



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

**Consejero Ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

**Expediente:** 110010326000-2021-00102-00 (66981)  
**Demandante:** Agencia Nacional de Minería (ANM)  
**Demandado:** Municipio de Mocoa - Putumayo  
**Medio de control:** Nulidad (Artículo 137 del CPACA)  
**Asunto:** Sentencia de única instancia

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a decidir en única instancia el medio de control promovido por la Agencia Nacional de Minería (ANM), con el fin de que se declare la nulidad del acto administrativo que prohibió en la jurisdicción del municipio de Mocoa – Putumayo, *“el desarrollo de actividades mineras de metales y la gran y mediana minería de los demás minerales”*.

Como fundamento de la demanda, la parte actora afirma que el acto acusado está inmerso en las causales de infracción de las normas en que debía fundarse, falta de competencia y falta de motivación.

## **I. ANTECEDENTES**

### **La demanda**

1. Radicada el 18 de febrero de 2019, bajo el medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, la demanda<sup>1</sup> solicita que se declare la nulidad del Acuerdo 020 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Mocoa - Putumayo, acto administrativo que dispuso lo siguiente (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*“(…) ARTÍCULO PRIMERO. - Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Mocoa el desarrollo de actividades mineras de metales y la gran y mediana minería de los demás minerales, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente acuerdo. A fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.*

*PARÁGRAFO PRIMERO. En virtud de lo dispuesto en el presente Artículo, en la jurisdicción del Municipio de Mocoa no se podrán adelantar actividades de*

---

<sup>1</sup> SAMAI, índice 2, archivo 2\_ED\_012018000(.PDF), págs. 9 a 24.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*prospección, exploración, construcción, montaje, y transformación de metálicos y de gran y mediana minería de los demás minerales.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. Lo dispuesto en el presente Artículo se aplicará sin perjuicio de que la Administración Municipal adelante las gestiones correspondientes a fin de obtener, sea en la jurisdicción del Municipio de Mocoa o en otro ente territorial, las fuentes de materiales de construcción y demás minerales que se requieran para la construcción, mejoramiento, adecuación y/o rehabilitación de vías públicas a cargo del municipio y los desarrollos urbanísticos.*

*PARÁGRAFO TERCERO. Quedan excluidas de la disposición establecida en el presente Artículo, las actividades mineras de subsistencia, conforme a la clasificación y definiciones establecidas en Decreto No. 1666 del 21 de Octubre el 2016, expedido por el Ministerio de Minas y Energía (...)"*

2. Como fundamento del acto demandado se expusieron las siguientes consideraciones (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*"la Ley 388 de 1997 en su artículo 12 contempla como determinantes del ordenamiento territorial: "1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, (...) .2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, (...) 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano (...)"*

*(...) El Municipio de Mocoa, debe asumir como prioridad la política de protección al medio ambiente lo que implica de manera explícita la prohibición de actividades mineras teniendo como presente los hechos acaecidos el pasado viernes 31 de marzo de 2017, a las 11 :30 de la noche, cuando Mocoa la capital del Departamento de Putumayo, fue sorprendida por la creciente de varía quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, avalancha que acabó con la vida de 335 personas, dejó heridas a 398 más, afectó 1.518 familias y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes, según Reporte General 001 del de abril de 2017 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (NGRD).*

*Que debido a la magnitud de la tragedia debe conllevar a que el Gobierno Municipal atienda los principios de precaución, prevención, rigor subsidiario y progresividad, la facultad de ordenar el uso del suelo, la necesidad de prevenir y evitar los factores de deterioro ambiental y de riesgo, y de conservar el patrimonio ecológico y cultural, y teniendo en cuenta además que el otorgamiento de títulos mineros se realiza sin consultar con los intereses locales y que el desarrollo de la actividad minera (exploración y explotación)*



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales al Municipio de Mocoa, se deben adoptar medidas tendientes a la protección del patrimonio ecológico y cultural del Municipio, que conlleve la prohibición de la ejecución de actividades de minería de metales y la mediana y gran minería de otros minerales”.*

3. En el concepto de la violación, la parte actora afirmó que el acto demandado está inmerso en las causales de infracción de las normas en que debía fundarse, falta de competencia del órgano que lo profirió y falta de motivación, para lo cual, se plantearon los siguientes argumentos principales:

(i) *Violación de normas superiores y falta de competencia:* El acto demandado fue expedido contraviniendo los artículos 1, 80, 311, 312, 313, 332 y 360 de la Constitución Política, 1, 5, 7 y 8 de la Ley 388 de 1997, y 1, 6, 13 y 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), pues desconoció el marco de las competencias atribuidas al Estado y a las entidades territoriales por la Constitución Política y la ley en materia de regulación del subsuelo y los recursos naturales no renovables yacientes en el mismo, así como el mandato que impone su ejercicio observando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Explicó que la minería es una actividad económica legítima, constitucionalmente reconocida y legalmente promovida, declarada de utilidad pública y de interés social, que la propiedad de los recursos naturales no renovables recae en cabeza del Estado y que la regulación de su explotación corresponde al legislador, de manera que un acuerdo que prohíba la actividad minera excede el ámbito de competencia de los concejos municipales, quienes ejercen por disposición constitucional potestades reglamentarias y dictan normas generales en su respectivo municipio, pero limitadas a los asuntos propios locales; no obstante, la prohibición de actividades mineras no es un asunto que concierne únicamente al ente territorial en cuyo subsuelo se ubican los minerales, pues siendo el subsuelo y los recursos naturales no renovables del Estado, a la par que todas las entidades territoriales que lo conforman beneficiarias de las regalías causadas con su explotación, se trata de un asunto de orden nacional y su regulación es de carácter legal.

Además, la Constitución Política y la ley delimitan de manera precisa y concreta el marco de acción de los municipios y de sus autoridades en la ordenación del suelo dentro de su respectiva jurisdicción, principalmente a través de la reglamentación de sus usos, su clasificación y el control de las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda, lo cual debe efectuarse a través del Plan de Ordenamiento Territorial como instrumento dispuesto para el efecto, pero en ningún caso, se asignan competencias a los entes territoriales en relación con el subsuelo y los recursos naturales no renovables yacientes y su explotación, al tratarse de un asunto de trascendencia nacional que desborda el ámbito local.

Agregó que resulta contrario a la lógica y al principio de Estado unitario, que una corporación pública del orden municipal pueda prohibir la explotación de un recurso



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

natural que por mandato constitucional le pertenece al Estado, actividad que ya está regulada en la ley, cuyas competencias en relación con su política general corresponden a la Nación, y la cual genera unos recursos que no solo benefician a una región sino que se distribuyen entre los entes territoriales del País; en esa medida, aunque no se desconoce la capacidad de autogestión que la Constitución Política les otorga a las entidades territoriales, su autonomía no es absoluta al punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales, por lo que ante la existencia de una tensión entre los principios de autonomía territorial y de estado unitario, debe acudir a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para lograr su armonización. Lo que no puede ocurrir, es que la entidad territorial, mediante una norma local, pretenda modificar, sustituir o derogar las disposiciones que desarrollan y regulan una actividad de interés nacional establecida en la constitución, mucho menos, disponer su prohibición.

(ii) *Falta de motivación del acto administrativo:* El Concejo Municipal no expresó las razones que lo indujeron a emitir el acuerdo municipal demandado, sino que por el contrario, se limitó a prohibir la minería, actividad económica legítima, constitucionalmente reconocida y legalmente promovida, declarada de utilidad pública y de interés social, sin sustentos ni estudios técnicos o jurídicos que permitan evidenciar que todas las disposiciones de carácter nacional que regulan la minería sean erradas, y que por ende lo constitucionalmente viable, sea dar aplicación al referido acuerdo. No se exhiben dentro del acto que adopta la decisión, razones suficientes que lleven a la misma.

### **Medida cautelar solicitada**

4. La parte actora y la ANDJE pidieron decretar como medida cautelar la suspensión provisional del acto administrativo demandado, solicitudes que fueron negadas mediante autos del 22 de abril de 2019<sup>2</sup> y del 31 de marzo de 2022<sup>3</sup>.

### **Contestación de la demanda**

5. El municipio de Mocoa contestó la demanda y se opuso a la pretendida nulidad del acto, con fundamento en que fue expedido dando cumplimiento al marco normativo vigente, pues su expedición tuvo sustento en los principios de precaución, prevención y rigor subsidiario, en la facultad territorial de ordenar el uso del suelo, y en la necesidad de prevenir los factores de deterioro ambiental y conservar el patrimonio ecológico y cultural del municipio, toda vez que el otorgamiento de títulos mineros debe consultar también los intereses locales, lo que en el caso particular no se concreta, en tanto éstos ocasionarían graves perjuicios ambientales, sociales económicos y culturales. La defensa se fundó en las siguientes premisas:

---

<sup>2</sup> SAMAI, índice 2, archivo 2\_ED\_012018000(.PDF), págs. 44 a 68.

<sup>3</sup> SAMAI, índice 30.



*Radicación:* 110010326000-2021-00102-00 (66981)

*Demandante:* Agencia Nacional de Minería (ANM)

*Demandado:* Municipio de Mocoa (Putumayo)

*Referencia:* Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

(i) Los municipios son las entidades territoriales fundamentales de la división político administrativa del Estado, por lo que cuentan con autonomía política, fiscal y administrativa para lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio; en esa medida, les corresponde definir las estrategias y dictar los reglamentos territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de sus objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, incluyendo las tendencias a la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

(ii) Entre el año 2007 a 2009 la Nación entregó concesiones mineras a la empresa británica Anglo American que podrían afectar 25.000 hectáreas de bosque tropical húmedo, y que sobre la zona de influencia del proyecto minero confluyen los ríos Putumayo, Blanco, Pepino, Mocoa y Mulato, todos de la cuenca del río Amazonas, por lo que se trata de una región productora de recurso hídrico, de la cual dependen el 42% de los acueductos de los municipios del Putumayo, incluyendo al municipio de Mocoa, cuyos habitantes históricamente se han dedicado en su mayoría a la agricultura y actividades agropecuarias. Además, la zona de afectación de la concesión minera es zona de Resguardo Indígena, donde cohabitan las etnias Inga, Kamsá, Yanacona, Yshai, Pastos y Siena,

(iii) Está científicamente demostrado que la actividad minera afecta de manera grave e irreversible la estructura ecológica en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad, paisaje, e inciden negativamente en el cambio climático y en la generación de riesgos, tanto a los seres vivos, como a la infraestructura vial y de servicios públicos, por lo que corresponde a una actividad que afecta ámbitos de la competencia asignada a los municipios, como la regulación de los usos del suelo, la protección de las cuencas hídricas y la salud de la población.

(iv) El desarrollo de actividades mineras privilegia actividades particulares sobre el interés general del municipio, el ordenamiento territorial y la regulación ambiental, pues los contratos de concesión minera son suscritos entre las autoridades mineras del orden nacional y las empresas mineras sin consultar los intereses y determinaciones e instrumentos del orden local y sin garantizar el derecho a la participación ciudadana. A pesar de la riqueza natural y cultural del municipio de Mocoa, se ha identificado la proliferación de títulos y solicitudes de títulos mineros en su territorio, que de concretarse, pondrían en grave situación de riesgo a la base natural del municipio, las actividades económicas sobre las cuales se sustenta y alteraría de manera grave la forma de vida de los pobladores así como su patrimonio natural, cultural y arquitectónico.

(v) La decisión adoptada por el Concejo Municipal de prohibir la minería mediante el acto administrativo acusado, busca evitar una tragedia ambiental, ecológica y social por el desarrollo de actividades mineras, pues se prevé que se realizará minería a cielo abierto, lo que implica la tala de árboles y remover la capa vegetal, la utilización excesiva del recurso hídrico y su contaminación por el vertimiento de elementos químicos; en esa medida, el acuerdo municipal tiene



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

sustento en las competencias de la entidad territorial para evitar los factores de deterioro ambiental y de riesgo que conllevan la minería, conservando el patrimonio ecológico y cultural, preservando los acuíferos y protegiendo la vida humana, animal y vegetal.

## Coadyuvancias

(vi) Mediante memoriales radicados el 30 de junio<sup>4</sup>, el 01 de agosto<sup>5</sup> y el 03 de agosto<sup>6</sup> de 2022, la señora Astrid Garzón Mora y otros habitantes del municipio de Mocoa<sup>7</sup>, la Asociación Colombiana de Minería a través de su presidente<sup>8</sup>, y los miembros y líderes de la comunidad de las veredas y área urbana del municipio de Mocoa y trabajadores del sector minero<sup>9</sup>, solicitaron ser tenidos en cuenta como coadyuvantes de las partes demandante y demandada. Mediante auto del 19 de septiembre de 2022<sup>10</sup>, se determinó que las solicitudes de coadyuvancia fueron presentadas de forma extemporánea en tanto se allegaron con posterioridad a la celebración de la audiencia inicial, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA<sup>11</sup>.

## Alegatos de conclusión y concepto del Ministerio Público

6. El 20 de noviembre de 2019 se llevó a cabo la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA<sup>12</sup> y mediante auto del 18 de agosto de 2021, se resolvió incorporar las pruebas documentales allegadas al plenario y prescindir de la audiencia de pruebas al tratarse de un asunto de puro derecho, de conformidad con lo establecido por el inciso segundo del artículo 179 ibídem y los literales a y c del numeral 1 del artículo 42 de la Ley 2080 de 2021<sup>13</sup>. Mediante auto del 14 de junio de 2022 se corrió traslado a las partes para presentar sus alegatos y al Ministerio Público para rendir concepto<sup>14</sup>.

<sup>4</sup> SAMAI, índice 39.

<sup>5</sup> SAMAI, índice 43 y 45.

<sup>6</sup> SAMAI, índice 47.

<sup>7</sup> Mayerly Astrid Garzón Mora integrante de la Asociación MINGA, Diana Cuayal, Sebastián Herrera, Natahaly Jiménez, Sussan Cano, Agner Ortiz, Adriana Barriga, Diego Rodríguez, Carolina Solarte, Jhonathan Díaz, Jinneth Silva, Faiver Benavides, Leydy Viviana Oviedo, Bibian Rosales, Sandra García, Jonny Portilla, Geny Navia, Pedro Murillo, Gloria Díaz, Wilson Meneses, Leyda Hernández, María Melendes, María Patiño, José Luis Cediell, Giselle Pantoja, Gabriel Marín, Constanza Carvajal, Diego Arteaga, Jhonatan Acosta, Soraida Chindoy, María José Arango, Yony David Pantoja, Danny Mora, Eder Sánchez, Edgar Torres, Andrea Macias, Alexandra Coral, Maritza Ramo, Jennifer Melisa Jaramillo, Patricia Riascos, Cindy Roa, Alejandra Chapid, Daniel Sánchez, Alejandro Cárdenas, Wendy Portilla, Jhosser Barrera, Héctor verdugo, Cristian Mora y Gabriela Gómez.

<sup>8</sup> Señor Juan Camilo Nariño Alcocer.

<sup>9</sup> Un total de 1554 firmantes.

<sup>10</sup> SAMAI, índice 50.

<sup>11</sup> *“En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado”.*

<sup>12</sup> Ibídem pie de página 1, páginas 79 a 81

<sup>13</sup> SAMAI, *“Auto interlocutorio 41\_autoavocandoconocimiento”*

<sup>14</sup> SAMAI, *“70\_AUTOQUECORRETRASLADOPARAALLEGAR(.pdf)”*



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

7. En sus alegatos, la ANM<sup>15</sup> reiteró en esencia los argumentos expuestos en la contestación de la demanda, mientras que el municipio de Mocoa guardó silencio. El Ministerio Público pidió acceder a las pretensiones<sup>16</sup>, al considerar que el acto fue “*expedido con falta de competencia del órgano que lo profirió, insuficiente e incongruente motivación, e infracción en las normas superiores en que debían fundarse*”, afirmando que el concejo municipal excedió su ámbito de competencia y trasgredió los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, por referirse, restringir y adoptar decisiones que por disposición constitucional y legal están dadas a las entidades del orden nacional. Agregó que el concejo municipal se limitó a prohibir la minería, una actividad económica legítima, constitucionalmente reconocida y legalmente promovida, declarada de utilidad pública y de interés social, sin exhibir dentro del acto que adopta la decisión razones suficientes que lleven a la misma.

## II. CONSIDERACIONES

8. El objeto del litigio se fijó<sup>17</sup> en torno a definir si el acuerdo proferido por el Concejo Municipal de Mocoa, que prohibió el desarrollo de actividades mineras en el municipio, es nulo al estar inmerso en las causales de infracción de las normas en que debía fundarse, falta de competencia y falta de motivación.

9. En tanto el debate que contrapone -en apariencia- diversas competencias y los fines que con ellas se persiguen, la Sala discurrirá sobre algunas precisiones en relación con <sup>(i)</sup> los principios de Estado unitario y la descentralización y autonomía territorial, <sup>(ii)</sup> las competencias en materia de exploración y explotación de los recursos mineros, <sup>(iii)</sup> las competencias en materia de licenciamiento ambiental, y <sup>(iv)</sup> las competencias en materia de ordenamiento territorial para, finalmente, <sup>(v)</sup> abordar la temática atinente a la tensión existente entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial en el marco concreto del acto administrativo cuya legalidad se discute.

### **El Estado unitario, descentralizado, con autonomía de las entidades territoriales**

10. La Constitución Política establece un modelo de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales<sup>18</sup>, lo que implica la existencia de unidad legislativa y competencias centralizadas para todo el territorio nacional, sin perjuicio de la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central a distintas entidades estatales, en conjunción con el reconocimiento de un verdadero poder de gobierno local radicado en las entidades

---

<sup>15</sup> SAMAI, índice 40.

<sup>16</sup> SAMAI, índice 41.

<sup>17</sup> SAMAI, índice 2, archivo 2\_ED\_012018000(.PDF), pág. 80.

<sup>18</sup> C.P., artículo 1.



*Radicación:* 110010326000-2021-00102-00 (66981)

*Demandante:* Agencia Nacional de Minería (ANM)

*Demandado:* Municipio de Mocoa (Putumayo)

*Referencia:* Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

territoriales, quienes están facultadas para autogobernarse y gestionar de forma autónoma sus intereses<sup>19</sup>.

11. La noción de Estado unitario descentralizado, alude a la existencia de parámetros generales que procuran la integridad territorial, la soberanía y la unidad nacional, junto con el traslado y distribución de competencias y funciones a autoridades distintas al poder central con el objetivo de, entre otros, asegurar la eficacia y eficiencia de la administración pública en el logro de sus fines, mejorar la prestación de los servicios y reforzar la democracia y la participación. En desarrollo de esta característica, la Constitución Política dispone, entre otros, que: la función administrativa debe desarrollarse mediante la descentralización<sup>20</sup>; los servicios de salud deben organizarse de forma descentralizada<sup>21</sup>; las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por la ley o por autorización de ésta<sup>22</sup>; la Ley Orgánica del Presupuesto debe regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo<sup>23</sup>; y que está prohibido descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas<sup>24</sup>. Además, la descentralización aparece en forma implícita en la autorización para crear divisiones del territorio, distintas a la denominada general, para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado<sup>25</sup>.

12. En esa medida, el Estado unitario descentralizado parte de una uniformidad y coincidencia en todos los ramos de la legislación, en el manejo de las relaciones internacionales, el acuño de la moneda, el ejercicio de la función jurisdiccional en la administración de justicia y, en general, en las decisiones que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional, pero bajo una organización descentralizada a partir de divisiones de orden funcional y espacial.

13. Producto de lo anterior, en nuestro sistema jurídico se han desarrollado principalmente las nociones de descentralización por servicios, por colaboración y territorial; la primera, implica el otorgamiento de competencias o funciones administrativas a entidades que se crean para ejercer una actividad especializada, de manera que se trata de una figura eminentemente técnica, administrativa y funcional, que se manifiesta a través de lo que la Constitución Política denomina como entidades descentralizadas, como los establecimientos públicos, las corporaciones autónomas regionales, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta; por su parte, la descentralización por colaboración se presenta cuando personas privadas ejercen funciones administrativas o asumen la prestación de servicios, esto es, cuando el Estado por

---

<sup>19</sup> C.P. artículo 287.

<sup>20</sup> C.P. artículo 209.

<sup>21</sup> C.P. artículo 49.

<sup>22</sup> C.P. artículo 210.

<sup>23</sup> C.P. artículo 352.

<sup>24</sup> C.P. artículo 356.

<sup>25</sup> C.P. artículo 285.





Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

intermedio de particulares ejerce algunas de las funciones que le han sido constitucionalmente asignadas.

14. La descentralización territorial, a diferencia de un criterio funcional, tiene fundamento en que el Estado se organiza también mediante divisiones de carácter espacial, dando lugar a las entidades territoriales, a quienes se les otorgan competencias o funciones administrativas para ser ejecutadas en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad, envolviendo los conceptos de descentralización *política* y *administrativa*; la primera entendida como la transferencia de la capacidad de elección de sus gobernantes y de la toma de decisiones sobre las políticas de desarrollo en el ámbito local, y la segunda, como la transferencia de funciones, recursos y capacidad de decisión del Gobierno Central a los gobiernos territoriales para la provisión de determinados servicios públicos y sociales, así como para la realización de obras públicas.

15. Para armonizar los principios de Estado unitario y de descentralización territorial, la Constitución Política contempla diversos mecanismos de articulación, estableciendo por ejemplo, la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial; la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales; las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios; la dirección y coordinación, por parte del gobernador, de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento; la escogencia, por parte del gobernador, de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento; y el ejercicio de las competencias bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>26</sup>.

16. Adicionalmente y en desarrollo del principio de descentralización, el constituyente reconoció el concepto de autonomía de las entidades territoriales, esto es, la capacidad para decidir sobre sus propios y particulares asuntos, pero sin desconocer el carácter unitario de la República. La configuración básica de esta autonomía, está determinada por la propia Constitución Política, al establecer en su artículo 287 que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, y que en tal virtud, tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. A partir de lo anterior, se observa que la autonomía otorgada a las entidades territoriales garantiza a su favor la gestión de los asuntos locales o propios, en contraposición a aquellos de interés nacional; así mismo, de esta norma constitucional se extrae que el núcleo esencial de la autonomía territorial<sup>27</sup> se contrae a los siguientes contenidos:

<sup>26</sup> C.P. artículos 288, 298, 300, 305 y 339.

<sup>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-1258 de 2001.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

(i) *El derecho a gobernarse por autoridades propias*, derivado de su elección local y la ausencia de subordinación jerárquica de esas autoridades respecto de las nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público de conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política<sup>28</sup>. Este derecho se ejerce mediante el voto de los habitantes del respectivo territorio, derivando en la facultad de las autoridades electas para definir objetivos propios y manejar los asuntos que conciernen a su territorio y a su población de manera autónoma, pero dentro de los límites del principio de unidad nacional.

(ii) *El derecho a ejercer las competencias que de acuerdo con el ordenamiento jurídico le correspondan*, las cuales, están definidas en la Constitución Política y en la ley orgánica de ordenamiento territorial. En lo que refiere a los municipios, la Carta dispone que corresponden a la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, asignándoles por cláusula general de competencia la satisfacción de las necesidades locales, como prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, así como promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes<sup>29</sup>; en esa medida, compete a los concejos municipales<sup>30</sup> reglamentar, dentro de los límites impuestos por la Constitución Política y la ley, las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio; adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas; reglamentar los usos del suelo; vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda; así como dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

(iii) *El derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*, a partir de lo cual, a nivel municipal, corresponde a los concejos adoptar los tributos y los gastos locales, dictar las normas orgánicas de presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, sujetándose en todo caso al marco legal existente respecto de la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional. Según esta atribución, los impuestos nacionales deben ser creados por la ley y los concejos municipales por medio de acuerdos, sin que exista fundamento constitucional para que una ley grave a la población de un municipio para el cumplimiento de sus funciones específicas.

(iv) *El derecho a participar en las rentas nacionales*, a partir de las transferencias de recursos de los ingresos corrientes de la Nación a las entidades territoriales, las

---

<sup>28</sup> "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

<sup>29</sup> C.P. artículo 311.

<sup>30</sup> C.P. artículo 313.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación, y en general, de los distintos mecanismos diseñados por el legislador<sup>31</sup>.

17. El atributo de la autonomía otorgado a las entidades territoriales no es absoluto, sino que en los términos expresos del artículo 287 constitucional, se encuentra sometido a los límites definidos por la Constitución Política y las leyes de la República, de manera que la autonomía sea ejercida bajo los principios y contornos del Estado unitario. Este aspecto es reiterado, por ejemplo, en el artículo 352, donde se establece que la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos, tanto de la Nación como de las entidades territoriales; por su parte el numeral 3 del artículo 313, dispone que es función de los concejos municipales votar los tributos y gastos locales “*de conformidad con la Constitución y la ley*”, mientras que el artículo 344 determina que los organismos departamentales deberán participar en la preparación de los presupuestos municipales “*en los términos que señale la ley*”. Así mismo, los artículos 300<sup>32</sup> y 339<sup>33</sup> prevén la necesaria coordinación entre los planes locales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo.

18. A partir de lo expuesto, la autonomía de las entidades territoriales no puede entenderse como un principio absoluto, ni identificarse con autarquía o soberanía<sup>34</sup>, toda vez que aunque es un atributo que observa y afirma los intereses locales, se reconoce y desenvuelve en el marco de un modelo unitario que impone la supremacía de un ordenamiento superior y de los intereses nacionales, donde todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración, incluido el territorial, hacen parte de la unidad política estatal; en ese orden, la autonomía territorial es relativa al concebirse dentro de un Estado unitario, pues la Constitución Política estructuró este principio como parte del modelo descentralizado y dentro del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los locales, bajo competencias delimitadas por los mandatos legales y constitucionales.

19. Por tanto, postular que Colombia se estatuye como un estado unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales no es un contrasentido, pues justamente bajo la noción unitaria se reconoce la gestión nacional y local como realizadora de los fines del Estado, a partir, entre otros, de la asignación de competencias que hizo el constituyente y ha precisado el legislador, donde ocupa lugar preeminente el reconocimiento de los derechos de las entidades territoriales para, entre otros, gobernarse por autoridades propias, regular el uso del suelo y poder definir las rentas propias para la consecución de sus fines, atribuciones que se realizan en tanto se armonicen con los fines del Estado unitario.

<sup>31</sup> C.P. artículos 356, 357 y 360.

<sup>32</sup> “*Los planes y programas de desarrollo de obras públicas serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales*”.

<sup>33</sup> “*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo*”

<sup>34</sup> Corte Constitucional, sentencias C-189 de 2009, C-1187 de 2000, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

20. Además, para armonizar los principios de Estado unitario y de descentralización con autonomía territorial, la Constitución Política no solo dispone de forma expresa las competencias, derechos y deberes de las entidades territoriales, sino que también reafirma la cláusula general del legislador encaminada a establecer las competencias nacionales y locales<sup>35</sup>, así como la exigencia de que éstas sean ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>36</sup>, lo que implica, como se explicará, una gestión articulada, coherente y armónica, y de ser el caso, bajo acciones conjuntas y apoyando en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias a las entidades de menor categoría, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente<sup>37</sup>.

21. Los postulados descritos, rechazan toda pretensión de estatuir una regla soportada únicamente en la realización de los fines, donde la premisa sea “*el fin justifica los medios*”, pues en este escenario, la desarticulación de las competencias podrían llegar a atentar incluso a la propia subsistencia del Estado, en la que la cohesión de sus elementos es justamente lo que le da origen y permanencia.

### **Las competencias en materia de exploración y explotación de los recursos mineros**

22. El ordenamiento jurídico prevé disposiciones generales que regulan el sector y que definen una normativa nacional para las actividades mineras, clasificándolas como de utilidad pública e interés social, considerando las complejidades que representa el uso del subsuelo, el hecho de que el Estado detenta su propiedad<sup>38</sup>, la importancia y la riqueza que representan los recursos naturales no renovables, el carácter técnico y especializado de la actividad y los impactos que puede generar en términos ambientales, sociales y económicos.

23. La Constitución Política adopta un modelo en el que se reconoce a la libertad económica y de empresa como motores de desarrollo social, pero a su vez asigna al Estado no sólo la facultad sino la obligación de intervenir en la economía para remediar las fallas del mercado y promover el desarrollo económico y social. En esa

---

<sup>35</sup> El artículo 288 superior prevé que una ley orgánica de ordenamiento territorial fije la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de esa manera, se expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, mediante la Ley 1454 de 2011.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Tales principios están definidos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 al prescribir que son principios rectores del ejercicio de competencias (i) el de coordinación por virtud del cual la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, (ii) el de concurrencia conforme al cual 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 y (iii) el de subsidiariedad conforme al cual 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 determinadas competencias.

<sup>38</sup> Sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes, de conformidad con lo previsto en el artículo 332 superior.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

medida, la intervención del Estado en la economía tiene como *finés generales*<sup>39</sup>: lograr una redistribución del ingreso y de la propiedad para lograr un orden político, económico y social justo, asegurar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad económica a través de la dirección general de la economía, y fijar las condiciones del funcionamiento del mercado y la convivencia social.

24. Además, el Estado se erige como director de la economía con dos *finés específicos*<sup>40</sup>: por una parte, con el objetivo de regular, vigilar y controlar los procesos económicos en orden a fomentar y estimular la gestión empresarial, impidiendo la obstrucción o restricción de la libertad económica y evitando el abuso de la posición dominante; y de otra, con el fin de promover y exigir a la empresa el cumplimiento de su función social a través de su intervención en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, en la prestación de los servicios públicos y privados, así como en la explotación de los recursos naturales.

25. Por tanto y como parte de los fines específicos indicados, los artículos 332 y 334 de la Constitución Política disponen que la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza del Estado, por lo que éste intervendrá por mandato de la ley en su explotación con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio y preservar un ambiente sano; así mismo, los artículos 360 y 361 establecen que corresponde al legislador determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, actividad que causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, recursos que de conformidad con la Ley 2056 de 2020<sup>41</sup> tienen como finalidad promover el desarrollo y competitividad regional de todas las entidades territoriales, generando por ende efectos positivos para todo el país, bajo un sistema en el que confluyen -en su estructura y en la toma de decisiones- representantes del nivel nacional y territorial<sup>42</sup>.

26. La Ley 685 de 2001, actual Código de Minas, norma que desarrolla los mandatos del artículo 25, 80, 330 (parágrafo), 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política en relación con los recursos naturales, y expedida con el objetivo de implementar una regulación general, exclusiva, sistemática y exhaustiva del uso de los recursos mineros, indica que uno de sus objetivos es fomentar la exploración técnica, la explotación y garantizar el aprovechamiento de los recursos mineros dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y fortalecimiento económico y social del país.

27. Como consecuencia de ese propósito, el legislador declaró la industria minera en todas sus ramas y fases como una actividad de utilidad pública e interés

<sup>39</sup> C.P. artículos 150, 339, 347, 371 y 373. Al respecto puede verse la sentencia C-150 de 2003, reiterada en las sentencias C-186 de 2011 y C-145 de 2018.

<sup>40</sup> Al respecto puede verse la sentencia C-870 de 2003, reiterada en sentencia C-228 de 2010.

<sup>41</sup> También previsto por la Ley 1530 de 2012, vigente para la época de expedición del acto demandado.

<sup>42</sup> A través de los órganos rectores, de administración y decisión, como la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

social, y reafirmó que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de exclusiva propiedad del Estado, siendo irrelevante que la propiedad, posesión o tenencia de los terrenos sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos sociales; así mismo, dispone que la propiedad del Estado sobre los recursos minerales yacentes en el suelo o el subsuelo de los terrenos públicos o privados se presume legalmente<sup>43</sup>. La norma define, además, que el gobierno nacional, bajo especiales circunstancias<sup>44</sup>, puede declarar zonas de seguridad nacional<sup>45</sup> o reservas especiales<sup>46</sup>, dentro de las cuales y de forma temporal no podrán presentarse propuestas ni celebrarse contratos de concesión sobre todos o determinados minerales.

28. El artículo 84 de la Constitución Política establece que cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no están facultadas para establecer ni exigir licencias, permisos o requisitos adicionales para su ejercicio; en virtud de ello, el Código de Minas determina que su contenido desarrolla los mandatos constitucionales en relación con los recursos mineros de forma completa<sup>47</sup>, por lo que los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que esa norma determina para la presentación, el trámite y la resolución de los negocios mineros durante el procedimiento administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, así como los términos y condiciones que define para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales, son los únicos exigibles.

29. Por tanto, ninguna autoridad está facultada para establecer y exigir permisos o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas de contrato de concesión o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, de manera que los estudios, trabajos y obras exigidas al concesionario por causa del contrato son los que expresamente se enumeran en el Código de Minas, sin que requiera de otros permisos, autorizaciones o licencias; los reglamentos, resoluciones, circulares o instructivos que le exijan trabajos, estudios y obras de carácter minero distintas o adicionales y que hagan más gravosas las obligaciones del concesionario, carecerán de obligatoriedad, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental<sup>48</sup>.

<sup>43</sup> Ley 685 de 2001, artículos 1, 3, 5, 7, 10 y 13.

<sup>44</sup> Por sustentados motivos de seguridad nacional, o por razones de orden social o económico determinadas en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal.

<sup>45</sup> Ley 685 de 2001, artículo 33.

<sup>46</sup> Ley 685 de 2001, artículo 31.

<sup>47</sup> Ley 685 de 2001, artículo 3.

<sup>48</sup> Ley 685 de 2001, artículo 3, 4, 47 y 48. Así mismo, el artículo 58 establece que *"El concesionario está obligado en el ejercicio de su derecho, a dar cabal cumplimiento a las obligaciones de carácter legal, técnico, operativo y ambiental, que expresamente le señala este Código. Ninguna autoridad podrá imponerle otras obligaciones, ni señalarle requisitos de forma o de fondo adicionales o que, de alguna manera, condicionen, demoren o hagan más gravoso su cumplimiento."*



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

30. En lo que refiere a las entidades territoriales, el Código de Minas establece en su artículo 35 que corresponden a zonas de minería restringida, entre otras<sup>49</sup>, las ubicadas dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, determinados 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. Esta restricción de la minería en las áreas determinadas como perímetro urbano por parte de los concejos municipales, no conlleva *per se* la prohibición de la actividad, sino que la limita o condiciona a la obtención de autorizaciones o permisos por parte de las autoridades locales, o a la utilización de específicos métodos de extracción de los minerales, con el fin de garantizar su compatibilidad con los usos y el aprovechamiento económico de la superficie; en esa medida, el artículo 271 ídem, dispone como requisito de la propuesta de concesión minera indicar si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, evento en el cual deberán agregarse a la propuesta en concordancia con el artículo 35 reseñado.

31. El artículo 38 establece que la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, los concejos municipales deberán sujetarse a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como a lo dispuesto sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería, mientras de conformidad con el artículo 353, los proyectos y programas de promoción de la minería financiados con recursos del Fondo Nacional de Regalías, del Fondo de Fomento del Carbón y del Fondo de Fomento de Metales Preciosos, en caso de desarrollarse dentro de la jurisdicción de un municipio, serán ejecutados por éste, sin perjuicio de que esos entes puedan adelantar proyectos y programas de promoción de la minería, directamente, mediante convenios con otros organismos públicos o por medio de contratistas particulares.

32. Por su parte el Decreto 1073 de 2015 establece la estructura del sector minero energético, dividiéndolo en el sector central, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, y el sector descentralizado conformado por entidades adscritas,

---

<sup>49</sup> La norma también determina como áreas restringidas: “b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores; c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente; d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos; e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público (...); f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código; g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código; h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código”.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

como la Unidad de Planeación Minero Energética<sup>50</sup>, el Servicio Geológico Colombiano<sup>51</sup>, la Agencia Nacional de Hidrocarburos<sup>52</sup> y la Agencia Nacional de Minería<sup>53</sup>, estructura a partir de la cual se define la política pública y general del sector, en consideración a que los recursos del subsuelo y su explotación superan los límites políticos, administrativos y competenciales definidos para las entidades territoriales, que se circunscriben al plano local, en la medida que los recursos mineros representan intereses nacionales y aportes para la población en general.

33. Como consecuencia de lo anterior y por disposición de la ley, se destaca, la Agencia Nacional de Minería (ANM) es la encargada de ejercer las funciones de autoridad minera a nivel nacional, y por ende, de administrar los recursos del subsuelo en todo el territorio del Estado con facultades para el otorgamiento de concesiones sobre éstos celebrando, administrando y haciendo seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales por delegación del Ministerio de Minas y Energía y de conformidad con la ley. Le corresponde además, entre otros, liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, reservar áreas con potencial minero, fomentar la seguridad minera y administrar el catastro minero y el registro minero nacional<sup>54</sup>.

34. Con el fin de asegurar una debida interrelación de las competencias de la autoridad minera con las competencias locales, y en cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias C-123 de 2014 y C -389 de 2016, la ANM diseñó e implementó el *“programa de relacionamiento con el territorio”* cuya finalidad primordial es lograr una participación efectiva, oportuna y permanente de todos los actores involucrados en el desarrollo de los proyectos mineros, así como la armonización de las políticas de ordenación del suelo con el objetivo de incorporar el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial locales; en virtud de lo anterior, creó dos procedimientos específicos que denominó *“concertación con alcaldes como primera autoridad del municipio”* y *“audiencias de participación mineras previo al*

<sup>50</sup> El Decreto 1258 de 2013 -Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética-UPME- establece que ésta es la unidad técnica y administrativa especial encargada planear en forma integral con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas.

<sup>51</sup> De acuerdo con el Decreto 4131 de 2011, el SGC tiene las funciones de realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo y administrar la información del subsuelo, entre otras.

<sup>52</sup> El artículo 3 del Decreto 714 de 2012 establece que la ANH tiene como objeto *“administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación, así como promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de dichos recursos y contribuir a la seguridad energética nacional. Así, para el cumplimiento de tales objetivos la ANH tiene a cargo, entre otras funciones, la asignación de las áreas de exploración y explotación y, el diseño, promoción, negociación, celebración, seguimiento y administración de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos”*

<sup>53</sup> El Decreto-Ley 4134 creó la ANM y definió que su objetivo es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, así como hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

<sup>54</sup> Decreto 4134 de 2011, artículo 4.





Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*otorgamiento del título minero*”, a partir de los cuales se busca concertar las políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos de minería y asegurar la participación de las comunidades ubicadas en los territorios de desarrollo del proyecto minero<sup>55</sup>.

35. Adicionalmente, mediante la sentencia SU-095 de 2018, la Corte Constitucional ordenó *“al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantengan y fortalezcan (...) programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente”*, producto de lo cual se creó la *“Estrategia de Desarrollo y Relacionamento Territorial del Sector Minero-Energético”*<sup>56</sup>, modelo que busca implementar mecanismos de coordinación, participación y diálogo entre el Ministerio de Minas y Energía, sus entidades adscritas y los territorios, con el objetivo de asegurar que las operaciones del sector minero energético se desarrollen en armonía con los intereses y actividades de los distintos actores territoriales<sup>57</sup>.

36. Este modelo de relacionamiento territorial del sector, parte de la necesidad de generar acciones que posibiliten la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales, aseguren procesos de diálogo incluyentes con las comunidades, armonicen las operaciones del sector minero energético con la visión de desarrollo de los territorios y permitan superar los escenarios de conflictividad, lo anterior, a partir de las siguientes acciones estratégicas principales: conocer los territorios y sus necesidades a través de un mapeo y una caracterización que permita valorar y definir una guía de relacionamiento con éstos, así como medir de manera tangible el desarrollo que genera el sector minero energético en su jurisdicción; realizar mapas de conflictividad que permitan conocer el estado y las condiciones de las zonas priorizadas, así como de aquellas intervenir por el sector; mejorar los procesos de relacionamiento y comunicación, abriendo canales de participación ciudadana y propiciando espacios de diálogo entre los actores del territorio, proporcionando información concreta y clara sobre el funcionamiento e impacto del sector, y; construir planes de trabajo territoriales que den cuenta de los procesos de diálogo<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Ver sentencia SU-095 de 2018.

<sup>56</sup>[https://www.minenergia.gov.co/documents/5895/Estrategia\\_de\\_Desarrollo\\_y\\_Relacionamiento\\_Territorial\\_Sector\\_Minero\\_Energetico\\_2.pdf](https://www.minenergia.gov.co/documents/5895/Estrategia_de_Desarrollo_y_Relacionamiento_Territorial_Sector_Minero_Energetico_2.pdf)

<sup>57</sup> El modelo establece como objetivos específicos armonizar las relaciones en territorio estableciendo un diálogo social para el desarrollo responsable, respetuoso, equitativo y bidireccional, y contribuir al desarrollo social de las regiones en donde el sector minero energético tiene presencia.

<sup>58</sup> Adicionalmente, la Estrategia de Desarrollo y Relacionamento Territorial del Sector Minero-Energético plantea cuatro dimensiones del relacionamiento que recogen los diversos objetivos y obligaciones del sector: “• *El desarrollo de los proyectos del sector, que contempla las actividades necesarias para el debido desarrollo de las operaciones del sector minero-energético. Esta dimensión recoge todas las actividades, acciones, estrategias y oferta institucional del SME que puedan contribuir al cumplimiento de los requisitos socio/ambientales de las diferentes etapas de los proyectos en cada subsector, destacando los relacionados con los proyectos de licenciamiento y/o autorizaciones ambientales y consulta previa.* • *El desarrollo territorial, que reúne los escenarios o instrumentos suficientes a través de los cuáles el sector minero energético puede contribuir acompañando al desarrollo de los territorios donde tiene presencia.* • *La armonización del*



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

37. Como se observa, las disposiciones constitucionales y legales en materia de explotación de los recursos mineros están orientadas a definir un régimen único, estableciendo una normativa nacional para el sector, confiriendo competencias al Estado en sentido amplio y creando una institucionalidad y una estructura competencial general en cabeza del gobierno nacional central, dando de esta forma prevalencia al principio de Estado unitario, con el fin evitar decisiones aisladas que excluyan, limiten o impidan una actividad promovida por la ley y la explotación de unos bienes del Estado que proveen importantes recursos para la financiación de sus fines<sup>59</sup>.

38. Esta prevalencia del principio de Estado unitario en la normatividad minera al tratarse de una actividad de utilidad pública, de interés social y que contribuye al desarrollo y las finanzas de toda la nación, no debe confundirse con una prevalencia de los intereses o de las competencias nacionales sobre las locales; la evidencia normativa de un régimen único nacional y de competencias exclusivas del gobierno central con el objetivo de asegurar los intereses de toda la nación en la explotación de los recursos mineros, no se opone a que en el ejercicio de las competencias y el respeto de los intereses nacionales y locales, deban aplicarse los principios rectores definidos en la ley que tienen por objeto su armonización, a partir de los cuales se extrae, como se explicará, que el estado central no puede desconocer la obligación de respetar el núcleo esencial de la autonomía otorgada a las entidades territoriales, a la vez que éstas no pueden actuar excluyendo o vaciando de contenido las competencias atribuidas a las de orden nacional.

### **Las competencias en materia de licenciamiento ambiental**

39. El Sistema Nacional Ambiental - SINA, que compone el sector ambiental, está integrado por: los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Política, en la ley ambiental y en la normatividad que la desarrolle; las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental; las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental; las fuentes y recursos económicos dispuestos para el manejo y la recuperación del medio ambiente; y las entidades públicas, privadas o

---

*relacionamiento, que refiere a la identificación de necesidades propias del territorio y de sus habitantes, tomando en cuenta el sentir y el pensar de los mismos y construyendo a partir de la participación de ellos. • La gestión de la conflictividad, que refiere a la prevención, atención y transformación de escenarios de riesgo y la materialización de los mismos, así como la conflictividad social, económica y/o ambiental”.*

<sup>59</sup> Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2016. Como se indicó, los recursos del Estado recibidos por concepto de regalías contribuyen a las finanzas de todo el país y se destinan a diferentes regiones, sectores y se invierten en proyectos de desarrollo social, económico, ambiental, entre otros, lo que genera impactos y efectos en el nivel nacional y también en las entidades territoriales. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012, vigente para la época de expedición del acto demandado, definió como objetivos del Sistema General de Regalías, entre otros, promover el desarrollo y competitividad regional de todos los departamentos, distritos y municipios dado el reconocimiento de los recursos del subsuelo como una propiedad del Estado, y por otra parte, fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo. Lo anterior fue reiterado por la Ley 2056 de 2020. Ver Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

mixtas que realizan actividades de producción informativa, investigación científica y desarrollo tecnológico en materia ambiental<sup>60</sup>. A la cabeza se encuentra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien conforma el sector central con dos unidades administrativas especiales sin personería jurídica, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y Parques Nacionales Naturales de Colombia. El sector descentralizado lo conforma un establecimiento público adscrito a la cartera ministerial, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales<sup>61</sup>, cuatro corporaciones e instituciones de investigación vinculadas<sup>62</sup> y las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR).

40. Las CAR son entes de carácter público, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, encargados de administrar dentro del área de su jurisdicción el medio ambiente y los recursos naturales renovables. De conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y las políticas del sector central<sup>63</sup>, ejercen la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción conforme a la ley y los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones, correspondiéndole ejecutar las políticas, planes y programas nacionales y regionales en materia ambiental que le hayan sido confiados y dentro del ámbito de su jurisdicción, promoviendo la participación comunitaria en programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables<sup>64</sup>.

41. De conformidad con el Decreto 1076 de 2015<sup>65</sup> y la Ley 99 de 1993<sup>66</sup>, son autoridades competentes para otorgar o negar licencia ambiental la ANLA, las CAR y los municipios, los distritos y las áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a un millón de habitantes, a partir de la distribución de competencias efectuada por el legislador, conforme a la cual, de manera general, corresponde:

(i) A la ANLA, otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>67</sup>, y por ende de manera privativa, entre otras, las relacionadas con: proyectos que afecten el Sistema de Parques Nacionales Naturales; la ejecución proyectos de gran minería y de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, así como de obras públicas de las redes vial, fluvial y ferroviaria nacionales o la construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado; la construcción de aeropuertos internacionales, distritos de riego para más

<sup>60</sup> Ley 99 de 1993, artículo 4.

<sup>61</sup> IDEAM.

<sup>62</sup> El Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras "José Benito Vives de Andreis" (INVEMAR), el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos "Alexander Von Humboldt", el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI) y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John Von Neumann".

<sup>63</sup> Decreto 1768 de 1994, artículo 1 y Ley 99 de 1993, artículo 23.

<sup>64</sup> Ley 99 de 1993, artículo 31, numerales 1, 2 y 3.

<sup>65</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.2.

<sup>66</sup> Ley 99 de 1993, artículo 51.

<sup>67</sup> Decreto 3573 de 2011, artículo 3.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

de 20.000 hectáreas, refinerías y prensas, represas, o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, de centrales eléctricas que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada, y el tendido de líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica<sup>68</sup>.

(ii) A las CAR, otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables y el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, incluyendo los aprovechamientos forestales, el uso de aguas superficiales y subterráneas, la 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>69</sup>.

(iii) A los municipios, distritos y áreas metropolitanas con una población urbana superior a un millón de habitantes, otorgar dentro de su perímetro urbano, las licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de manera que ejercen dentro del perímetro urbano de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las CAR en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano<sup>70</sup>.

42. Con el fin de asegurar el interés colectivo y de garantizar la integridad y el manejo armónico, unificado, racional y coherente de los recursos naturales de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales está sujeto a los siguientes principios<sup>71</sup>:

(i) *Armonía regional*, conforme al cual, las entidades territoriales deben ejercer 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.

(ii) *Gradación normativa*, que impone respetar 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 otorgadas por la Constitución Política a los Departamentos, Municipios y Distritos con régimen constitucional especial, deben ser ejercidas con sujeción a la

<sup>68</sup> Ley 99 de 1993, artículo 52.

<sup>69</sup> Ley 99, artículo 31, numerales 9 y 11.

<sup>70</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.2.3.1.2. y Ley 99 de 1993, artículo 66. Sin perjuicio de las autoridades ambientales creadas para los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla en virtud de la Ley 768 de 2002. Ley 768 de 2002, artículo 13. “Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción (...)”

<sup>71</sup> Ley 99 de 1993, artículo 63.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales.

(iii) *Rigor subsidiario*, a partir del cual las normas y medidas de policía ambiental, esto es, aquellas expedidas para regular el uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables (o para la preservación del medio ambiente), que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad, pueden hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas pero no más flexibles por las autoridades territoriales “*en la medida en que se desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten*”.

43. Adicionalmente, para asegurar el reconocimiento de los intereses locales en materia ambiental, la ANLA inició en 2019 la implementación de la Estrategia de Presencia Territorial, enfocada en fortalecer el relacionamiento con las autoridades municipales y regionales, para informar sobre los proyectos de su competencia, identificar la conflictividad territorial y atender las necesidades o afectaciones ambientales particulares, mediante una presencia permanente de la entidad en los departamentos y municipios priorizados<sup>72</sup>; por su parte, la Estrategia de Participación de la ANLA incluye un enfoque territorial para dar respuestas a las características sociodemográficas, sociales, culturales, económicas y geográficas de los distintos territorios<sup>73</sup>.

44. Así mismo, las entidades territoriales son asociadas de la CAR de la respectiva jurisdicción por lo que participan en su dirección y administración<sup>74</sup>; en esa medida la *Asamblea Corporativa*, principal órgano de dirección de las CAR, está integrada por todos los representantes legales de las entidades territoriales de su jurisdicción, mientras que su órgano de administración, el *Consejo Directivo*, está conformado por los gobernadores de los departamentos sobre cuyo territorio ejerza jurisdicción, junto con un representante del Presidente de la República, un representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y hasta cuatro alcaldes de los municipios comprendidos dentro del territorio de su jurisdicción, elegidos por la *Asamblea Corporativa* para períodos de un año. Aunque el Consejo Directivo no tiene la facultad de otorgar licencias ambientales, sí tiene importantes funciones con injerencia en ello, como aprobar la reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de reservas forestales protectoras, parques naturales regionales, distritos de manejo integrado, áreas de recreación y distritos de conservación de suelos; además, aprueban el Plan de Gestión Ambiental Regional (PGAR) y el Plan de Acción Cuatrienal, instrumentos que entre otros están previstos para integrar las acciones de todos los actores regionales.

<sup>72</sup> <https://www.anla.gov.co/participacion-ciudadana/participa-estrategia-de-presencia-territorial>  
[https://www.anla.gov.co/images/documentos/btn\\_participa/anla-territorio/11-06-2022-anla-en-territorio-boletin-edicion-01.pdf](https://www.anla.gov.co/images/documentos/btn_participa/anla-territorio/11-06-2022-anla-en-territorio-boletin-edicion-01.pdf)

<sup>73</sup> <https://www.anla.gov.co/images/documentos/politicas/participacion/2024-04-11-anla-Estrategia-Participaci%C3%B3n-ANLA.pdf>

<sup>74</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.4.1.4.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

45. Además, en virtud de la ley: las CAR pueden delegar el ejercicio de sus competencias en las entidades territoriales<sup>75</sup>; en la expedición de las licencias ambientales y el otorgamiento de los permisos, concesiones y autorizaciones, deben ser acatadas las disposiciones relativas al medio ambiente y al control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico expedidas por las entidades territoriales de la jurisdicción respectiva<sup>76</sup>; y para la armonización de la planificación en la gestión ambiental de las entidades territoriales, el proceso de preparación de sus Planes de Desarrollo en lo relacionado con la gestión ambiental, se adelanta con la asesoría de las CAR, las cuales deben suministrar los datos relacionados con los recursos de inversión disponibles en cada departamento, distrito o municipio<sup>77</sup>.

46. Como se observa, la normatividad ambiental garantiza la participación y contribución local, así como el reconocimiento de sus específicas necesidades e intereses, entre otros, en la definición de los instrumentos previstos para integrar las acciones de los actores territoriales, en la reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de áreas específicas para su protección, y en la determinación de las acciones institucionales de la ANLA, encargada de fiscalizar la conservación de los recursos objeto de la actividad minera y garantizar el cumplimiento de las normas ambientales y de otorgar la licencia necesaria para el ejercicio de los derechos, permisos, autorizaciones, concesiones o licencias que expida la autoridad minera para la explotación de los recursos mineros.

47. Además, en lo que refiere a la coordinación entre las autoridades mineras y ambientales, mediante sentencia del 4 de agosto de 2022<sup>78</sup> la Sección Primera del Consejo de Estado ordenó a al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía y a la Agencia Nacional de Minería, la adopción de medidas con el fin de mejorar su articulación interinstitucional, fortalecer los procesos de planeación y fiscalización minera, así como el mejoramiento, actualización y apropiación de los desarrollos tecnológicos para tal finalidad, en tanto el ordenamiento jurídico aborda la gestión ambiental de la industria minera desde un modelo de coordinación interinstitucional en el que la autoridad minera también fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

48. Con fundamento en lo anterior, se ordenó a las entidades reseñadas identificar las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y de conservación *in situ* de origen legal y su zonificación; cumplir los compromisos del CONPES 4050 de 2021 en relación con el SINAP; actualizar la información del Sistema Integrado de Gestión Minera - SIGM respecto de los territorios ambientalmente protegidos; efectuar desarrollos tecnológicos en el SIGM para la comunicación, coordinación, evaluación y seguimiento ambiental; y formular y

<sup>75</sup> Ley 99 de 1993, artículo 54.

<sup>76</sup> Ley 99 de 1993, artículo 51.

<sup>77</sup> Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.8.6.1.2.

<sup>78</sup> Exp. 250002341000-2013-02459-01. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

preparar proyectos normativos relacionados con el procedimiento de evaluación de los títulos que garantice un desarrollo sostenible del sector minero.

49. Así mismo y mientras se adoptan criterios técnico científicos definitivos para garantizar la protección del medio ambiente en el procedimiento de evaluación de los títulos mineros, se ordenó a la autoridad minera exigir a los proponentes aportar con su solicitud de titulación, una certificación de las autoridades ambientales competentes en el que se informe si su proyecto se superpone -o no- con alguno de los ecosistemas del SINAP o del sistema de parques nacionales naturales, si el territorio se encuentra zonificado, y si las actividades mineras están permitidas en el instrumento de zonificación.

### **Las competencias en materia de ordenamiento territorial**

50. La Ley 388 de 1997<sup>79</sup>, establece que el ordenamiento del territorio municipal comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, concertadas, emprendidas por los municipios en ejercicio de la función pública que les compete dentro de los límites fijados por la Constitución y la ley, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales<sup>80</sup>.

51. Los artículos 311 y 313 de la Constitución Política determinan que 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, por lo que, como encargado de las responsabilidades más relevantes en materia de servicios y promoción del desarrollo en el territorio, por intermedio de los concejos municipales le corresponde ordenar su territorio y reglamentar los usos del suelo.

52. El artículo 288 de la Constitución Política, dispone que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe fijarse mediante una ley orgánica de ordenamiento territorial, y que las competencias así atribuidas, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca el legislador; producto de ello, fue expedida la Ley 1454 de 2011, cuyo objeto es dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio nacional, establecer los principios rectores del ordenamiento, definir el marco institucional y los instrumentos para el

<sup>79</sup> Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

<sup>80</sup> Ley 388 de 1997, artículo 5. Norma expedida conforme a su artículo 1, con el objetivo de, entre otros, establecer “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”.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

desarrollo territorial, así como las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, estableciendo las normas generales para la organización del territorio<sup>81</sup>.

53. En desarrollo de este objetivo, la ley orgánica establece que el ordenamiento territorial tiene como finalidad lograr una adecuada organización político administrativa del Estado, incentivando el desarrollo económico, institucional, social, ambiental y fiscal, para lo cual, compete a la Nación establecer la política general de ordenamiento del territorio en asuntos de interés nacional, definir la localización de grandes proyectos de infraestructura, determinar las áreas limitadas en uso por seguridad y defensa, los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades, así como los criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones y la conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural; por su parte corresponde a los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentar de manera específica los usos del suelo de acuerdo con las leyes y optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos<sup>82</sup>.

54. Además, la ley orgánica de ordenamiento territorial constituye un marco normativo general de principios rectores<sup>83</sup>, por lo que el proceso de organización del territorio debe desarrollarse y concretarse, entre otros<sup>84</sup>, bajo los siguientes

---

<sup>81</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 1.

<sup>82</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 29.

<sup>83</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 1.

<sup>84</sup> La norma consigna también los siguientes principios: "6. **Sostenibilidad.** El ordenamiento territorial conciliará el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población. (...) 7. **Participación.** La política de ordenamiento territorial promoverá la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos tomen parte activa en las decisiones que inciden en la orientación y organización territorial. (...) 11. **Prospectiva.** El ordenamiento territorial estará orientado por una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida. 12. **Paz y convivencia.** El ordenamiento territorial promoverá y reconocerá los esfuerzos de convivencia pacífica en el territorio e impulsará políticas y programas de desarrollo para la construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado. 13. **Asociatividad.** El ordenamiento territorial propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes. 14. **Responsabilidad y transparencia.** Las autoridades del nivel nacional y territorial promoverán de manera activa el control social de la gestión pública incorporando ejercicios participativos en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas, como principio de responsabilidad política y administrativa de los asuntos públicos. 15. **Equidad social y equilibrio territorial.** La ley de ordenamiento territorial reconoce los desequilibrios en el desarrollo económico, social y ambiental que existen entre diferentes regiones geográficas de nuestro país y buscará crear instrumentos para superar dichos desequilibrios. Por ello la Nación y las entidades territoriales propiciarán el acceso equitativo de todos los habitantes del territorio colombiano a las oportunidades y beneficios del desarrollo, buscando reducir los desequilibrios enunciados. Así mismo, los procesos de ordenamiento procurarán el desarrollo equilibrado de las diferentes formas de división territorial. 16. **Economía y buen gobierno.** La organización territorial del Estado deberá garantizar la planeación y participación decisoria de los entes territoriales en el desarrollo de sus regiones, autosostenibilidad económica, el saneamiento fiscal y la profesionalización de las administraciones territoriales, por lo que se promoverán mecanismos asociativos que privilegien la optimización del gasto público y el buen gobierno en su conformación y funcionamiento. 17. **Multietnicidad.** Para que los pueblos indígenas, las comunidades afrodescendientes, los raizales y la población





Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*principios rectores del ordenamiento territorial*<sup>85</sup>, con el propósito especial de garantizar conjuntamente los derechos fundamentales, colectivos y del medio ambiente:

(i) *Soberanía y unidad nacional*, conforme al cual, el ordenamiento debe propiciar la integridad territorial, su seguridad y defensa, así como fortalecer el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

(ii) *Autonomía* que asegura la facultad de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, pero dentro de los límites de la Constitución y la ley, y *Descentralización*, el cual dicta que la distribución de competencias entre la Nación, las entidades territoriales y los demás esquemas asociativos se realiza trasladando el poder de decisión de los órganos centrales hacia el nivel territorial, en lo que corresponda, promoviendo una mayor capacidad de planeación, gestión y administración de sus propios intereses.

(iii) *Regionalización*, el cual impone que el ordenamiento territorial deba promover el establecimiento de Regiones de Planeación y Gestión, regiones administrativas y de planificación y la proyección de Regiones Territoriales como marcos de las relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales en las que se desarrolla la sociedad colombiana y “*hacia donde debe tender el modelo de Estado Republicano Unitario*”; en tal sentido, la creación y el desarrollo de las regiones se enmarca en una visión del desarrollo hacia la complementariedad, con el fin de fortalecer la unidad nacional.

(iv) *Diversidad, Gradualidad y Flexibilidad*, conforme a los cuales, el ordenamiento territorial reconoce las diferencias geográficas, institucionales, económicas, sociales, étnicas y culturales del país, como fundamento de la unidad e identidad nacional, así como la diversidad de las comunidades y de las áreas geográficas que componen el país; por tanto, las entidades e instancias de integración territorial se adaptarán progresivamente, mediante la asignación de las competencias y recursos que les permitan aumentar su capacidad planificadora, administrativa y de gestión.

55. Adicionalmente, la ley orgánica de ordenamiento territorial establece que las competencias asignadas a la Nación y las entidades territoriales deben

---

ROM ejerzan su derecho de planeación y gestión dentro de la entidad territorial respectiva en armonía y concordancia con las demás comunidades y entidades territoriales”.

<sup>85</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 3.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

desempeñarse, entre otros<sup>86</sup>, bajo los siguientes *principios del ejercicio de competencias*<sup>87</sup>:

(i) *Coordinación*, por lo que deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica; en desarrollo de este principio, las entidades territoriales y demás esquemas asociativos deben articularse con las autoridades nacionales y regionales con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales y los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política.

(ii) *Concurrencia*, de manera que desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía.

(iii) *Subsidiariedad*, a partir del cual, 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 dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.

(iv) *Complementariedad* para completar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, para lo cual, las entidades territoriales podrán utilizar convenios o mecanismos de asociación, cofinanciación y delegación.

56. De acuerdo con la definición de ordenamiento territorial y la distribución de competencias dispuesta por el legislador, se observa que la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los municipios es una expresión de la autonomía otorgada por la Constitución Política a las entidades territoriales, facultad cuyo ejercicio bajo los principios y los límites determinados por la Constitución Política y la ley, permite planificar las actividades que pueden realizarse en su jurisdicción al tener una incidencia directa en la protección del medio ambiente y en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural, lo cual se materializa principalmente a partir de la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

57. El plan de ordenamiento territorial, entendido como el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, programas, actuaciones y normas adoptadas para

---

<sup>86</sup> La norma también contempla los siguientes principios en el ejercicio de las competencias: “5. **Eficiencia.** La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio, produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales. 6. **Equilibrio entre competencias y recursos.** Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada. 7. **Gradualidad.** La asunción de competencias asignadas por parte de las entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad. 8. **Responsabilidad.** La Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del ente territorial, garantizando su manejo transparente”.

<sup>87</sup> Ley 1454 de 2011, artículo 27.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo<sup>88</sup>, está conformado principalmente por tres componentes: (i) el general, constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo; (ii) el urbano, conformado por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano y; (iii) el rural, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, “*así como la conveniente utilización del suelo*”<sup>89</sup>.

58. La formulación y adopción de los planes de ordenamiento territorial por parte de los concejos municipales, tiene como objetivos principales proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente, mejorar la productividad, competitividad y sostenibilidad, mejorar la calidad de vida de sus habitantes, lograr una visión integral en la planificación territorial, disminuir los conflictos del uso del suelo (clasificación de actividades), orientar los recursos públicos y direccionar la inversión privada buscando mejorar la administración pública en el desarrollo territorial<sup>90</sup>. Además, para promover y organizar la participación ciudadana en su formulación o revisión, las autoridades municipales están facultadas para organizar la participación de la comunidad dentro del perímetro urbano, haciendo una división por barrios o agrupamientos de barrios, y en lo rural, por veredas o agrupaciones de éstas.

59. En consideración a la trascendental finalidad asignada a los planes de ordenamiento, la Ley 388 de 1997 dispone su adopción obligatoria y prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas que excedan las previsiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan<sup>91</sup>.

### **La tensión entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial**

60. En virtud de lo expuesto, aunque la Constitución Política y la ley no asignan competencias a los municipios en materia de exploración y explotación del subsuelo, lo cierto es que la regulación y la ejecución de estas actividades confluye con las competencias asignadas a las entidades territoriales para definir los usos del suelo, toda vez que en la práctica no es posible extraer recursos mineros sin afectar de una u otra forma la superficie, generando una tensión entre la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones y competencias de planeación y ordenamiento territorial, con las facultades del orden nacional para regular la explotación de los recursos del subsuelo en beneficio de la población del

---

<sup>88</sup> Ley 388 de 1997, artículo 9.

<sup>89</sup> Ley 388 de 1997, artículo 11.

<sup>90</sup> Corte Constitucional, sentencia C-123 de 2014.

<sup>91</sup> Ley 388 de 1997, artículos 19, 20 y 21. También están instituidos los denominados planes parciales, instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial en determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroyectos u otras operaciones urbanas especiales.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

territorio nacional y de todas las entidades territoriales, incluyendo las que no tienen estos recursos<sup>92</sup>.

61. La Corte Constitucional ha reconocido esta situación al indicar que *“la coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de los mismos en caso de ser necesario”*<sup>93</sup>.

62. Para la resolución de estas tensiones, tanto la Constitución Política como la ley, establecen que deberá darse aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad<sup>94</sup>, nociones a partir de las cuales es posible concluir que ni las entidades del orden nacional, ni las entidades territoriales, tienen una competencia absoluta e ilimitada para decidir sobre la explotación de los recursos naturales no renovables<sup>95</sup>.

63. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad parten de la distribución y el ejercicio armónico de las competencias entre las distintas autoridades del Estado, lo que exige que tanto su asignación por el legislador como su implementación por la administración, deba realizarse de manera conforme, solidaria y complementaria entre los distintos niveles y órganos, con el objetivo de articular sus actuaciones y realizar esfuerzos mancomunados que se dirijan al cumplimiento de los fines esenciales de la acción estatal; en esa medida, los principios indicados disciplinan la distribución de competencias entre los distintos niveles de la organización territorial y determinan el marco a partir del cual es posible armonizar los intereses nacionales y los locales.

64. Por tanto y con fundamento en estos principios, que se fundan como rectores del ejercicio de las competencias asignadas a la Nación y sus entidades territoriales, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que a pesar de su importancia, ninguna de estas competencias debe ser aplicada de forma “absoluta” en perjuicio de la otra, al confluir en *“un sistema de limitaciones recíprocas, en donde el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y desde otra*

---

<sup>92</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-095 de 2018.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Como se indicó, el artículo 288 de la Constitución Política señala a la ley orgánica de ordenamiento territorial como herramienta para la distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, y 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. Por su parte el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, prescribe que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad son rectores del ejercicio de las competencias. A su vez, el artículo 5 de la Ley 489 de 1998 establece que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos.

<sup>95</sup> Al respecto puede verse también: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 30 de noviembre de 2023, M.P. Martín Bermúdez Muñoz, Exp. 63461.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*perspectiva la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios*<sup>96</sup>.

65. En ese orden, la autonomía territorial no puede ser entendida de forma extrapolada o aislada de los contenidos del sistema constitucional que la reconoce y en la que se desenvuelve, conforme al cual, las competencias son asignadas y se desarrollan en el contexto de un Estado unitario descentralizado. La descentralización con autonomía debe ser entendida dentro de los límites que esa forma organizativa impone, conclusión que tampoco pregona que la competencia nacional pueda desconocer su obligación de respetar el núcleo esencial de la autonomía otorgada por la Constitución Política a las entidades territoriales, pero a su vez, implica que éstas no pueden ejercer sus competencias desconociendo y vaciando de contenido aquellas que fueron atribuidas a las entidades nacionales.

### **El caso concreto**

66. El concejo municipal de Mocoa sustentó el acto administrativo, de una parte, en la invocación de sus competencias en materia de ordenamiento territorial y el principio de autonomía, a partir de lo cual resaltó la prerrogativa del municipio *“para restringir o limitar en el ámbito de su jurisdicción el desarrollo de actividades mineras”*; por otro lado, adujo que los efectos de la minería son nocivos y la necesidad de prevenir los factores de deterioro ambiental y conservar el patrimonio ecológico y cultural del municipio. Respecto de lo primero indicó (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*“(…) la Ley 388 de 1997 en su artículo 12 contempla como determinantes del ordenamiento territorial: “1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, (...) 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, (...) 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. 4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, (...)”*

*Que la Corte Constitucional en la línea jurisprudencial desarrollada en la materia, ha reiterado que el principio de autonomía territorial se materializa en el derecho que tienen los municipios de gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan; tratándose específicamente de la prerrogativa para restringir o limitar en el ámbito de su jurisdicción el desarrollo de actividades mineras (...)”*

---

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencia C-538 de 2002, aspecto reiterado en sentencia C-260 de 2015.



*Radicación:* 110010326000-2021-00102-00 (66981)

*Demandante:* Agencia Nacional de Minería (ANM)

*Demandado:* Municipio de Mocoa (Putumayo)

*Referencia:* Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

67. Para la Sala, aunque las competencias en materia de ordenamiento territorial posibilitan que las entidades territoriales restrinjan o limiten en el ámbito de su jurisdicción el desarrollo de actividades mineras, como en el caso de las zonas de minería restringida ubicadas dentro del perímetro urbano por virtud los acuerdos municipales adoptados<sup>97</sup>, en clave constitucional, no existe un poder de veto de las autoridades locales sobre el uso del subsuelo ni sobre la posibilidad de explotación de los recursos mineros en su territorio, que fue lo realmente decidido en el acto administrativo al prohibir de forma absoluta las actividades mineras en el municipio.

68. Esta conclusión tiene fundamento en la naturaleza del estado unitario, descentralizado y con autonomía de sus entidades, en la asignación de competencias dispuestas por el legislador y en los principios rectores que gobiernan su ejercicio, a partir de todo lo cual y como se ha expuesto, se extrae que:

(i) La prohibición absoluta de la minería por parte de los municipios en su jurisdicción no es una alternativa considerada ni subyace en los mandatos consagrados en la Constitución Política y la ley, dado que las competencias locales no se superponen ni prevalecen sobre las competencias nacionales, sino que se desenvuelven bajo un esquema armónico que busca fortalecer la totalidad del territorio del Estado, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Además, la interpretación y alcance de los contornos en que se desarrolla el principio de autonomía no puede llevar a excluir y desconocer las instituciones y las reglas de competencia del sector central, a quien corresponde planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables así como determinar las condiciones para su explotación, al tratarse de un asunto de utilidad pública y social que trasciende los intereses locales.

(ii) Como en el aprovechamiento de los recursos mineros convergen actividades de uso del suelo y de explotación del subsuelo, y, en consecuencia, competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales, las decisiones sobre el particular deben atender a una confluencia entre las autoridades nacionales y territoriales con el fin de armonizar las normas que atribuyen al Estado la propiedad del subsuelo, de los recursos naturales no renovables y la competencia para intervenir en las decisiones relativas a su explotación, con las disposiciones que determinan la autonomía de las entidades territoriales basado en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

(iii) Con fundamento en el principio de coordinación, las entidades territoriales deben tener en cuenta no solo los intereses y necesidades del orden local al ejercer sus competencias en materia de ordenamiento territorial, sino también la compatibilidad de sus decisiones con los parámetros de regulación aplicables a todo el territorio del Estado, en este caso, con los estándares de alcance nacional que

---

<sup>97</sup> Ley 685 de 2011, artículo 35.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

determinan los criterios generales en que se permiten o prohíben las actividades de exploración y explotación de los recursos mineros.

(iv) El principio de concurrencia tiene por objetivo la defensa solidaria y cooperativa de los intereses del nivel central y de los entes territoriales, lo que de plano excluye la posibilidad de que los últimos se impongan a los primeros, especialmente al tratarse de una actividad de utilidad pública e interés social cuyos ingresos representan una de las fuentes del Sistema General de Regalías, recursos vinculados con el desarrollo económico, social, ecológico y cultural de todo el país y que contribuyen a la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas tanto nacionales como territoriales.

(v) Aunque el principio de subsidiariedad supone el reconocimiento del municipio como piedra angular de diálogo con las comunidades, su exigibilidad debe ser vista como un medio para distribuir de forma armónica y coordinada las funciones otorgadas a las entidades territoriales y las del orden nacional, de manera que los entes locales deben fijar las reglas relativas a los usos del suelo con sujeción a la ley, mientras que las autoridades nacionales deben abrir espacios de diálogo para que esos usos, en términos técnicos, ambientales, sociales y culturales, resulten acordes con las políticas generales relativas a la exploración y explotación de los recursos mineros.

69. Lo expuesto lleva a concluir que, de conformidad con los postulados constitucionales relacionados con la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables y su propiedad en cabeza del Estado, así como con las competencias de las entidades territoriales y de la nación sobre el suelo y el ordenamiento territorial -que deben ejercerse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad-, las autoridades locales no están facultadas para vetar o prohibir de forma absoluta la exploración y explotación de los recursos mineros en su jurisdicción, como en efecto se dispuso en el acto administrativo demandado, en tanto no pueden impedir ni obstruir decisiones cuyo ámbito de competencia se encuentra en la esfera nacional, aun cuando les asista el derecho de velar, con ocasión de los efectos de la actividad minera, por la defensa de los recursos naturales, la conservación del medio ambiente y la integridad de su desarrollo económico y social<sup>98</sup>.

70. Afirmar lo contrario, llevaría a propugnar sobre la ausencia de límites en los contenidos que materializan el principio de autonomía territorial dentro de un Estado unitario descentralizado, confundiendo el concepto de autonomía con soberanía o autarquía, y, en consecuencia, aceptar en desconocimiento de lo expresamente

---

<sup>98</sup> La Corte Constitucional, en relación con las actividades exploratorias y extractivas de los recursos naturales no renovables, ha construido a partir de la expedición de varias sentencias de constitucionalidad y de unificación una línea jurisprudencial, según la cual ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en esta materia y, en ese sentido, ha dicho que "*las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de RNNR*". Ver, por ejemplo, sentencias C-149 de 2010, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, y sentencias sentencia SU-095 de 2018 y SU-411 de 2020.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

establecido por la Constitución Política y de los principios rectores del ejercicio de las competencias, que debe ser entendida de manera absoluta hasta el punto de excluir y vaciar las facultades expresamente asignadas a las autoridades nacionales. En este sentido, resultaría abiertamente contradictorio afirmar que aun a pesar de la existencia de competencias del orden nacional respecto de los recursos del subsuelo y su aprovechamiento, las autoridades territoriales pueden vetar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, sin desconocer con ello las facultades de las entidades designadas y creadas por la Constitución Política y la ley para definir las condiciones en que esa actividad lícita puede ser desarrollada<sup>99</sup>.

71. La incompetencia del concejo municipal resulta evidente al prohibir de forma absoluta las actividades mineras en su jurisdicción, ante la existencia de una regulación nacional en la materia que es clara al establecer que: (i) la distribución de competencias se define y ejecuta en los términos establecidos por la ley<sup>100</sup>; (ii) la gestión de los intereses por parte de las entidades territoriales debe hacerse dentro de los límites constitucionales y legales<sup>101</sup>; y (iii) los concejos municipales tienen a su cargo “reglamentar” los usos del suelo, lo que supone una competencia limitada y subordinada a una regulación legal preexistente<sup>102</sup>, la cual, como se ha expuesto, instituye para el sector minero energético una normativa nacional y competencias generales para el nivel central.

72. Por otra parte, el concejo municipal invocó sus deberes y competencias en materia ambiental, afirmando la necesidad de prohibir las actividades mineras en su territorio debido a sus impactos negativos, al hecho de que los títulos mineros son otorgados sin consultar los intereses locales y en consideración a la avalancha ocurrida en marzo de 2017 en el municipio. Sobre el particular se consignó en el acto (se transcribe de forma literal, incluso con los posibles errores):

*“El Municipio de Mocoa, debe asumir como prioridad la política de protección al medio ambiente lo que implica de manera explícita la prohibición de actividades mineras teniendo como presente los hechos acaecidos el pasado viernes 31 de marzo de 2017, a las 11 :30 de la noche, cuando Mocoa la capital de Departamento de Putumayo, fue sorprendida por la creciente de varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco, avalancha que acabó con*

<sup>99</sup> Con relación a esto, la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2015 explicó que “(...) el carácter unitario del Estado colombiano no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión que la Constitución les otorga a las entidades territoriales. A su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales”.

<sup>100</sup> Artículo 288.

<sup>101</sup> Ibidem.

<sup>102</sup> Artículos 311 y 313 numeral 7. Lo anterior ha permitido definir como característica propia de la potestad reglamentaria su carácter derivado, rasgo distintivo conforme al cual, para su ejercicio, se requiere de un material legislativo preexistente del Congreso el cual a su vez fija los contenidos o criterios legales generales y básicos que orientarán el alcance de la reglamentación, pues si la finalidad de la reglamentación consiste en asegurar la debida ejecución de la Ley, entonces ella solo es posible y ejercible respecto de esta última. La potestad reglamentaria se origina en la necesidad de encauzar la ley, por lo que no puede entenderse como una atribución primaria u omnímoda y sólo es posible entenderla como una función secundaria y subordinada.





Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

*la vida de 335 personas, dejó heridas a 398 más, afectó 1.518 familias y produjo la desaparición de aproximadamente 200 habitantes, según Reporte General 001 del de abril de 2017 de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (NGRD).*

*Que debido a la magnitud de la tragedia debe conllevar a que el Gobierno Municipal atienda los principios de precaución, prevención, rigor subsidiario y progresividad, la facultad de ordenar el uso del suelo, la necesidad de prevenir y evitar los factores de deterioro ambiental y de riesgo, y de conservar el patrimonio ecológico y cultural, y teniendo en cuenta además que el otorgamiento de títulos mineros se realiza sin consultar con los intereses locales y que el desarrollo de la actividad minera (exploración y explotación) ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales al Municipio de Mocoa, se deben adoptar medidas tendientes a la protección del patrimonio ecológico y cultural del Municipio, que conlleve la prohibición de la ejecución de actividades de minería de metales y la mediana y gran minería de otros minerales”.*

73. La Sala encuentra que, los argumentos de la entidad demandada fundados en la necesidad de prevenir los factores de deterioro ambiental y conservar el patrimonio ecológico y cultural del municipio, resultan insuficientes para justificar la prohibición definida en el acto administrativo demandado, en tanto y en cuanto:

(i) La Constitución establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, no solo su protección, sino también su desarrollo sostenible, concepto conforme al cual las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –incluyendo las económicas- no necesariamente deben ser prohibidas, sino que deben realizarse teniendo en cuenta los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente, favoreciendo la compatibilidad prevista por el constituyente entre el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.

(ii) Esta Corporación<sup>103</sup> ha explicado que bajo la premisa adoptada en nuestro ordenamiento jurídico por mandato legal<sup>104</sup>, la aplicación del *principio de precaución* obliga a considerar la investigación y el conocimiento científico en la formulación de políticas ambientales<sup>105</sup>, y por otra parte, determina que si la administración advierte

<sup>103</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 7 de julio de 2022, Exp. 57819.

<sup>104</sup> Artículo 1, numeral 6 de la Ley 99 de 1993. “La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

<sup>105</sup> En punto a la planeación en relación con el medio ambiente, se ha indicado que esta es “una manera de ejecutar los elementos que normativamente se prescriben para la protección del ambiente, se sustenta en definir los riesgos que deben incorporarse, la evaluación de estos y las debilidades propias a la incertidumbre ante situaciones en las que el principio de precaución opera con el objetivo de lograr preservar bienes ambientales, recursos naturales, ecosistemas, recursos de la biodiversidad o limitar el desarrollo de actividades o de procesos de ordenación urbanística, e incluso definir de manera progresiva la incorporación de medidas de largo plazo en función de los avances que se vayan concretando en el mundo de la ciencia y al técnica”. BRICEÑO



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

la presencia de un riesgo grave para el medio ambiente o la salud derivado de alguna actividad, debe adoptar medidas para mitigar dicho riesgo aun cuando no exista una certeza absoluta sobre el mismo y sus efectos, de manera que su reconocimiento y cumplimiento no se concreta *per se* en la prohibición de las actividades consideradas riesgosas, sino en su gestión mediante medidas eficaces sustentadas en los conocimientos científicos aplicables y existentes; en adición a que el acto no sustenta ni permite avisar fundamento alguno para efectos de dar aplicación al principio de precaución, este principio se realiza a partir de la oportuna y adecuada gestión de los riesgos ambientales mediante la eficaz reglamentación de las actividades que generan dichos riesgos, más no en la ineludible prohibición de éstas.

(iii) El acto no anexa ni refiere a algún tipo de estudio, análisis o informe que dé cuenta de los efectos que aduce sobre las actividades mineras desarrolladas en el municipio de Mocoa, ni de la relación de éstas con los hechos del 31 de marzo de 2017, los cuales, en el propio acto se afirman tuvieron origen “*en la creciente*” de algunas quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco; la entidad demandada no allegó ni solicitó pruebas para acreditar lo anterior, como tampoco presentó elementos de juicio para afirmar la falta de idoneidad de la normatividad -en materia minera y de licenciamiento ambiental- para asegurar la protección del medio ambiente y de los intereses locales en el caso concreto del municipio de Mocoa, denotando que:

(a) Los fundamentos del acuerdo municipal resultan aislados e incoherentes respecto de la medida adoptada y la protección del medio ambiente que se invoca, puesto que no solo omite exponer alguna relación entre ellas, sino que también se encarga de afirmar que tiene cimiento en un evento (*los hechos acaecidos el ... viernes 31 de marzo de 2017, a las 11 :30 de la noche*) cuya causa expresamente imputa a un hecho distinto a la actividad prohibida (*la creciente de varias quebradas y de los ríos Mulato, Mocoa y Sangoyaco*).

(b) No hay prueba que permita relacionar la prohibición absoluta de la minería en el municipio, con el principio de precaución en materia ambiental aducido por el concejo municipal en el acto demandado, mandato que parte “*del proceso de investigación científica*” y de “*la falta de certeza científica absoluta*” en los términos del artículo 1<sup>106</sup> de la Ley 99 de 1993<sup>107</sup>, como tampoco hay prueba de la existencia

---

CHAVES, Andrés Mauricio, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017, p. 154.

<sup>106</sup> “*La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente*”.

<sup>107</sup> Adicionalmente, el numeral 25 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 prescribe que cuando la autoridad ambiental deba tomar decisiones sobre emisiones, descargas, transporte o depósito de cualquier sustancia que pueda afectar el medio ambiente, o restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental, lo debe hacer de acuerdo con los estudios técnicos, sin perjuicio del principio de precaución.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

de un ejercicio de ponderación entre riesgos y beneficios efectuado por la Entidad en el que hubiere sustentado su aplicación.

(iv) De conformidad con el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, el principio de *rigor subsidiario* determina que las normas y medidas de policía ambiental, esto es, las expedidas para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, pueden hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas -pero no más flexibles- por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, de manera que bajo ninguna interpretación puede afirmarse o sustraerse a partir del mentado principio, algún tipo de facultad a favor de la entidad territorial demandada para prohibir de forma absoluta estas actividades en los términos del acto administrativo acusado.

74. Adicionalmente, la regulación prevista principalmente en las disposiciones de la Ley 99 de 1993<sup>108</sup> y en el Código de Minas<sup>109</sup>, evidencian que el legislador tuvo en consideración el ambiente al establecer las condiciones, requisitos y restricciones de la actividad de exploración y explotación minera, a partir de disposiciones y trámites obligatorios que tienen por objetivo cumplir con los principios ambientales contenidos en la Constitución Política<sup>110</sup> y con los postulados que imponen al Estado y sus entidades territoriales proteger las riquezas naturales y garantizar un ambiente sano.

75. El Código de Minas, establece como objetivo esencial fomentar el aprovechamiento de la industria minera en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un proceso integral de desarrollo sostenible y de fortalecimiento económico y social, de manera que el titular minero está obligado a cumplir con las obligaciones ambientales<sup>111</sup>, mientras que la autoridad ambiental es la encargada de fiscalizar la adecuada conservación de los recursos objeto de la actividad minera y garantizar el cumplimiento de las normas ambientales<sup>112</sup>. Para la etapa de exploración minera, el Código de Minas advierte que se debe acatar lo dispuesto en la guía minero-ambiental expedida por el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que el contrato de concesión minera (minuta adoptada en la Resolución 656 de 2019) contiene expresas obligaciones ambientales a cargo del concesionario.

76. En lo que respecta a la participación de las entidades territoriales en la expedición del título minero, como se explicó, en cumplimiento de lo dispuesto en las sentencias C-123 de 2014, C -389 de 2016 y SU-095 de 2018, la Agencia

<sup>108</sup> "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".

<sup>109</sup> Ley 685 de 2001, artículos 34 y 35.

<sup>110</sup> Ley 685 de 2001, artículos 8, 49, 58, 66, 79, 80 y 366.

<sup>111</sup> Ley 685 de 2001, artículo 59.

<sup>112</sup> Ibidem, artículo 60.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

Nacional de Minería ha diseñado e implementado diversos programas con la finalidad de garantizar una participación efectiva, oportuna y permanente de los municipios en el desarrollo de proyectos mineros y armonizar las políticas de ordenamiento del suelo con éstos<sup>113</sup>; producto de lo anterior y de lo establecido por el Código de Minas<sup>114</sup>, en la etapa precontractual del contrato de concesión minera se revisa la idoneidad ambiental, social y económica de la propuesta, se informa a las entidades territoriales de los títulos mineros a otorgar en su jurisdicción, se realizan audiencias públicas con la ciudadanía con el fin de informar los títulos mineros a otorgar con sus características y garantizar la participación, y se recogen insumos para la formulación del Plan de Gestión Social a cargo del concesionario.

77. Por otra parte, el licenciamiento ambiental es condición previa para el ejercicio de los derechos, permisos, autorizaciones, concesiones o licencias que expida la autoridad minera. Para realizar cualquier actividad de explotación del subsuelo o de recursos naturales no renovables, deben realizarse los trámites ambientales dispuestos principalmente en la Ley 99 de 1993, el Decreto 2041 de 2014 y el Decreto 1076 de 2015, y en razón de las actividades proyectadas, deben solicitarse los permisos y licencias ambientales a la ANLA y/o ante la Corporación Autónoma Regional (CAR) de la jurisdicción donde se vaya a realizar la operación minera, lo que, junto a otros mecanismos de participación<sup>115</sup>, asegura la intervención y contribución local en el marco del trámite de licenciamiento ambiental, proceso administrativo reglado, de carácter obligatorio, previo, técnico y participativo, donde se evalúan los estudios de impacto ambiental y los diagnósticos ambientales de alternativas, en función de los intereses de las poblaciones afectadas, incluyendo los impactos económicos, sociales y culturales<sup>116</sup>.

78. En armonía con lo anterior y como se explicó, el Código de Minas previó la posibilidad de que en determinadas zonas del territorio se restrinja<sup>117</sup> o no pueda realizarse explotación minera alguna<sup>118</sup>, esto último, entre otros, en virtud de que dichas áreas fueren declaradas por la autoridad competente, o delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, como aquellas que integran el sistema de

<sup>113</sup> Ver sentencia SU-095 de 2018.

<sup>114</sup> Ver principalmente los artículos 259, 260, 272, 274, 275, 278, 280 y 282 de la Ley 685 de 2001.

<sup>115</sup> En licenciamiento ambiental existen mecanismos de participación relevantes como la audiencia pública ambiental, la intervención en los procedimientos administrativos (artículo 69 de la Ley 99 de 1993), el derecho de petición (artículo 74 de la Ley 99 de 1993), la consulta previa en casos de comunidades indígenas y étnicas (artículo 76 de la Ley 99 de 1993) y las alianzas para la prosperidad (Ley 1757 de 2015).

<sup>116</sup> La licencia ambiental como autorización que otorga el Estado para la ejecución de actividades que pueden ocasionar un deterioro grave al ambiente, a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje, "es un instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión para proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad" Ver, entre otras, las Sentencias C-328 de 1995, C-035 de 1999, C-328 de 1999, C-894 de 2003, C-703 de 2010 y C-746 de 2012.

<sup>117</sup> El artículo 35 del Código de Minas prevé que, en una zonas específicas, como lo son: (i) las áreas ocupadas por construcciones rurales, (ii) las definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural, (iii) las ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público, (iv) las zonas mineras indígenas, (v) las zonas mineras de comunidades negras, entre otras, pueden efectuarse trabajos y obras de exploración y explotación de minas, pero con unas restricciones que son señaladas en la misma norma.

<sup>118</sup> Ley 685 de 2001, artículo 34.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales; estas exclusiones deben ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, con la colaboración de la autoridad minera en aquellas áreas de interés minero.

79. En adición a la participación de los municipios en los órganos de administración y dirección de las CAR, el ordenamiento jurídico contiene diversas reglas que tienen por objeto armonizar las competencias y garantizar la intervención y contribución local en materia ambiental, de manera que, por ejemplo: los municipios ejercen dentro del perímetro urbano de su jurisdicción las mismas funciones atribuidas a las CAR en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano; las diferentes entidades deben ejercer sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables de manera coordinada y armónica; los municipios están facultados para hacer más rigurosas las normas y medidas de policía respecto de las actividades objeto de licenciamiento ambiental; y las CAR pueden delegar el ejercicio de sus competencias en las entidades territoriales y asesoran la elaboración de sus Planes de Desarrollo en lo relacionado con la gestión ambiental.

80. Igualmente, mediante sentencia del 4 de agosto de 2022<sup>119</sup> se ordenó a las autoridades mineras y ambientales adelantar específicas acciones para actualizar y mejorar el ordenamiento minero-ambiental para las solicitudes de titulación<sup>120</sup>, implementar desarrollos tecnológicos en el SIGM para la comunicación, coordinación, evaluación y seguimiento minero-ambiental<sup>121</sup>, garantizar el control, corrección y compensación de los impactos ambientales de la minería legal<sup>122</sup>, revisar la normativa para el desarrollo sostenible del sector minero<sup>123</sup>, y fortalecer las estrategias de planeación minero ambiental<sup>124</sup>.

81. Visto lo anterior, la Sala encuentra que la prohibición efectuada mediante el acto demandado, sustentada en la sola afirmación de que el otorgamiento de los títulos mineros se realiza sin consultar con los intereses locales y en que la actividad minera ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales en el municipio, resulta contraria a la Constitución Política y a la ley, pues el legislador admite la exploración y explotación minera, pero con límites y en consonancia con sus mandatos, esto es, bajo la condición de que las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, interesadas en desarrollar esa actividad cumplan con unas exigencias de protección al medio ambiente, que son verificadas, aprobadas y fiscalizadas por las autoridades minera y ambiental; además, se observa que el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia entre la Nación y las entidades territoriales en los procedimientos de titulación minera y licenciamiento ambiental,

---

<sup>119</sup> Consejo de Estado. Sección Primera. Exp. 250002341000-2013-02459-01. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>120</sup> Numeral 1.

<sup>121</sup> Numeral 2.

<sup>122</sup> Numeral 3.

<sup>123</sup> Números 4 y 5.

<sup>124</sup> Números 6, 7 y 8.



Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)

Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)

Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)

Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)

indistintamente de su eficacia o suficiencia, aspecto que no es objeto del presente proceso.

82. En consecuencia, la Sala encuentra que aunque el acto demandado no incurrió en falta de motivación, dado que expuso los fundamentos de la decisión adoptada, lo cierto es que fue proferido desconociendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así como excediendo las facultades asignadas por la Constitución Política y la ley a los concejos municipales, en tanto desconoce, excluye y vacía de contenido las competencias asignadas a las autoridades nacionales en relación con la exploración y explotación de los recursos mineros, por lo que al haber sido proferido contraviniendo normas superiores y sin competencia, declarará su nulidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA.

### **Costas**

83. Dado que en este asunto se ventila un interés público, consistente en el control abstracto y objetivo de la legalidad del acto administrativo debatido, la Sala se abstendrá de condenar en costas, en virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA.

### **III. PARTE RESOLUTIVA**

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

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD** del Acuerdo 020 del 6 de diciembre de 2018 proferido por el Concejo Municipal de Mocoa – Putumayo, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS PARA LA PRESERVACIÓN Y DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE MOCOA PUTUMAYO Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES*”.

**SEGUNDO: ARCHIVAR** el proceso de la referencia, una vez se encuentre en firme esta providencia.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**



*Radicación: 110010326000-2021-00102-00 (66981)*

*Demandante: Agencia Nacional de Minería (ANM)*

*Demandado: Municipio de Mocoa (Putumayo)*

*Referencia: Nulidad (Artículo 137 del CPACA)*

VF

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

