

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

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de junio de dos mil quince (2015)

Radicación núm.: 11001 0324 000 **2015 00163 00**

Actor: **LINA MARCELA MUÑOZ ÁVILA Y OTROS**

Demandado: La Nación – Presidencia de la República - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Asunto: Solicitud de Suspensión Provisional del Decreto 2691 del 23 de diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República.

Se decide sobre la solicitud de suspensión provisional presentada por la ciudadana **Lina Marcela Muñoz Ávila** y otros, respecto del Decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República, *“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”*.

**I. La solicitud de suspensión provisional**

En cuaderno separado de la demanda la parte actora solicita la suspensión provisional de la totalidad del citado acto administrativo.

Señaló que el establecimiento de un procedimiento administrativo como el contenido en el decreto acusado desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, porque supone el sometimiento de éstos entes a las decisiones que dicte el Ministerio de Minas y Energía en materia de medidas de protección de las cuencas hídricas en actividades de minería. Calificó ese procedimiento de estricto, exigente y costoso.

Manifestó que la norma acusada otorga a las autoridades del orden nacional, tales como el Ministerio de Minas y Energía, la facultad de regular los usos del suelo de las entidades territoriales controlando así la toma de decisiones político-administrativas relacionadas con la protección, manejo, uso y gestión de los recursos naturales, haciendo que respecto de las actividades mineras los municipios y distritos no puedan ejercer vigilancia, control, ni participación en desconocimiento de lo previsto en los artículos 1, 287, 288 y 311 de la Constitución Política, entre otros.

Indicó que el término de noventa (90) días que otorgó el Gobierno Nacional a las entidades territoriales para presentar las solicitudes de protección venció el 23 de marzo del año en curso, sin que muchos de los municipios del país, que en su mayoría son de quinta y sexta categoría, pudieran presentarlas por no contar con la capacidad

institucional y financiera para llevar a cabo los estudios técnicos que se exigen en el Decreto en cuestión.

En consecuencia, si las entidades territoriales por cualquier motivo no presentaron las solicitudes de medidas protectoras enunciadas, no podrán implementar medida alguna para proteger el medio ambiente y garantizar la salubridad de sus pobladores frente a una posible afectación derivada del ejercicio de actividades de exploración o explotación minera, lo cual quebranta los derechos y deberes ambientales consagrados en la Constitución y abre la puerta a un daño irreversible de los recursos hídricos.

Finalmente, adujo que la imposición de cargas fiscales adicionales para la elaboración de los estudios técnicos puede afectar la dignidad humana y la calidad de vida de la población de dichos municipios generando así un aumento del índice de necesidades básicas insatisfechas.

## **II.- Traslado de la solicitud al demandado**

Una vez efectuadas las respectivas notificaciones electrónicas a los demandados del escrito de la medida cautelar, sólo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural allegó escrito pero de manera extemporánea..

## **III. Para resolver, se considera:**

### 3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

*“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”*

*“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”*

*“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.*

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.

- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento.**-  
En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “[/]la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es brindar a los jueces “la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”<sup>1</sup>. Una suerte de presunción *iure et de iure*

---

<sup>1</sup> GONZALEZ REY, Sergio. “Comentario a los artículos 229-241 CPACA”, en *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013, p. 492.

sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “*prejuzgamiento*” de la causa<sup>2</sup>. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

### **3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.-**

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

---

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL. “Derecho Procesal Administrativo Modernización del Estado y Territorio”. En Estudios en Homenaje a Augusto Hernández Becerra, Bogotá 2014, p. 99-114.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

3.2.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2.- El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

3.2.3.- Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de **suspensión** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3.2.4.- El CPACA<sup>3</sup> define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad

---

<sup>3</sup> Inciso primero del Artículo 231 del CPACA.

simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

*“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.*

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de *“una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”*<sup>4</sup>. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la *“manifiesta infracción”* hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que *“la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”*<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, Rad. No. 11001-03-24-000-2012-00290-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.



En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código<sup>6</sup> respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

### **3.3. Caso Concreto**

---

<sup>6</sup> Artículo 229 del CPACA.

3.3.1. Las normas cuya suspensión se solicita son las contenidas en el Decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República, *“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”*.

3.3.2. Por su parte, las normas que se consideran infringidas son los artículos 1, 2, 79, 80, 287, 288 y 311 de la Constitución Política, artículos 1 y 2 de la Ley 99 de 1993, artículos 1 y 10 de la Ley 388 de 1997, capítulos I y II de la Ley 715 de 2001 y los artículos 2 y 3 de la Ley 1454 de 2011.

3.3.3.- El escenario que se pone de presente es el relacionado con la aparente reglamentación de lo resuelto en sentencia C-123 de 1994 por la Corte Constitucional, en cuanto a las facultades de las autoridades municipales o distritales para excluir ciertas áreas de su territorio en las que se proyecte o se estén llevando a cabo actividades relacionadas con la exploración o explotación minera.

El Despacho advierte que de la solicitud de suspensión provisional se deducen los siguientes cargos: el primero, relacionado con la

competencia para la determinación de procedimientos administrativos, y el segundo, tiene que ver con la vulneración del principio de autonomía territorial.

### 3.3.3.1.- Falta de competencia

a.- De la lectura del Decreto 2691 de 2014 se desprende con claridad que el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria de la que es titular, creó un procedimiento administrativo al que deben someterse los entes territoriales interesados en imponer medidas de protección sobre las cuencas hídricas que se hallen en su territorio, cuando quiera que se vean amenazadas por la actividad minera.

Allí determinó incluso un límite o condición para la presentación de la solicitud según la cual tal petición procede cuando se modifique el plan de ordenamiento territorial de los Municipios o Distritos o, cuando se presente dentro de los noventa (90) días contados a partir de la publicación del Decreto impugnado (artículo 5º).

El trámite que debe seguirse implica además la existencia de un Acuerdo proferido por el Concejo Municipal o Distrital (según corresponda) por medio del cual se exponga la necesidad de esas medidas de protección ambiental, debidamente respaldado en un estudio técnico que describa las causas e impactos, estudio que está a cargo de esos entes (artículo 4º).

Tal documento debe presentarse ante el Ministerio de Minas y Energía (artículo 3º), entidad ésta que somete la petición al visto bueno de la autoridad nacional con competencia en las materias a que se refiera el estudio técnico. El Ministerio puede requerir del ente territorial la corrección de la solicitud en atención a lo que exprese el concepto que dicte la autoridad nacional referida, so pena de dar por terminado el trámite (artículo 6º).

Concluido el trámite de “valoración” (artículo 7º) el Ministerio cita a reunión al Concejo Municipal o Distrital y a las entidades u organismos que considere pertinente.

Transcurridos quince (15) días de la citada reunión, el Ministerio decide sobre las medidas solicitadas, medidas que serán supervisadas por la entidad que rindió el concepto técnico.

b.- El Despacho advierte que de conformidad con lo previsto en los artículos 29, 114 y numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política el único facultado de manera directa y exclusiva para la creación de procedimientos administrativos es el Legislador<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> La Sentencia C-740 de 2008 se refirió al tema de la creación de procedimientos administrativos para el caso de los trámites entre entidades públicas: *“Por otra parte, conforme a la jurisprudencia de esta corporación, el legislador goza de potestad de configuración para regular los procedimientos administrativos y judiciales (Arts. 29, 114 y 150, Num. 1 y 2, C. Pol.), con los límites impuestos por los valores, los principios y los derechos constitucionales.*

*Así mismo, en virtud de lo previsto en el Art. 113 superior, los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, lo cual es una característica del Estado democrático moderno.”*

La sentencia C-034 de 2014 es ilustrativa sobre el particular:

*“En ese marco, es posible concluir que (i) el Legislador posee una facultad de configuración de procedimientos administrativos de especial amplitud; (ii) dentro de esa potestad se incluye el diseño de los procedimientos, sus etapas, recursos y términos, entre otros aspectos; (iii) la regulación de esos procedimientos no puede desconocer los mínimos expresamente establecidos en la Constitución (artículo 29 y 228) y la jurisprudencia constitucional; (iv) además de esos mínimos, la regulación legislativa debe respetar los principios superiores de la Constitución, aspecto que (iv) corresponde verificar a este Tribunal, cuando así lo requiera fundadamente un ciudadano, y bajo los lineamientos de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.”*  
(Subrayado del Despacho).

La Sección Tercera de ésta Corporación también se refirió al tema en la forma que se expone a continuación:

*“La Sala, en primer lugar precisa que la competencia de establecer los procedimientos administrativos, con independencia de que éstos sean generales o especiales corresponde de forma exclusiva al legislador y no a la autoridad administrativa. Esta conclusión, como lo señala la doctrina especializada, se desprende directamente del artículo 150 de la Constitución, si se tiene en cuenta que asigna como competencia exclusiva de la rama legislativa la expedición de códigos y sucede que los procedimientos administrativos contenidos en disposiciones especiales se consideran parte integrante del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup>.*

*Esta postura ha sido defendida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha señalado que: “a partir de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que puedan existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como*

---

<sup>8</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2003.

*lo exige con fines de sistematización, el aparte final del artículo 158 de la Constitución Política,...*<sup>9</sup><sup>10</sup>. (Resaltado del Despacho).

Como el acto impugnado determina claramente un procedimiento administrativo al punto que crea etapas preclusivas, requisitos para la presentación de la solicitud en términos de tiempo y de condiciones (la modificación del POT), define la supervisión o control, entre otros, es evidente que se desconoce de manera abierta la reserva legal ordenada por el Constituyente de 1991, dado que el Decreto 2691 de 2014 es un acto administrativo, es decir, una norma con un rango inferior a la Ley.

### 3.3.3.2.- Cargo de violación del principio de autonomía de las entidades territoriales

Sobre este punto el Despacho advierte que son dos puntos los que deben ser objeto de análisis:

a.- El primero debe partir del análisis de la Sentencia C-123 de 2014 mediante la cual se estudió la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) y que aparentemente dio lugar a la expedición del Decreto impugnado. Allí la Corte Constitucional resolvió lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C – 252 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell. En igual sentido, la sentencia C – 229 de marzo 18 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>10</sup> Consejo de Estado. Sección tercera. Sentencia del 14 de abril de 2010 proferida dentro del proceso número 11001-03-26-000-2008-00101-00 (36054)B.

*“Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el 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, 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”.*(Subrayado fuera de texto).

Sin duda la expresión “acordar” supone un proceso de deliberación en el que se imponga la mayoría. Así lo ha entendido el Máximo Tribunal Constitucional en sentencia C-624 de 2013:

*“Lo primero que se debe resaltar es que el término **“acuerdo”** empleado en el inciso octavo del artículo 361 constitucional significa una “[r]esolución premeditada de una sola persona o de varias” o “[c]onvenio entre dos o más partes”<sup>11</sup>. Un acuerdo es diferente a un consenso, entendido como un “[a]cuerdo producido por consentimiento entre todos los miembros de un grupo o entre varios grupos”<sup>12</sup>. En este orden de ideas, a partir de una interpretación textual, el término “acuerdo” no exige que todas las partes den su consentimiento, simplemente demanda una decisión respaldada por la mayoría de las partes involucradas.” (Resaltado del Despacho):*

Con el Decreto 2691 de 2014 (acusado) la decisión de adoptar la medida de protección del medio ambiente va a depender única y exclusivamente del ejercicio de la potestad discrecional que sobre el particular ejerza el Ministro de Minas y Energía, dado que es éste quien, de manera unilateral, determina si procede o no la solicitud.

---

<sup>11</sup> Cfr. Diccionario de la Real Academia de la Lengua. <http://lema.rae.es/drae/?val=acuerdo> Consultado el 30 de agosto de 2013.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

Lo anterior resulta ostensiblemente contrario a lo dispuesto en la Sentencia C-123 de 2014, ya que lo pretendido allí por la Corte fue armonizar los principios de autonomía de las entidades territoriales y Estado unitario para que de manera conjunta resolvieran si procedía o no excluir transitoria o permanentemente porciones del territorio de la actividad minera.

Vistas así las cosas, el Despacho acoge lo dicho por las demandantes cuando calificaron de estricto y exigente el procedimiento administrativo que se impugna, pues antes que admitir un proceso de deliberación y decisión lo que establece el acto enjuiciado es una imposición de la autoridad Nacional sobre los entes territoriales, desdibujando no solo lo dicho por la Corte Constitucional en la anotada sentencia, sino desconociendo los mandatos constitucionales que otorgan autonomía a éstos para la regulación del suelo.

Es importante tener en cuenta el siguiente aparte a efectos de entender el alcance del principio de autonomía en este caso:

*“Ante el problema jurídico planteado, la Corte concluye que la lectura y, por consiguiente, la determinación del sentido normativo que de dicha disposición se deduce debe hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión. Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; **también** deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las*



*entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.*

*Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 – Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.<sup>13</sup>*

b.- La violación del principio de autonomía de las entidades territoriales es entonces palmaria, dado que la sujeción al trámite dispuesto en el Decreto 2691 de 2014 somete a las autoridades municipales y distritales a lo que bien disponga el Ministerio de Minas y energía sobre la posibilidad de excluir partes de su territorio de la actividad minera.

En la manera como quedó diseñado el esquema constitucional colombiano a los entes territoriales se les debe garantizar no sólo un sistema de participación formal en este tipo de decisiones sino uno que materialice efectivamente que su voz sea valorada, ya que la actividad minera no sólo tiene implicaciones de índole político sino que desde el punto de vista social y económico tiene grandes e importantes repercusiones, como quiera que obliga a que sean las autoridades territoriales las que tracen políticas públicas derivadas de problemas como el aumento de la población, la alteración de las costumbres, la deserción escolar en jóvenes que ven en la minería la proyección de su

---

<sup>13</sup> Sentencia C-123 de 2014.

futuro, el desplazamiento de la economía agrícola y pecuaria por la minera lo cual afecta el nivel alimentario, el aumento del costo de vida, alteraciones en los servicios requeridos por la población, la disminución de las fuentes de agua disponibles, etc.

En ese mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia que dio lugar a la expedición del Decreto 2691 de 2014:

*“El sentido que se extrae a partir de una lectura fundada exclusivamente en el criterio gramatical, aunque concreción del principio de organización unitaria del Estado, previene a los concejos municipales de tomar decisiones en asuntos que sin duda alguna afectan el fin que se deduce del principio de autonomía constitucional en el específico contenido que se concreta en los artículos 311 y 313 numeral 7: **que sea el órgano de representación popular más cercano a los ciudadanos el que participe en la decisiones sobre los principales asuntos en la vida de la comunidad**; participación que tiene lugar, entre otros mecanismos, por medio de la competencia reglamentaria prevista por el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución.”<sup>14</sup>.*

(...)

*Considera la Sala que es posible interpretar el artículo 37 del Código de Minas en acuerdo con los dos principios constitucionales en tensión. No a partir del uso exclusivo del criterio gramatical, pero sí a partir de una lectura sistemática, que ubique el contenido de la disposición legal en acuerdo con los dos principios constitucionales en tensión.*

*A la luz de este método interpretativo el artículo 37 –cuyo contenido privilegia la organización unitaria del Estado- será exequible, siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre si se permite o no se permite la actividad de exploración o de explotación minera en su territorio.*

*Esta solución implica, en acuerdo con los artículos 14 y siguientes del Código de Minas, que la Nación continúe participando en dicho proceso; pero que no sea el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local.*

---

<sup>14</sup> Ibídem.

sino que los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una **forma activa y eficaz** en el proceso de toma de la misma. Es decir, que la opinión de éstos, expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades". (Subrayado del Despacho).

### 3.3.4.- Conclusión

Por todo lo expuesto, el Despacho llega a la conclusión que de la comparación normativa y del análisis de los argumentos es evidente la violación que aducen las actoras, razón por la cual es imperioso decretar la suspensión provisional del Decreto 2691 de 2014 proferido por la Presidencia de la República.

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

### **RESUELVE**

**DECRETAR** la suspensión provisional del Decreto 2691 del 23 de Diciembre de 2014 expedido por el Presidente de la República, "*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”.*

Notifíquese y cúmplase,

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Consejero de Estado