidas recae exclusivamente en el ministerio de Minas y Energía.

2.1.3 *Violación del principio de subsidiariedad*⁴⁰

⁴⁰ Además de estar previsto en la Constitución Política y de haber sido abordado en reiteradas ocasiones por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el principio de Coordinación está también en varias disposiciones de orden legal relativas al ordenamiento territorial, tales como la Ley 1454 de 2011 o la Ley 136 de 1994:

Artículo 27, Ley 1454 de 2011. Principios del ejercicio de competencias. Además de los que el artículo 209 de la Constitución Política contempla como comunes de la función administrativa, son principios rectores del ejercicio de competencias, los siguientes: (...)3. Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente

Por último, el principio de subsidiariedad señala que la intervención del Estado debe efectuarse en el nivel más próximo al ciudadano y que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo han de intervenir en asuntos que, en principio, corresponderían a las entidades locales, cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

Así, por ejemplo, en sentencia C-072 de 2014 la Corte Constitucional se refirió al principio de subsidiariedad en los siguientes términos:

“El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.”⁴¹ (el subrayado es nuestro)

Así las cosas, la intervención de las entidades territoriales en defensa del patrimonio ecológico constitucional es un imperativo, pues se trata de una competencia específicamente ordenada por la Constitución, que además está orientada a la protección del ambiente, que es también un imperativo constitucional.

Es claro, entonces, que el Decreto 2691 desconoce flagrantemente los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación del artículo 288 de la Constitución Política.

2.2 Violación al artículo 63 de la Ley 99 de 1993 por violar el principio de rigor subsidiario que rige en materia ambiental.

El artículo 63 de la Ley 99 de 1993 dispone expresamente que en el manejo del medio ambiente deberán regir el principio de rigor subsidiario, el principio de armonía regional y de gradación normativa.

Esta disposición señala que para asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano, el ejercicio de las competencias entre las autoridades nacionales y las entidades locales deberá realizarse de manera armónica y coordinada. Señala asimismo que en la función de policía ambiental, las regulaciones relativas a la protección del medio ambiente podrán hacerse más exigentes, pero no más flexibles por la entidades de corte departamental o nacional, con relación a las regulaciones que en ejercicio de sus funciones hagan las entidades territoriales.

En efecto, el citado artículo dispone lo siguiente:

“**Artículo 63°.- Principios Normativos Generales.** A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las

determinadas competencias. El desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia. El Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales.

Artículo 4 Ley 136 de 1994: Artículo 4°.- *Principios rectores del ejercicio de competencia.* municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes: (...) Artículo 4 Ley 136 de 1994: Artículo 4°.- *Principios rectores del ejercicio de competencia.* municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, conforme a los principios señalados en la Ley orgánica de ordenamiento territorial y en especial con sujeción a los siguientes:

⁴¹ Corte Constitucional C-072 de 2014

entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo.

Principio de Armonía Regional. Los Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica (...)

Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir aquellas que las autoridades medioambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley.” (El subrayado es nuestro)

El Decreto 2691 viola lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, en la medida en que no crea un procedimiento en el cual las diferentes entidades del orden nacional (es decir, el Ministerio de Minas) y los municipios y distritos puedan ejercer sus competencias relacionadas con la protección medio ambiente, en este caso dentro del marco de la autorización de actividades relacionadas con la actividad minera, de manera “armónica y coordinada”. Por el contrario, el Decreto crea una división prácticamente insalvable entre los dos tipos de entidades involucradas al volver a los unos “solicitantes” de las mencionadas medidas de protección y a los otros “los aprobadores”.

El Decreto también viola el principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, en la medida en que permite que el Ministerio de Minas y Energía sea más flexible de lo que lo serían los municipios o distritos en materia de protección del medio ambiente, de no ver su autonomía coartada por el mismo Decreto⁴². Podría por ejemplo darse el caso de un municipio que, dentro del marco del desarrollo de actividades relacionadas con la minería, prohíba que se viertan desechos en un yacimiento de agua determinado para evitar su contaminación. Entendida este tipo de prohibición como una medida para proteger el medio ambiente en el marco de actividades relacionadas con la minería, aplicaría el proceso previsto en el Decreto. En consecuencia, el Ministerio de Minas y Energía podría decidir implementar una regulación más flexible y permitir que en dicho yacimiento solo se vertieran desechos con bajo grado de toxicidad, poniendo efectivamente en riesgo la contaminación del mismo. Lo anterior, en clara violación del principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

2.3 Violación al artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014 respecto a la aplicación del artículo 288 de la Constitución con relación al mismo

⁴² Respecto a la obligatoria aplicación del principio de subsidiariedad en materia ecológica, la Corte Constitucional se refirió en la sentencia C- 535 de 1996. En esta ocasión la Corte examinó la constitucionalidad de una norma que restringía a las autoridades locales la competencia de regular la publicidad exterior visual y sostuvo que:

“En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288) (...) En el caso del patrimonio ecológico local este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarlo de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial.”

El artículo 37 de la Ley 685 de 2001 señala lo siguiente:

“Artículo 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo”

Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014 “(...) en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.”

El Decreto incumple el artículo 37 del actual Código de Minas, en la medida en que, como se señaló en el cargo anterior, desconoce los términos del condicionamiento hecho por la Corte Constitucional de este artículo,⁴³ porque no crea un procedimiento por medio del cual las medidas referidas sean acordadas entre las autoridades de orden nacional con las de orden territorial, con excepción del “objetivo” que enuncia en el artículo 1.⁴⁴

Al declarar constitucional el artículo 37 del Código de Minas, la Corte Constitucional hizo una lectura sistemática que ubicó el contenido del mismo dentro de la tensión entre el principio de unidad territorial y la organización unitaria del Estado. En su estudio de la disposición, encontró que éste sería exequible “(...) cuando su contenido garantizara un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre si se permite o no la actividad minera en su territorio”⁴⁵ y las medidas de protección al medio ambiente, el desarrollo cultural y social y la salubridad pública de su territorio, como señaló en la parte resolutoria⁴⁶.

Para la Corte, esta solución implica que, tal y como lo resaltó el Consejo de Estado en el auto que suspendió temporalmente el Decreto 934,

“(...) la Nación no es el único nivel competencial involucrado en la toma de decisiones tan trascendentes para aspectos principales de la vida local, sino que los municipios y distritos deben poder participar **de forma activa y eficaz** en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos, expresada a partir de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y debe tener una influencia apreciable en la toma de la decisión, sobre todo en aspectos

⁴³ En diversas ocasiones, la Corte se ha referido a la declaratoria de constitucionalidad condicionada. Por en sentencia C-171 de 2012, señaló que el condicionamiento que hace es la interpretación constitucional de la norma en cuestión, interpretación que queda incorporada al alcance de la misma y, en consecuencia la que deben hacer los diferentes operadores jurídicos al utilizarla para no vulnerar la Constitución. En efecto, en esta ocasión, la Corte señaló lo siguiente:

“(...) la Corte ha validado en innumerables oportunidades la posibilidad de dictar sentencias moduladas, en las que se declare una exequibilidad condicionada, en aquellos eventos en los que sea posible conservar el precepto normativo en el ordenamiento jurídico, dando aplicación al principio *pro legislatore*, y siempre y cuando exista una interpretación de la norma que al incorporarla al alcance normativo del precepto o al entendimiento del enunciado normativo, subsane la posible vulneración de la Carta Política y la torne en constitucional (...).” (Se destaca)

⁴⁴ El contenido del condicionamiento hecho por la Corte Constitucional al artículo 37 de la Ley 685 de 2001 fue desarrollado en detalle en la sección VI. Consideraciones Previas de esta demanda. P. 10 y siguientes.

⁴⁵ Corte Constitucional, C-123 de 2014

⁴⁶ Corte Constitucional, C-123 de 2014

principales de la vida del municipio, como la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.”⁴⁷

La declaratoria de exequibilidad condicionada que hizo la Corte del artículo 37 del Código de Minas debió traer como consecuencia, la creación de espacios de coordinación, además de ampliar y fortalecer los ya existentes, para garantizar la participación activa y eficaz de las autoridades locales y distritales en las decisiones relativas a la exploración y explotación de minerales.

Sin embargo, el Decreto 2691 no crea ningún procedimiento mediante el cual sea posible acordar las citadas medidas de manera coordinada, ni crea un espacio en el que la opinión de los municipios o distritos sea valorada de manera activa y eficaz. Crea, como hemos señalado, un espacio para que los municipios y distritos soliciten medidas de protección y el Ministerio de Minas, decida si las acoge o las rechaza.

En esta medida el Decreto viola el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 conforme al alcance que le dio la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014. Con lo cual, adicionalmente, el procedimiento previsto en el Decreto es contradictorio con sus considerandos y con el objetivo que enuncia en su artículo 1.

3. TERCER CARGO: Violación a los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, pues se excluye a los municipios y distritos de la definición del Estado propietario de los recursos del subsuelo.

En sus justificaciones, el Decreto 2691 parte de una interpretación errónea de los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, relativos a la propiedad de los recursos del subsuelo en cabeza del Estado, lo que termina por vulnerar la participación de los municipios y distritos en la toma de las decisiones relativas a la explotación de los mismos.

Los artículos 332 y 334 de la Constitución Política disponen, respectivamente, lo siguiente:

“ARTICULO 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.”

ARTICULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario. (...)” (el subrayado es nuestro)

El Decreto desconoce que cuando los artículos 332 y 334 de la Constitución atribuyen al Estado, y no solo a la Nación, la propiedad sobre los recursos del subsuelo y la facultad de tomar las decisiones relativas a su explotación, no debe entenderse que los entes estatales con competencia para tomar decisiones en esos asuntos son únicamente los del nivel central con exclusión de los entes estatales del nivel territorial. Al contrario, al referirse al Estado, estas disposiciones constitucionales incluyen tanto a la Nación como al conjunto de las entidades territoriales, quienes deberán adoptar las determinaciones respecto a los temas que recaigan en la competencia de ambos de manera concertada.

⁴⁷ Corte Constitucional, C-123 de 2014

Esta es la interpretación que le ha dado la jurisprudencia de la Corte Constitucional a estos mandatos que se refieren al Estado, por ejemplo, en la sentencia C-221 de 1997.

En esa ocasión la Corte señaló que:

“(...) es equivocada la apreciación del demandante según la cual el empleo de la palabra Estado en los artículos 80 y 360 implica obligatoriamente que se trata de competencias y titularidades propias de la Nación, ya que en nuestro orden constitucional la palabra “Estado” no se refiere exclusivamente a la Nación sino que se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales.

9- Conforme a lo anterior, la Corte considera que cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de

los distintos órdenes territoriales. Ahora bien ello no impide que en determinadas oportunidades la Carta pueda asimilar, en un precepto específico, las palabras Estado y Nación, y por ende denomine estatal a una competencia nacional o a la titularidad de la Nación sobre un determinado recurso. Sin embargo, como en principio la Constitución reserva la palabra Estado para hablar del conjunto de autoridades de los distintos niveles territoriales, deberá mostrarse por qué en determinada disposición esa palabra puede ser considerada un sinónimo de Nación.”⁴⁸

Por tanto, el Decreto 2691 parte de una interpretación incorrecta de los artículos 332 y 334 de la Constitución, al atribuirle al Ministerio de Minas y Energía, una entidad del gobierno central, la facultad exclusiva de tener la última palabra sobre la implementación de medidas de protección del tipo previstas en el Decreto 2691. Esto porque el mandato constitucional previsto en los citados artículos 332 y 334 de la Carta Política, en vez de establecer en cabeza del gobierno central la facultad de tomar decisiones en materia minera, convergen en establecer un modelo concertado de gestión del territorio y de los recursos naturales.

4. CUARTO CARGO: Acaparamiento en cabeza del Ministerio de Minas y Energía de las funciones de otras entidades de orden regional y nacional que tienen un deber de protección del medio ambiente y de la salubridad pública, tales como las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social. El Decreto viola los artículos 150 y 331 de la Constitución Política y los artículos 23, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 99 de 1993, los artículos 2 y 6 de la Ley 161 de 1994 y los artículos 57 y 59 de la Ley 489 de 1998.

El Decreto 2691 de 2014, además de violar la autonomía de las entidades territoriales y sus obligaciones de proteger el medio ambiente, la salubridad pública y el desarrollo sostenible y cultural de sus comunidades y territorio, desplaza también mediante el procedimiento que crea a otras entidades del orden nacional y regional que tienen competencias en estas áreas. Se trata de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social. Estas entidades, en ejercicio de sus competencias y en cumplimiento de sus obligaciones deberían participar en la toma del tipo de decisiones de que trata el Decreto, como la necesidad de adoptar medidas para proteger el medio ambiente o la salubridad pública. No obstante, el Decreto las excluye totalmente de este procedimiento contrariando varias disposiciones de orden constitucional y legal, como se desarrolla a continuación:

⁴⁸ Corte Constitucional, C 221 de 1997.

4.1 Violación al artículos 150 de la Constitución Política y a los artículos 23, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 99 de 1993, los artículos 2 y 6 de la Ley 161 de 1994 por violar el régimen de autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y desconocer su carácter de máxima autoridad ambiental en su región

4.1.1 *Violación al artículo 150 de la Constitución*

El artículo 150 de la Constitución Política señala que las Corporaciones Autónomas Regionales deberán ser creadas conforme a un régimen de autonomía. Esta disposición señala que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 7. (...) reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; (...)”.

Respecto a este régimen de autonomía y a la importancia de las Corporaciones Autónomas Regionales en la toma de decisiones relativas a la conservación del medio ambiente, como lo son evidentemente las medidas de que trata el Decreto 2691, se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-593 de 1995 en los siguientes términos:

“Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas.”⁴⁹

No obstante, el Decreto 2691 ni siquiera menciona a estas autoridades, que tienen funciones de control y reglamentarias relacionadas con la preservación del ambiente y que son la máxima autoridad ambiental de las regiones donde se ubican.

Ahora, como se señaló también en un cargo anterior, el artículo 37 del actual Código de Minas prevé que “(...) ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.” No obstante, el Decreto 2691 no prevé mecanismos para excluir zonas de la minería sino para tomar medidas de protección al medio ambiente y cuencas hídricas, entre otras, en desarrollo de autorización de la exploración y explotación minera. En la toma de dichas medidas, entonces, deben participar activa y autónomamente las CAR regionales.

4.1.2 *Violación a los artículos 23, 30, 31, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 99 de 1993*

⁴⁹ Corte Constitucional, C-593 de 1995

El artículo 23 de la Ley 99 de 1993 dispone que:

“Las Corporaciones Regionales son entes corporativos de carácter público (...) encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible (...)”.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley 99 de 1993 dispone que el objeto de las CAR es la “(...) ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente (...)”

Adicionalmente, el artículo 31 de la misma ley, señala entre las funciones de las CAR la de actuar como máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. En efecto, esa disposición señala:

“2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente.” Ahora, como se señaló anteriormente, el artículo 37 del actual Código de Minas prevé que “(...) ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.”

El Decreto vulnera estas disposiciones al desconocer la autonomía de las CAR, también prevista en la ley, por los motivos mencionados en el acápite anterior. Esto a pesar de que la ley es clara en que son las CAR las entidades encargadas de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente.

El Decreto demandado desconoce entonces la jurisdicción de las CAR creadas por los artículos 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 41 de la Ley 99 de 1993, a saber, de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, la Corporación Autónoma Regional de Sucre, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, la Corporación Autónoma Regional de Santander, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Chivor, la Corporación Autónoma Regional del Guavio, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique, la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, la Corporación Autónoma Regional del Magdalena, la Corporación Autónoma Regional del Cesar, la Corporación Autónoma Regional de la Guajira, la Corporación Autónoma Regional de la Caldas (sic), Corporación Autónoma regional del Cauca, Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez CAR, la Corporación Autónoma Regional de Defensa de la Meseta de Bucaramanga, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente de la Amazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena, la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chochó, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Urabá y la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Mojana y el San Jorge, además de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena (“Corpomagdalena”), prevista expresamente en el artículo 331 de la Constitución y desarrollado en la Ley 161 de 1994. En efecto, la Ley 161 señala que Corpomagdalena tendrá jurisdicción en el territorio de los municipios ribereños del río Magdalena, pues la Constitución previó su creación con el objetivo de recuperar ambientalmente esta región.

Respecto a las funciones de estas corporaciones, el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 señala que las funciones de las CAR⁵⁰ consisten en, entre otras, en:

⁵⁰ Debe tenerse en cuenta por su parte que la ley 161 de 1994, designa además las funciones para Corpomagdalena, la Corporación Autónoma Regional expresamente creada por el artículo 331 de la Constitución Política.

“Artículo 31°.- Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: (...)

Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;

Coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción (...)

Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6., Fijar en el área de su jurisdicción los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente. (...)

18. Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales;

Implantar y operar el Sistema de Información Ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente; (...)”

El Decreto vulnera, entonces, la jurisdicción de las CAR de diversas maneras:

Primero, desconoce su función como máxima autoridad ambiental en el territorio de su jurisdicción, pues deposita en cabeza del Ministerio de Minas y Energía la función de determinar sobre la pertinencia o no de medidas necesarias para proteger el medio ambiente en desarrollo de actividades relacionadas con la minería, con independencia del concepto de estas corporaciones. (artículo 31, numeral 2, Ley 99 de 1993)

Segundo, desconoce abiertamente su función de “coordinar el proceso de preparación de los planes, programas y proyectos de desarrollo medioambiental que deban formular los diferentes organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA) en el área de su jurisdicción”. En la medida en que el Decreto sitúa la facultad de decidir sobre la toma de medidas necesarias para proteger el medio ambiente en el marco del desarrollo de actividades relacionadas con la exploración y explotación minera exclusivamente en el Ministerio de Minas y Energía, desconoce que las CAR en virtud de su función de coordinación de programas de desarrollo medioambiental, deberían ser parte de este proceso. (artículo 31, numeral 4, Ley 99 de 1993)

Tercero, al dejar a la discreción del Ministerio de Minas y Energía la facultad de involucrar a las CAR o no en el proceso del que trata el Decreto, impide el cumplimiento de la obligación de las CAR de participar en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten. (Artículo 31, numerales 5 y 6, Ley 99 de 1993)

Ahora, el Decreto prevé la posibilidad de que diferentes entidades participen en el proceso de toma de decisión sobre la adopción o no de las medidas que los municipios consideren necesarias para proteger los diferentes ámbitos de su competencia.

En efecto, el artículo 6 del Decreto 2691 dispone que “Recibida la solicitud del concejo municipal o distrital, el Ministerio de Minas y Energía lo enviará dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la misma, a la autoridad nacional con competencia en las materias que se refiere el estudio técnico de soporte para su respectivo concepto.” Por tanto, existe la posibilidad de que las CAR emitan concepto sobre las solicitudes interpuestas por los concejos municipales o distritales en materia de protección del medio ambiente o cuencas hídricas en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación mineral. Esto además, en la medida en que las CAR tienen competencia en estas material.

No obstante, dicha participación depende de la voluntad del Ministerio de Minas y Energía. En efecto, el artículo 8 del Decreto 2691 señala que a la reunión prevista en el procedimiento del decreto “El Ministerio de Minas y Energía **podrá** convocar a esta reunión a las entidades y organismos que considere pertinente.” Según ese artículo depende entonces de la discreción del Ministerio de Minas y Energía si se convoca a la máxima autoridad ambiental de la jurisdicción involucrada puesto que los municipios no tienen la posibilidad de convocarla.

Adicionalmente, aún en el optimista escenario en el que la CAR hubiere rendido concepto o hubiere sido convocada, lo cierto es que su concepto o su participación en la reunión, según el Decreto, no es vinculante para el Ministerio de Minas y Energía en su decisión sobre las medidas solicitadas por los municipios. Se desconoce así la calidad de las CAR de máxima autoridad ambiental en la jurisdicción de que se trate. En efecto, el artículo 9 del Decreto 2691 señala que el Ministerio de Minas y Energía “(...) decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial, con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos.” Es decir, sin ningún reconocimiento a la autoridad ambiental de las CAR.

Cuarto, el Decreto no da espacio para que las CAR cumplan su función de ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción. En efecto, como se ha señalado ampliamente, traslada las facultades de las entidades involucradas en la protección de éstas al Ministerio de Minas y Energía, a quien designa como la entidad que autónomamente decide sobre su adopción o no, con independencia de qué tan necesarias sean dichas medidas. (artículo 31, numeral 18, Ley 99 de 1993)

Por los anteriores motivos, entonces, resulta evidente que el procedimiento previsto en el Decreto 2691 de 2014 vulnera las disposiciones legales de mayor rango relativas a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales y su rol como máxima autoridad ambiental en sus respectivas jurisdiccionales. El Decreto, entonces, deberá ser declarado nulo por esta Corporación.

4.2 Violación a los artículos 57 y 59 de la Ley 489 de 1998 pues desconoce la función del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Medio Ambiente y Protección Social de participar en la formulación del Gobierno en los temas que les correspondan.

El Decreto 2691 vulnera los artículos 57 y 59 de la Ley 489 de 1998 puesto que desplaza de los Ministerios de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Salud y Protección Social su obligación y competencia de coordinar la ejecución de planes y programas y participar en la política del Gobierno en los temas que les corresponden. Este desplazamiento ocurre cuando el Decreto ubica exclusivamente en cabeza del Ministerio de Minas la facultad de decidir sobre la adopción o no de las medidas de protección necesarias, con independencia del tema de que trate la decisión que se deba tomar en cada caso y sin siquiera exigir que los Ministerios, cuyo ámbito de competencia esté involucrado, rindan concepto al respecto.

En efecto, el artículo 57 de la Ley 489 de 1998, señala que los negocios de los ministerios serán distribuidos por el Presidente de la República según su naturaleza:

“Artículo 57º.-. Organización y funcionamiento de los ministerios y departamentos administrativos. De conformidad con el artículo 206 de la Constitución Política, el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos serán determinados por la ley. Compete al Presidente de la República distribuir entre ellos los negocios según su naturaleza.”

Adicionalmente, el artículo 59 de la Ley 489 desarrolla las funciones de los ministerios, dentro de las cuales destacan:

“5. Coordinar⁵¹ la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales y prestarles asesoría, cooperación y asistencia técnica. Participar en la formulación de la política del Gobierno en los temas que les correspondan y adelantar su ejecución.”

El Decreto 2691 señala en su artículo 1 que su objeto es “(...) regular el procedimiento que deben seguir los municipios y distritos para acordar con el Ministerio de Minas y Energía medidas, de protección al medio ambiente sano, de sus cuencas hídricas (...) y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera.” El Decreto señala, asimismo en su artículo 3 que “(...) los concejos municipales o distritales podrán solicitar ante el Ministerio de Minas y Energía (...) medidas de protección del ambiente sano (...) y la salubridad de la población (...) frente dichas afectaciones, prevé que el Ministerio de Minas y Energía será el coordinador del procedimiento mediante el cual el mismo Ministerio estudia dichas solicitudes (artículos 6, 7 y 8 del Decreto 2691) y dispone, por último que “(e)l Ministerio de Minas y Energías (...) decidirá sobre las medidas solicitadas por la entidad territorial.” (El subrayado es nuestro)

El Decreto 2691 otorga entonces al Ministerio de Minas y Energía facultades en materia de protección al medio ambiente y de protección de la salubridad de la población, excluyendo a otros ministerios como el de Salud y Protección Social y el de Medio Ambiente y Desarrollo. El Decreto concentra en el Ministerio de Minas y Energía todas las decisiones relativas a las decisiones ambientales y de salubridad relacionadas con la minería.

Otorgar facultades exclusivas al Ministerio de Minas y Energía en ámbitos de competencia de otros Ministerios, es contrario a los artículos 57 y 59 de la Ley 489, según los cuales el ministerio involucrado en la toma de medidas que busquen proteger el medio ambiente y la salubridad, entre otras, deberá ser aquel que deba ocuparse de los asuntos relacionados con el medio ambiente o la salubridad pública, según el caso. En esta medida, entonces, aún en el marco de la autorización de actividades de exploración y explotación minera y con relación a las medidas de protección de que trata el Decreto 2691, el Ministerio encargado de la toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y/o la salubridad pública deberá participar en la decisión sobre su adopción o no.

En efecto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el encargado de coordinar la toma de decisiones que estén relacionadas con el medio ambiente, como lo es la decisión sobre si se deben o no adoptar medidas de protección del mismo. Así, el Decreto 3570 de 27 de septiembre de 2011, por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible siguiendo lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, señala, de la misma manera a como lo hace la Ley 99 de 1993, que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente, el encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujeta el aprovechamiento sostenible

⁵¹ Según la Real Academia de la Lengua Española (RAE) la palabra coordinar significa: “1. *tr.* Disponer cosas metódicamente. 2. Concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común.”

del ambiente de la nación (artículo 1). Consecuentemente, el artículo 2 de esta disposición señala que corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

- “1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente (...)
2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales.
3. Apoyar a los demás Ministerios (...) en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de políticas sectoriales. (...).”

Por su parte, el Decreto 4107 de 2011, por medio del cual se determinaron los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social, también siguiendo lo dispuesto en la Ley 1444 de 2011, señala entre los objetivos de esta entidad la de “(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, y promoción social en salud (...)” (Artículo 1). Así como le atribuye las funciones de:

- “1. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.
5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.”

Es evidente, entonces, que en materia de medidas tendientes a proteger la salubridad pública, aún si estas deben tomarse en desarrollo de actividades de exploración y explotación minera, el Ministerio de Salud y Protección Social debería participar en la toma de estas decisiones. Sin embargo, en virtud del Decreto 2691, es únicamente el Ministerio de Minas y Energías el involucrado en la selección de dichas políticas.

En vista de lo hasta aquí expuesto y del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, que atribuye a los ministerios la obligación de coordinar y participar en la política pública de los ámbitos de su competencia, es evidente que el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Salud y Protección Social deberían estar presentes en procesos de la índole del dispuesto en el Decreto 2691. No obstante, el Decreto 2691 hace todo lo contrario y desplaza de manera contraria al ordenamiento jurídico todas las funciones de los ministerios de Medio Ambiente y Salud y Protección Social, además de las entidades territoriales, y las sitúa en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

En esta medida, el Ministerio de Minas y Energía no puede tener la facultad de decidir solo y sin la intervención de los demás ministerios competentes, asuntos en materia de medio ambiente y salubridad, aún si es esto sucede en el marco de la exploración y explotación minera. Lo contrario, es decir, lo previsto en el Decreto 2691, es violatorio de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 489.

- 5. QUINTO CARGO: El Decreto 2691 viola los artículos 8, 49, 79, 80 y 95.8 de la Constitución Política, pues prioriza tajantemente la actividad minera sobre finalidades constitucionales imperiosas como la**

conservación del medio ambiente, los recursos hídricos y la producción de alimentos.

Uno de los pilares más importantes de la Constitución de 1991 es su énfasis en la protección del medio ambiente y las obligaciones tanto del Estado como de los particulares de velar por la conservación del mismo. Así, el artículo 8 de la Constitución Política impone al Estado colombiano la obligación de “ (...) proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”⁵². El artículo 80, por su parte, impone al Estado la obligación de planificar “(...) el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación restauración o sustitución”. Adicionalmente, el artículo 79 de la Constitución consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y de participar en la toma de decisiones que puedan afectarlo.

En efecto, como señaló la Corte Constitucional en sentencia C-123 de 2014:

“(e)l ambiente ha sido uno de los principales elementos de configuración y caracterización del orden constitucional instituido a partir de 1991. En la Constitución vigente la protección del ambiente fue establecida como un deber, cuya consagración se hizo tanto de forma directa –artículo 79 de la Constitución-, como de forma indirecta –artículos 8° y 95 – 8 de la Constitución-; al respecto la Corte manifestó en la sentencia C-760 de 2007, “[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución”⁵³.

Este marco de protección al medio ambiente configura una clara y expresa obligación a cargo del Estado, que cobija a todos sus órganos y ramas, de actuar conforme a este mandato de protección del medio ambiente y los recursos naturales. Así, una lectura conjunta de las disposiciones previstas en los artículos 2, 8, 79 y 95 de la Constitución Política no dejan duda alguna sobre la obligación del Estado colombiano de proteger el medio ambiente, obligación que cobija a las entidades involucradas en la toma del tipo de decisiones de que trata el Decreto 2691.

Justamente esto fue señalado por la Corte Constitucional en sentencia T-154 de 2014, ocasión en la que resaltó que:

⁵² Constitución Política, Artículo 8

⁵³ Respecto al marco internacional de este derecho – obligación la Corte señaló en sentencia C-632 de 2011 que “la internacionalización de las relaciones ecológicas se ha venido manifestando a través de la expedición de una serie de instrumentos de derecho internacional, cuyo objetivo es el de establecer una alianza mundial y de cooperación entre los Estados, en interés de todos los países, para proteger la integridad del sistema ambiental, responder al fenómeno de la degradación y garantizar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras. Tal y como lo ha mencionado la Corte en decisiones precedentes, dentro de los instrumentos internacionales que se han suscrito con los propósitos enunciados, es menester destacar: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009. Los citados instrumentos, junto con otros que acompañan también al interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental, que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas.” (Corte Constitucional, C-632 de 2011)

“Respecto de los deberes que surgen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio y como derecho, la jurisprudencia constitucional manifestó “[m]ientras (sic) por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) **salvaguardar las riquezas naturales de la Nación**, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) **prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental**, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”⁵⁴ (el resaltado es nuestro)

De acuerdo con lo anterior, entonces, existe un claro deber del Estado de velar por la protección y conservación del medio ambiente.

Adicionalmente, conforme al artículo 49 de la Constitución, el Estado tiene un deber de garantizar servicios de promoción y acceso a la salud. En efecto, esta disposición señala que:

“Artículo 49: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”

Las obligaciones del Estado, tanto en materia de protección del medio ambiente como de velar por la promoción de los servicios de salud, son incumplidas en el Decreto 2691. Esto sucede porque el Decreto otorga discrecionalidad al Ministerio de Minas y Energía para descartar las medidas que soliciten las entidades territoriales aún cuando vengan acompañadas de estudios que demuestren la necesidad de adoptarlas, desconociendo todas las obligaciones del Estado de protección de estos bienes constitucionales.

En efecto el procedimiento establecido en el Decreto 2691 dispone que previos estudios técnicos, los municipios o distritos pueden solicitar al Ministerio de Minas y Energía que adopte o no unas medidas de protección propuestas por el distrito o municipio en cuestión. Sin embargo, el Ministerio de Minas y Energías no está obligado a adoptar las medidas que se encuentren necesarias según el texto literal del artículo 9 del Decreto según el cual:

⁵⁴ Corte Constitucional T-154 de 2014

“Artículo 9. *Decisión.* El Ministerio de Minas y Energía (...) decidirá sobre las medidas solicitadas, con fundamento en los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y el aprovechamiento eficiente de los mismos. (...) La decisión consistirá en **la adopción o no, de las medidas necesarias para la protección del ambiente sano y, en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.**” (subrayado fuera del texto original)

Los términos en los que el Decreto prevé, entonces, que se tome la decisión sobre la adopción de las medidas solicitadas pasa por alto las obligaciones estatales de proteger el medio ambiente. Conforme al Decreto el Ministerio de Minas y Energía podrá negar la implementación de dichas medidas, aún ante la evidencia soportada en estudios de que algunas de las medidas referidas son necesarias. En efecto, el Ministerio de Minas y Energía puede encontrar que en virtud de los principios de desarrollo sostenible, fortalecimiento económico y social del país, propiedad estatal de los recursos naturales no renovables y aprovechamiento eficiente de los mismos, la implementación de algún tipo de medidas no es “eficiente” o rentable y, aún si son imprescindibles para proteger una cuenca hídrica por ejemplo, no las implementará. Esta facultad, conforme al Decreto, es un claro desconocimiento de mandatos constitucionales como la protección del medio ambiente.

El Decreto también desconoce que la decisión final sobre la adopción o no de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente debe hacerse conforme a los principios de precaución y prevención ambiental, lo cual contradice la jurisprudencia constitucional, las obligaciones internacionales del Estado colombiano⁵⁵ y el derecho nacional. En efecto al establecer que la decisión del Ministerio de Minas debe estar guiada por los principios de “desarrollo sostenible”, “fortalecimiento social y económico del país” y “propiedad estatal de los recursos del subsuelo” (artículo 9 del Decreto), el Decreto desconoce que las decisiones de política pública susceptibles de afectar el medio ambiente deben tomarse en aplicación de los principios de precaución y prevención ambiental.

En efecto, los principios de precaución y prevención ambiental resultan fundamentales para decidir las políticas públicas y las intervenciones susceptibles de crear situaciones de riesgos graves al medio ambiente, la salud pública, la diversidad cultural y la

⁵⁵ El principio de precaución está en diversas normas y pronunciamientos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Ministerial de la Segunda Conferencia Internacional sobre la protección del Mar del norte, el Convenio de la protección del medio ambiente marino del noroeste Atlántico (1992), el Tratado de la Unión Europea (1993). A nivel global se encuentra en la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982 y, fundamentalmente, en la Declaración de Río de 1992.

En efecto, el artículo 15 de la Declaración de Río establece:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

Del mismo modo, el Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992 incorpora el : en el artículo 3, al establecer que

“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible.

A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.”

dignidad de las poblaciones locales y es, además, jurídicamente imperativo en el ordenamiento jurídico colombiano⁵⁶.

Sobre el contenido de estos principios en el ordenamiento jurídico colombiano se pronunció la Corte en sentencia C-703 de 2010:

“Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos.”⁵⁷⁵⁸

Adicionalmente, la Ley 99 de 1993, “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” incorporó los principios generales ambientales al señalar que:

“Artículo 1 (...) El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo” y, en lo relativo al principio de precaución, estableció que “La formulación de políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica” y que “no obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”⁵⁹. (subrayado fuera del texto original)

Podemos concluir, entonces, que es contrario a la Constitución Política que una entidad estatal como el Ministerio de Minas y Energía pueda simplemente decidir que no se implementarán medidas necesarias para proteger el medio ambiente relacionadas a temas mineros. Como queda claro en lo arriba expuesto, el Estado tiene una obligación

⁵⁶ Uprimny Yepes, Rodrigo y Orduz Salinas, Natalia. En: “El principio de precaución y la Amazonía”. Documento de consultoría para el proyecto Amazonía posible y sostenible. 2012

⁵⁷ Corte Constitucional, C-703 de 2010

⁵⁸ Para conocer un desarrollo más comprensivo de este principio en la jurisprudencia de la Corte Constitucional pueden consultarse estas providencias, entre otras:

Corte Constitucional, T-092 de 1993

Corte Constitucional, T-055 de 2011

Corte Constitucional, T-299 de 2008

Corte Constitucional, T 360 de 2010

Corte Constitucional, C-293 de 2002

Corte Constitucional, C-988 de 2004

Corte Constitucional, C-595 de 2010

⁵⁹ Ley 99 de 1993, artículo 1.

Constitucional de proteger el medio ambiente. Si existen, entonces, medidas consideradas necesarias para la protección del medio ambiente, su adopción es un imperativo constitucional.

Por último, vale la pena resaltar que en virtud de los principios de protección y precaución ambiental, la obligación a cargo del Estado en materia ambiental no consiste en adoptar solo aquellas medidas que se encuentren justificadas mediante estudios científicos para la protección del medio ambiente sano y la salubridad de los ciudadanos y ciudadanas colombianos. En efecto, conforme a los principios de protección y precaución y la jurisprudencia constitucional en esta materia, la obligación del Estado incluye la de adoptar medidas de protección del medio ambiente incluso cuando existe la duda sobre una posible afectación al medio ambiente. Así, como lo señaló la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 2002, respecto a la aplicación del principio de precaución con relación a la actividad minera:

“(…) esto quiere decir que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias.”⁶⁰

En esta medida, entonces, el tipo de decisión de que trata el Decreto 2691, respecto a la toma de medidas necesarias para la protección del medio ambiente, también cuando estas se tomen en desarrollo del proceso de autorización de exploración y explotación minera, debe buscar no solo implementar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente sino, adicionalmente, aquellas que en virtud de la falta de certeza científica deban adoptarse para evitar un eventual daño al medio ambiente.

Es claro que el Decreto 2691 y, en especial, la discrecionalidad que otorga al Ministerio de Minas y Energía para decidir sobre la toma o no de medidas necesarias para la protección del medio ambiente, las cuencas hídricas y la salubridad es flagrantemente inconstitucional.

VIII. RESUMEN

En la presente demanda hemos demostrado que el Decreto 2691 de 2014 vulnera diferentes postulados del ordenamiento jurídico nacional, tanto de orden Constitucional como legal.

El Decreto se propone crear un procedimiento para acordar con las autoridades territoriales las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, en desarrollo del proceso de autorización de actividades de exploración y explotación minera. Esto, reglamentando el artículo 37 del actual Código de Minas y en cumplimiento de la sentencia C-123 de 2014 de la Corte Constitucional, que declaró exequible esa disposición siempre que las mencionadas medidas fueran *acordadas* por las entidades del orden territorial involucradas y las del orden nacional.

Nuestra acusación de inconstitucionalidad e ilegalidad se funda, en que lo establecido por el Decreto es un procedimiento para que los municipios *soliciten* al Ministerio de Minas y Energía la adopción de dichas medidas y luego concede al Ministerio de Minas y Energía la facultad de evaluar dicha solicitud y decidir si las adopta o no discrecionalmente. Es decir que el procedimiento creado por el Decreto está en palmaria contravía de lo dispuesto por la Corte Constitucional, cuando aclaró que las medidas en cuestión debían adoptarse mediante un *acuerdo* entre las entidades involucradas. Esto, luego de un engorroso procedimiento de difícil cumplimiento, en el cual no se exige que la participación de los municipios o la de otras entidades competentes tenga una influencia apreciable en la decisión y sin ni siquiera tener que tener en cuenta la

⁶⁰ Corte Constitucional, C-339 de 2002

necesidad de las mismas para proteger los bienes constitucionales que tengan como objeto las medidas solicitadas.

En esa medida, señalamos al Decreto 2691 de 2014 de ser inconstitucional e ilegal por cinco motivos:

Primero, el decreto vulnera la autonomía de las entidades territoriales en cuanto limita su competencia para adoptar el tipo de medidas de protección de que trata el Decreto, impidiendo su cumplimiento de su obligación de ordenar el desarrollo de su territorio, determinar los usos del suelo y velar por la protección del medio ambiente y el manejo adecuado de los recursos naturales. Asimismo, el Decreto vulnera las competencias de los municipios y distritos con relación a la función pública del urbanismo y desplaza sus funciones en estos ámbitos para situarlas en cabeza del Ministerio de Minas y Energía.

Segundo, el Decreto viola el artículo 288 de la Carta, según el cual las competencias atribuidas a distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En esta medida, el Decreto 2691 desconoce también específicamente la aplicación que la Corte Constitucional hizo de artículo constitucional para interpretar el artículo 37 del Código de Minas en la sentencia C-123 de 2014 con relación a los procedimientos mediante los cuales deben acordarse las medidas de que trata el Decreto. Asimismo, el Decreto contraría la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado en esta materia contenida en el auto de suspensión temporal del Decreto 934 de 2013.

Tercero, el Decreto desconoce que la Constitución define al Estado como el propietario de los recursos del subsuelo y, con ello, incluye en esta definición de Estado a las entidades territoriales. En esta medida, las entidades centrales del orden nacional no son las únicas con facultades para tomar decisiones relativas a su explotación.

Cuarto, el Decreto concentra en cabeza del Ministerio de Minas y Energía las funciones de otras entidades de orden regional y nacional que tienen un deber de protección del medio ambiente, a saber las Corporaciones Autónomas Regionales, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Quinto, el Decreto desconoce la importancia de la protección del medio ambiente en el orden constitucional vigente y prioriza la actividad minera sobre finalidades constitucionales imperiosas.

En vista de lo anterior, comedidamente solicitamos a esta Corporación que declare la nulidad por inconstitucionalidad y/o ilegalidad del Decreto 2691 de 2014.

IX. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Respetuosamente solicitamos al Consejo de Estado, además, que siguiendo lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política, así como en los artículos 135, 277 de la Ley 1437 de 2001, declare la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del Decreto 2691 de 2014 en el marco de la presente demanda de nulidad por inconstitucionalidad.

Según lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Asimismo, el artículo 231 de la Ley 1427 de 2001 señala que la suspensión provisional de un acto administrativo será procedente cuando se pretenda la nulidad del mismo por violación de las disposiciones invocadas en la demanda.

En la medida en que en esta demanda se ha demostrado que el Decreto 2691 viola de manera evidente la Constitución Política y varias normas del ordenamiento jurídico nacional, solicitamos respetuosamente que éste sea suspendido hasta que la Corporación

resuelva de forma definitiva sobre su constitucionalidad y/o legalidad, como medida preventiva para evitar sus efectos inconstitucionales y con fundamento en los hechos y las violaciones al ordenamiento jurídico desarrollados en este escrito.

Solicitamos especialmente la suspensión del Decreto 2691 porque el término previsto en el párrafo del artículo 5 del Decreto se vence el próximo 23 de marzo del año en curso. En efecto, esta disposición señala:

“Párrafo transitorio. Dentro del término de noventa (90) días, contados a partir de la fecha de publicación de este **decreto**, los concejos municipales o distritales podrán presentar por primera vez ante el Ministerio de Minas y Energía, la solicitud señalada en el artículo 3°.”

De no presentar dicha solicitud dentro del término previsto en el artículo, los municipios y distritos perderán la competencia de implementar el tipo de medidas de protección de que trata el Decreto sobre las áreas que sean otorgadas en concesión por parte de la Autoridad Minera Nacional.

Como se demostró en esta demanda⁶¹ es difícil, si no imposible, que para el 23 de marzo del 2015 los municipios o distritos interesados logren haber adelantado los trámites previos para poder elevar la solicitud de las medidas de protección de que trata el Decreto. En esta medida, el cumplimiento de dicho término pondría en grave riesgo diversos bienes constitucionales como el medio ambiente, la salubridad pública, la autonomía de las entidades territoriales y el principio de descentralización.

Es en virtud de lo anterior que respetuosamente solicitamos que el mismo sea suspendido provisionalmente.

X. COMPETENCIA Y TRÁMITE

El Consejo de Estado es competente para conocer de este proceso, que carece de cuantía, por la naturaleza del acto demandado y conforme al procedimiento previsto en los artículos 184 y siguientes del CPACA.

XI. PRUEBAS Y ANEXOS

1. Decreto 2691 de 23 de diciembre de 2014. Publicado en el Diario Oficial 49374 de 2014

XII. NOTIFICACIONES

La parte demandada recibirá notificaciones en las siguientes direcciones:

La NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, quien podrá ser notificado en la Calle 37 No. 8 – 40 de Bogotá D.C., Teléfono (01) 3323400.

La NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, quien podrá ser notificado en la Calle 43 No. 57 – 31 CAN de Bogotá D.C., Teléfono (01) 2200300.

La NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, quien podrá ser notificado en la Avenida Jiménez No. 7 A – 17 de Bogotá D.C., Teléfono (01) 2543300.

⁶¹ Ver página 35 y ss.

La NACIÓN - MINISTERIO DEL INTERIOR, quien podrá ser notificado en la Calle 12 No. 8 – 38 , Teléfono (01) 2427400 y correo notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co

Adicionalmente solicito que se notifique al Ministerio Público.

Nosotros, la parte demandante, recibiremos notificaciones en el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, en la carrera 24 No. 34 – 61. Teléfono (01) 6082605.

Cordialmente,

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO

C.C. 79.555.322 de Bogotá D.C.

T.P. 79.527 del Consejo Superior de la Judicatura

DIANA RODRÍGUEZ FRANCO

C.C. 52.716.626 de Bogotá D.C.

T.P. 208.586 del Consejo Superior de la Judicatura

BEATRIZ BOTERO ARCILA

C.C. 1.020.763.486 de Bogotá D.C.