

## RESOLUCIÓN No. 00551

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE NIEGA EL ESTABLECIMIENTO DEL PLAN DE MANEJO AMBIENTAL –PMA- Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES”**

### LA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

En uso de sus facultades delegadas mediante la Resolución 3074 de 2011, el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Decreto Distrital 109 de 2009, modificado parcialmente por el Decreto Distrital 175 de 2009, conforme a la Ley 99 de 1993, la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Código Contencioso Administrativo -Decreto –Ley 01 de 1984, y

### CONSIDERANDO

#### ANTECEDENTES

Que, de conformidad con el Auto DRL- 1535 de 28 de agosto de 1996, la División de Reglamentación y Licencias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- dispuso declarar formalmente abierto el expediente e iniciado a partir de la fecha el trámite administrativo relacionado con la viabilidad ambiental de la actividad minera que se encontraba desarrollando la empresa Central de Mezclas S.A. en el valle del Río Tunjuelo, en virtud de lo cual se presentó el documento Proyecto Minero Plan de Manejo Ambiental, minas Tunjuelo.

Que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR- mediante el oficio N° 2002-0000-03971 de 3 de abril de 2002, remitió a esta Entidad el expediente 14182 de Central de Mezclas.

Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en virtud del Auto 1058 de 07 de noviembre de 2003, requirió que las acciones ejecutadas por Cemex Colombia S.A. en el área del Registro Minero de Cantera 056 fuesen concertadas con las otras dos empresas explotadoras de material de la zona.

Que, mediante Informe Técnico No. 1876 del 10 de marzo de 2005 emitido por el entonces Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA- se determinó que el predio al que corresponde el Registro Minero de Cantera No. 056 ubicado en la Avenida Boyacá N° 72-04 sur. se encuentra en el perímetro urbano del Distrito Capital; así

### RESOLUCIÓN No. 00551

mismo, se recomendó que el Plan de Manejo Ambiental -PMA- se debe hacer de manera conjunta con las áreas vecinas afectadas por la actividad minera, incluyendo las dos empresas explotadoras de material en la zona: Holcim S.A. y Fundación San Antonio.

Que, con escrito Radicado No. 2006ER8755 del 01 de marzo de 2006, la sociedad Central de Mezclas S.A. presentó ante el entonces DAMA, un informe semestral de actividades ambientales realizadas en el área del Registro Minero de Cantera No. 056 para el periodo comprendido entre el 24 de agosto de 2005 y el 24 de febrero de 2006.

Que, a través del Radicado No. 2006ER18133 del 28 de abril de 2006, el INGEOMINAS le informó al DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente) que mediante la Resolución No. 5-0948 del 28 de julio de 1992 se ordenó la inscripción del Registro Minero de Cantera No. 056 para explotar materiales de construcción, con una extensión de 42 hectáreas y 3,179 metros cuadrados. Dicha Resolución fue inscrita el 05 de noviembre de 1993.

Que, como se plasmó en el Concepto Técnico No. 6870 del 15 de septiembre de 2006, cuyo objetivo consistió en realizar visita de seguimiento y control ambiental a la actividad extractiva desarrollada por la empresa Central de Mezclas S.A. así como atender el Radicado No. 2006ER8755 arriba señalado, los profesionales de la Subdirección Ambiental Sectorial del entonces DAMA manifestaron que *"se desconoce si existe o no un Plan de manejo Ambiental aprobado o exigido por alguna autoridad ambiental"*; no obstante, recomendaron *"requerir la elaboración y ejecución del Plan de Manejo Ambiental, y el desarrollo del programa minero en forma conjunta entre el área del Registro Minero de Cantera No. 056 y las áreas de las empresas vecinas"* para lo cual fueron anexados los términos de referencia para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental -PMA- de acuerdo a lo establecido en la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Que, por medio del Auto No. 2801 del 31 de octubre de 2006, se inició el trámite para exigir el Plan de Manejo Ambiental -PMA- a la Sociedad Cemex Colombia S.A., respecto del predio correspondiente al Registro Minero de Cantera 056, toda vez que la extracción se llevaba a cabo dentro del perímetro urbano del Distrito Capital de Bogotá, en el Parque Minero Industrial de Tunjuelo, y para ese entonces, dicho lugar era considerado zona compatible con la actividad minera según Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial -MAVDT- (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Que, a través de requerimiento Radicado No. 2006EE35864 del 03 de noviembre de 2006, se requirió al representante legal de la Sociedad Cemex Colombia S.A. para que en un término de sesenta (60) días presentara un Plan de Manejo Ambiental -PMA- según lo señalado en Concepto Técnico No. 6870 del 15 de septiembre de 2006 y a los términos de referencia anexados por la autoridad ambiental; así mismo, se le informó que debía pagar el valor correspondiente al trámite de evaluación del PMA, según la Resolución DAMA 2173 del 31 de diciembre de 2003.

## RESOLUCIÓN No. 00551

Que, mediante Radicado No. 2007ER22803 del 4 de junio de 2007, la sociedad Central de Mezclas S.A. presentó ante esta Secretaría el documento *Actualización PMA Registro Minero 056 2007* en respuesta al requerimiento con Radicado No. 2006EE35864 del 03 de noviembre de 2006 arriba mencionado.

Que, en virtud del Radicado No. 2007EE21063 del 30 de julio de 2007, la Secretaría Distrital de Ambiente le informa al representante legal de Central de Mezclas S.A. que al verificar el Radicado 2007ER22803 del 4 de junio de 2007, por medio del cual allega a esta Entidad el estudio contentivo del PMA arriba aludido, no se encontró la consignación que acreditaba el pago de los derechos de evaluación conforme a lo establecido en la Resolución 2173 del 31 de diciembre de 2003, expedida por el DAMA (hoy Secretaría Distrital de Ambiente –SDA-).

Que, como consta en el Concepto Técnico No. 11689 del 29 de octubre de 2007, durante la visita técnica de 13 de junio de ese año “se observó que se estaba efectuando movimiento de tierras o bien conocido como labores de retrolleado en diferentes frentes con material seleccionado”; de igual forma, se dejó constancia de que el PMA presentado con el Radicado No. 2007ER22803 del 4 de junio de 2007, no se había evaluado por el no pago del servicio de evaluación a la SDA.

Que, el Subdirector de Recurso Hídrico y del Suelo de la SDA, por medio del memorando radicado bajo el N° 2009IE14315 de 26 de junio de 2009, determinó la improcedencia de la emisión de concepto técnico respecto del PMA y del documento *Informe de Comportamiento Hidráulico del Canal de Desviación del Río Tunjuelo* toda vez que persistía el no pago del servicio de evaluación.

Que, con el Radicado No. 2009ER44336 del 08 de septiembre de 2009, la sociedad Central de Mezclas S.A. remitió a la SDA el recibo No. 717765, expedido por la Dirección Distrital de Tesorería el 03 de septiembre de 2009, con el cual se acreditó el pago por concepto del servicio de evaluación del PMA aplicable al área del Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, a través del Radicado No. 2009ER45245 del 11 de septiembre de 2009, Central de Mezclas S.A., a través de su apoderado, allegó a la SDA el *Informe de Gestión Minero – Ambiental que se adelantaba en el Área del Registro Minero de Cantera No. 056*.

Que en el Concepto Técnico No. 16565 del 30 de septiembre de 2009 se recomendó al Grupo Jurídico de la Subdirección Hídrica y del Suelo emitir el auto de inicio del trámite administrativo ambiental para el establecimiento del PMA aludido. En el referido concepto se evidenció la explotación de material aluvial y su beneficio; reconfiguración morfológica y construcción de canales perimetrales y otros para proteger los taludes y evitar la erosión del suelo y, finalmente, se determinó que respecto del documento denominado *Informe de Gestión Minero – Ambiental* arriba señalado, para el periodo transcurrido entre febrero y agosto de 2009 “no se evaluó, ya que este informe no hace parte de obras o actividades

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

*que han sido aprobadas o impuestas por la SDA, debido a que no existe en la actualidad la ejecución de un PMA aprobado que sirva de parámetro de comparación con el informe presentado”*

Que, como figura en el Concepto Técnico No. 22527 del 18 de diciembre de 2009, se evaluó el PMA correspondiente al proyecto amparado en el Registro Minero de Cantera No. 056, y se estableció que el mismo *“no cumple totalmente con los términos de referencia establecidos por la Secretaría Distrital de Ambiente”* razón por la cual no aprueba el PMA y requirió al *“representante legal del predio del Registro Minero de Cantera N° 56”* para que presentara a la SDA el complemento de las observaciones realizadas.

Que con el Auto No. 1692 del 26 de febrero de 2010, se inició trámite ambiental de evaluación del PMA para el predio correspondiente al Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, mediante Radicado No. 2010ER11531 del 03 de marzo de 2010, la sociedad Central de Mezclas S.A. presentó documento de actualización del Plan de Manejo Ambiental con relación al Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, con escrito Radicado No. 2010ER18184 del 07 de abril de 2010, la sociedad Central de Mezclas S.A. presentó informe de gestión minero ambiental que se adelanta en el área del Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, en virtud del Radicado No. 2010ER51839 del 01 de octubre de 2010, la sociedad Central de Mezclas S.A. remitió el documento denominado *Complemento al Plan de Manejo Ambiental del Registro Minero de Cantera No. 056* y, además, anexó recibo No. 756520 del 29 de septiembre de 2010 expedido por la Dirección Distrital de Tesorería, con el cual quedó acreditado el pago por concepto de evaluación del PMA bajo estudio.

Que en el Concepto Técnico No. 4152 del 23 de junio de 2011 se evaluó el documento *Complemento al Plan de Manejo Ambiental del Registro Minero de Cantera No. 056* y se señaló que no cumplía con los requerimientos solicitados por la SDA. Así mismo, se consideró necesario que Central de Mezclas S.A. presentara a la SDA, en un término de 30 días calendario, adición a las observaciones realizadas al complemento al PMA, requerimiento realizado mediante Radicado No. 2011EE149533 del 18 de noviembre de 2011, en el cual se instó al representante legal de la sociedad Central de Mezclas S.A. para que entregara la información mencionada.

Que, en el Concepto Técnico 19420 de 02 de diciembre de 2011 se consignó la información técnica relacionada con la visita de control con el fin de verificar el estado ambiental del área.

Que, a través del Radicado No. 2011ER169103 del 27 de diciembre de 2011, la sociedad Central de Mezclas S.A. presentó documento técnico contentivo de la información

## RESOLUCIÓN No. 00551

requerida por esta Entidad mediante el Radicado No. 2011EE149533 del 18 de noviembre de 2011, junto con el comprobante de pago por concepto del valor faltante por derechos de evaluación del PMA.

Que, mediante Radicado No. 2012ER107903 del 05 de septiembre de 2012, la sociedad Central de Mezclas S.A. solicitó que se proceda al estudio y evaluación del PMA. También solicitó el levantamiento de las medidas de suspensión de actividades.

Que, mediante Informe Técnico No. 02475 del 9 de mayo de 2013, la Subdirección del Recurso Hídrico y del Suelo concluyó que el predio del Registro Minero de Cantera No. 056 se encuentra por fuera de las zonas compatibles con la actividad minera establecidas en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio de Medio Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

### CONSIDERACIONES LEGALES

Que de conformidad con los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, corresponde al Estado y a los particulares proteger las riquezas naturales de la Nación y, específicamente a aquel, le corresponde velar por la conservación de un ambiente sano, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, entre otros aspectos.

Que, así mismo, el artículo 8 y el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política disponen que es obligación tanto del Estado como de los particulares proteger los recursos culturales y naturales del país, así como velar por la conservación de un ambiente sano.

Que la Carta Política en su artículo 58 establece que a la propiedad le es inherente una función social y ecológica, la cual impone a los titulares del dominio una serie de limitaciones a sus derechos reales en beneficio de las necesidades colectivas. Así mismo, consagra la prevalencia del interés general sobre el particular en armonía con lo establecido en el artículo 1 de la Constitución.

Que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, declaró "*a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal*". Adicionalmente, en el artículo referido se dispuso que el entonces Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) determinaría las zonas compatibles con las explotaciones mineras, con base en lo cual se otorgarán o negarán las correspondientes licencias ambientales.

### RESOLUCIÓN No. 00551

Que, de igual forma, en el inciso final del precitado artículo se dispuso que “Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente”. Este inciso fue demandado ante la Corte Constitucional, la cual lo declaró exequible a través de la Sentencia C - 534 de 1996.

Que, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 61 citado, las únicas zonas donde se puede realizar minería en la Sabana de Bogotá son aquellas en las cuales el Ministerio de Ambiente haya determinado expresamente que es factible desarrollar dicha actividad, es decir, que sean polígonos compatibles para ello; adicionalmente, de manera previa a la explotación se deberá contar con el Registro Minero de Canteras otorgado e inscrito en el registro minero nacional y obtener la respectiva licencia ambiental -si se trata de proyectos nuevos- o de un plan de manejo ambiental -si el proyecto se encontraba en operación conforme al régimen de transición previsto para este tipo de casos. Si la actividad minera pretende desarrollarse en zonas NO compatibles con la minería su autorización es improcedente y, si se encuentra en ejecución, deberá cesar e iniciar el proceso de recuperación y restauración ambiental a través de un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental –PMRRA-, que le corresponde establecer a la autoridad ambiental competente, caso a caso, según previó el Ministerio citado y como se verá a continuación.

Que, de acuerdo con lo anterior y conforme a lo expresado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –MAVDT- (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) en la Resolución 1197 de 2004, el legislador estimó que las actividades mineras serían excepcionales en la Sabana de Bogotá, sujetas a las disposiciones ambientales y a la prevalencia del interés general sobre el particular. Señaló el Ministerio:

*En ese orden de ideas, estimó el legislador que dichas actividades mineras excepcionales debían realizarse de manera armónica con la vocación prioritaria que le asignó a la citada área para lo cual señaló la necesidad de que fuera el Ministerio de Ambiente, como máximo organismo rector de la gestión ambiental en el país, quien determine en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, actividades que por lógicas razones, se deben realizar dentro del marco del desarrollo sostenible y sujetándose a la prevalencia del interés general sobre el particular, con lo cual se garantice la finalidad que se pretendió la declaratoria de interés ecológico nacional;*

*Que como se puede apreciar, al referimos a la Sabana de Bogotá debemos tener presente que estamos frente a un ecosistema especial, que por lo tanto requiere de una reglamentación y un manejo igualmente especial en materia ambiental, a la cual deberán sujetarse tanto los particulares, como las entidades públicas que tienen jurisdicción en dicha zona, de manera tal que se respete la declaratoria de área de interés ecológico nacional y su vocación prioritaria, que como ya se expresó es la agropecuaria y foresta.*

Que, conforme al artículo 61 contenido en la Ley 99 de 1993, el legislador determinó que correspondía al Ministerio del Medio Ambiente (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) con fundamento en los estudios correspondientes, determinar en qué sitios es

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

factible legalmente adelantar actividades mineras (todos los minerales) en la Sabana de Bogotá y, consecuentemente con dicha determinación, a las autoridades ambientales que por ley tienen jurisdicción en la Sabana de Bogotá -lo cual hoy en día incluye a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la CAR, a Corpoguavio y a esta Secretaría- les atañe otorgar licencias ambientales en las zonas determinadas como compatibles para ese efecto.

Que frente a la especialidad y prevalencia que tiene la aplicación del artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y sus reglamentaciones para la Sabana de Bogotá, se debe tener en cuenta que la misma Resolución 1197 de 2004 del MAVDT (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) señaló:

*Por otra parte, mediante Sentencia de fecha diez (10) de junio de dos mil cuatro (2004) de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado, Consejero Ponente: Doctor Darío Quiñones Pinilla, Acción de Cumplimiento, se expresó lo siguiente:*

*"En el asunto sub júdice se pretende el cumplimiento de los artículos 33, 34 y 35 de Ley 685 de 2001, con preferencia a los artículos 5°, 7° y 10 de la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, el demandante manifestó que las autoridades demandadas vienen aplicando el acto administrativo pese a que el nuevo Código de Minas reguló el tema de manera diferente y, por lo tanto, lo derogó, por lo que solicita que se aplique la ley con preferencia a lo regulado en dicha resolución. Efectivamente, de acuerdo con las intervenciones de los demandados, el Tribunal consideró que la Ley 685 de 2001 no derogó ni tácita ni expresamente la Resolución 222 de 1994, por lo que debe aplicarse. Por su parte, en la impugnación, el demandante insiste en que el Código de Minas derogó expresamente la Resolución número 222 de 1994, en cuanto reguló las zonas reservadas, excluidas y restringidas para la protección del ambiente".*

*(...)*

*"El acto administrativo transcrito define las zonas aptas para la explotación minera en la Sabana de Bogotá. En otras palabras, a diferencia del Código de Minas cuya aplicación es general, ese acto es especial porque está limitado exclusivamente a la Sabana de Bogotá. No podía ser diferente, pues la Resolución número 222 de 1994 fue expedida por el Ministerio del Medio Ambiente en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.*

*Todo lo anterior permite concluir que la Resolución 222 de 1994 está produciendo efectos jurídicos y no fue derogada por el Código de Minas, en consideración con varios argumentos, a saber:*

*En virtud de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos se declararon como, de interés ecológico nacional, por lo que se confirió facultad al Ministerio del Medio Ambiente -hoy Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- para definir las zonas compatibles con las explotaciones mineras. En este contexto, la Resolución número 222 de 1994 es una norma especial que se aplica para el caso de la Sabana de Bogotá.*

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

*Ello muestra, entonces, que dicho acto administrativo no pugna con el Código de Minas, así este regule la materia”.*

*“En consecuencia, como la Resolución número 222 de 1994 no pugna con el Código de Minas, este último no la derogó y, por lo tanto, produce efectos jurídicos.*

*De otra parte, es evidente que la Ley 685 de 2001 no derogó ni expresa ni tácitamente la Resolución 222 de 1994 ni la norma en que esta se fundamenta. Por el contrario, cuando el artículo 34 del Código de Minas dispuso que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente, sencillamente aclara que la reglamentación preexistente produce efectos jurídicos. De igual manera, como el artículo 35 de la Ley 685 de 2001 señaló que existirán zonas de minería restringida, en aquellos lugares que sean autorizados en las normas locales sean definidas por las autoridades competentes, entendidas estas también las autoridades ambientales, mineras y las encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, tal y como fue señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 2002, es lógico concluir que las normas específicas para una determinada zona o localidad resultan compatibles con el Código de Minas y, por ende, deben interpretarse armónicamente. (Subrayado fuera de texto). (...)”*

*En ese sentido, se debe destacar que la decisión que adoptó el Consejo de Estado coincide con lo expuesto por los demandados (Ministerio de Minas y Energía e Ingeominas), al responder la demanda en cuestión, en el sentido que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinar en la Sabana de Bogotá las zonas en las cuales existe compatibilidad con las explotaciones mineras de acuerdo con lo señalado en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, norma que no ha sido derogada ni resulta contraria a lo dispuesto en el Código de Minas y con fundamento en la cual se expidió la Resolución número 222 de 1994 y sus modificatorias.*

*Con lo anterior, se reitera que la Sabana de Bogotá es un ecosistema de importancia ecológica nacional que cuenta con una norma especial para su manejo, cual es el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y la reglamentación que expida este Ministerio a partir de lo allí expuesto, de manera tal que este Ministerio se encuentra plenamente facultado para expedir el presente acto administrativo.*

Que, por tal razón, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y las resoluciones que lo han reglamentado, son de aplicación especial y preferente en la Sabana de Bogotá, y solamente en los casos no regulados por dichas normas, tienen aplicación las normas generales como el Código de Minas y los decretos que han reglamentado las licencias ambientales y el régimen de transición para tal efecto.

Que resulta necesario traer a colación lo expuesto a través de la Sentencia C-534 de 1996, por parte de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz, citada anteriormente mediante la cual se declaró exequible el inciso tercero del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, respecto del cual el Alto Tribunal consideró:

## RESOLUCIÓN No. 00551

- a. Según el actor las atribuciones para desarrollar una determinada actividad normativa, que el Constituyente otorgó de manera expresa a ciertas instituciones públicas, tienen el carácter de "poderes ilimitados".

La Corte encuentra equivocado el argumento esgrimido por el actor como sustento de su acusación, en el sentido de que las atribuciones que considera vulneradas tengan el carácter de "poderes ilimitados", otorgados por el Constituyente a los Concejos Municipales y que, como tales, éstas no admitan condicionamiento alguno; en un Estado Social de Derecho ese tipo de facultades, "sin limitación alguna" contrarían y desvirtúan los principios fundamentales del modelo de organización política que adoptó el Constituyente de 1991, en el cual el equilibrio en el ejercicio del poder se logra a través del control que ejercen unos respecto de otros, y de la colaboración que éstos se brindan mutuamente, para impedir el desbordamiento en el cumplimiento de las funciones a cada uno de ellos asignadas, o la concentración de las mismas, lo que conduciría a un manejo aislado e irracional de los asuntos.

- b. El alcance de las funciones atribuidas por el Constituyente y el legislador a las distintas instituciones del Estado, lo determina el análisis semántico de las expresiones utilizadas en la redacción de las normas.

El actor fundamenta también su demanda en la precisión semántica de los verbos que sirven al legislador para atribuir funciones a los organismos, que en su concepto, con sus acciones invaden las facultades que el Constituyente otorgó a los municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico de los mismos.

Así, se remite al artículo 2 de la ley 99 de 1993, norma a través de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, señalando que a dicho organismo la misma norma le atribuyó, de forma exclusiva, las funciones de "definir las políticas y regulaciones" en materia de protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, lo cual en su criterio lo limita, de acuerdo con la definición del término contenida en el diccionario, a "ordenar o controlar", no a reglamentar, función que, de acuerdo con su interpretación, es exclusiva de los concejos municipales.

Similar análisis hace de la función de "evaluación" asignada a las corporaciones autónomas regionales, consignada en el artículo 31 de la ley 99 de 1993, la cual considera que excluye, de acuerdo con el diccionario, cualquiera otra diferente a la de "comprobar, inspeccionar, fiscalizar o intervenir", lo que le impide, en su opinión, reglamentar cualquier aspecto de la materia, en tanto esa función el Constituyente la reservó para las corporaciones de elección popular en los municipios.

Sin duda, este tipo de análisis es restringido y limitado, pues desconoce, en primer lugar el carácter programático de la Constitución, que implica que los preceptos que ella contiene han de ser entendidos y analizados de manera sistemática, como partes de un conjunto que se dirige a un objetivo específico, la realización de un paradigma, que no es otro que el Estado Social de Derecho; y en segundo lugar, el objetivo que se presume guía la acción del legislador, de propiciar, a través de las normas que produce, la realización material de los principios fundamentales de ese Estado, los cuales a su vez tienen como propósito último el desarrollo integral de cada uno de sus asociados, con miras a avanzar en el objetivo del bienestar general.

## RESOLUCIÓN No. 00551

*No puede el intérprete, sencillamente, remitirse a la definición que para cada término utilizado por el Constituyente o el legislador señala el diccionario; ello sería reducir el ejercicio hermenéutico a una mera confrontación de carácter semántico, insuficiente, desde todo punto de vista, para delimitar y definir el alcance de las disposiciones constitucionales.*

*A lo anterior se agrega que, cuando el legislador designó al Ministerio del Medio Ambiente como "organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables" (artículo 2 ley 99 de 1993), lo que hizo precisamente fue definir el organismo público del orden nacional en el cual se radicaría la responsabilidad que tiene el Estado de regular y orientar el uso y explotación de bienes que conforman el patrimonio nacional.*

*Descartada la validez de los argumentos en los cuales el actor apoya la demanda, la Corte analizará el alcance de las disposiciones impugnadas desde otras perspectivas, para verificar si hubo o no vulneración o desconocimiento de la facultad reglamentaria que el Constituyente atribuyó a las corporaciones de elección popular de los municipios, en las materias anotadas.*

(...)

**Sexta. El alcance de la autonomía territorial en relación con la protección del medio ambiente y los recursos naturales.**

*La inconstitucionalidad que plantea el actor, se originaría en una presunta invasión, por parte del legislador, en la órbita de competencia asignada por el Constituyente a la entidades territoriales, específicamente a los municipios, en materia de reglamentación de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, consignada en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P. Tal invasión desconocería no solo los preceptos superiores mencionados, sino que desvirtuaría el principio de descentralización consagrado en el artículo 1 de la C.P., pilar fundamental de la organización política, al impedir la realización material del concepto de autonomía, en tanto elemento integrante de una República unitaria y descentralizada.*

*La autonomía, como de manera reiterada lo ha sostenido esta Corporación, no se materializa en un simple traslado de funciones y responsabilidades del centro a la periferia; ella se erige como un poder de dirección política que la comunidad de cada localidad, expresando su voluntad a través de los canales democráticos preestablecidos, reivindica para sí y ejerce por medio de sus representantes. Ese poder de dirección política, sin embargo, no se agota en el derecho indiscutido que tienen de gobernarse por autoridades propias, sino que se extiende y se concreta también en un poder de dirección administrativa, que presenta como principal objetivo la gestión de sus propios y particulares intereses, dentro de los límites que les impongan la Constitución y la ley, según lo establece el artículo 287 de la C.P.*

*La vigencia paralela de los principios de unidad y autonomía exige entonces su realización armónica, no excluyente, que permita afirmar los intereses locales dentro del marco que delimita el ordenamiento superior, pues solo así se logrará el equilibrio requerido para, preservando el principio unitario que se consagró en la Carta Política como pilar fundamental del Estado, se garantice por lo menos la realización del núcleo esencial de la*

## RESOLUCIÓN No. 00551

*autonomía en las entidades territoriales, protegiendo y respetando el derecho que ellas tienen de regular los que se han denominado sus propios y particulares intereses.*

*En esta perspectiva, se debe interpretar el contenido del artículo 311 de la Carta Política, precepto que para su plena realización ha de estar fundamentado en la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y **subsidiaridad**, siendo éste último el que, a tiempo que reconoce que el municipio constituye el eje principal de la organización política, admite la intervención de las instancias superiores de autoridad, en los asuntos propios de las instancias inferiores, únicamente en los eventos en que aquellas sean incapaces o ineficientes.*

**a. El medio ambiente es una materia que en algunos aspectos trasciende los intereses locales y se constituye en un asunto de interés nacional y proyección internacional, que como tal exige la regulación que emana del poder central.**

*La protección del medio ambiente, de conformidad con lo establecido, entre otros, por los artículos 8, 79 y 80 de la C.P., en principio es responsabilidad del Estado. En verdad existe una relación de interdependencia entre los distintos ecosistemas, que hace inconveniente, cuando no definitivamente peligroso, el manejo aislado e independiente de los mismos por parte de las distintas entidades territoriales; ello no quiere decir que la competencia para su manejo esté concentrada exclusivamente en el nivel nacional; al contrario, su complejidad exige, y así lo entendió el Constituyente, la acción coordinada y concurrente del Estado y las entidades territoriales, a quienes les corresponde el manejo coordinado de los asuntos relacionados, según éstos tengan una proyección nacional o local:*

*" .si bien es cierto que existen problemas que no desbordan el marco ambiental de carácter local, (por ejemplo los efectos producidos por algunas clases de ruido), también lo es, y en alto grado, la existencia de aspectos ambientales que afectan el interés nacional y el interés global (Vgr. es predicable el concepto de un solo sistema de aguas). (Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1995. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

*La pregunta que surge entonces es si el uso de los suelos y la protección del patrimonio ecológico de los municipios de Cundinamarca y el Distrito Capital, aspectos sobre los cuales versa la demanda, son materias que desbordan el marco local, esto es, que trascienden el interés de esas entidades territoriales. o si, por el contrario, constituyen asuntos de interés y proyección nacional, que ameritan, en lo relacionado con su regulación, la intervención directa de las autoridades centrales, a cuyas disposiciones deberán sujetarse las autoridades municipales a la hora de ejercer la facultad reglamentaria. que en esos asuntos les reconoce la Constitución.*

*Ya ha quedado establecido que las entidades territoriales gozan de una autonomía que encuentra sus límites en las disposiciones de la Constitución y la ley; ahora bien, esas limitaciones, cuando son de origen legal, serán legítimas en la medida en que se refieran a asuntos cuyo manejo no pueda circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues las consecuencias del mismo repercutirán e impactarán, necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional.*

*Tales definiciones, de contenido eminentemente técnico, activan el **principio de rigor subsidiario**, pues ellas determinarán en qué casos se impondrán las decisiones del nivel*

## RESOLUCIÓN No. 00551

*nacional sobre las del nivel local, y/o en cuáles las segundas se supeditarán y sujetarán a las primeras, sin que bajo ninguna circunstancia sea viable admitir que con ellas se vacíe de contenido la competencia reglamentaria, de origen constitucional, que en dichas materias les reconoce la Carta Política a los municipios.*

*Es el caso del artículo 61 de la ley 99 de 1993, a través del cual el legislador, en desarrollo de las competencias que le atribuyó el Constituyente, y especialmente del principio consagrado en el artículo 8 de la C.P., declaró a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal. Tal determinación presupone una decisión de carácter técnico, que implica que el legislador, con plena capacidad para hacerlo, reconoce esos recursos como esenciales para la conservación y preservación del ecosistema nacional, y que en consecuencia, asume su protección y preservación, como asunto de su directa competencia, pues es su responsabilidad salvaguardar un patrimonio que es de la Nación, sin que ello signifique que pueda despojar a los respectivos municipios de la facultad que el Constituyente les otorgó, en materia de reglamentación sobre esas materias.*

*Así, el legislador, con base en lo dispuesto en los artículos 8, 79, 80 y 334 superior, podía legítimamente en la ley de medio ambiente, crear y definir los organismos técnicos especializados encargados de regir, diseñar e implementar políticas de alcance nacional y regional, Ministerio del Medio Ambiente y Corporaciones Autónomas Regionales, cuyo objetivo fundamental, además de garantizar la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, es propiciar el logro de esos fines, de forma paralela al cumplimiento de otros propósitos fundamentales de la Carta, tales como impulsar procesos de desarrollo sostenido de la economía, que garanticen el progresivo bienestar general y la protección de esos recursos.*

*Esas políticas y definiciones de carácter general, tan necesarias y urgentes en una sociedad como la nuestra, que hasta hace poco desconocía y menospreciaba su importancia y en consecuencia carecía de una tradición normativa en la materia, se imponen, y afectan la facultad reglamentaria que le corresponde a las entidades territoriales por decisión del Constituyente, con diferente intensidad, según se trate de la regulación de un recurso natural, cuyo manejo incida, en mayor o menor medida, sobre los ecosistemas regionales o nacional.*

*En el caso de los municipios de Cundinamarca y de la Sabana de Bogotá, ellas se imponen con carácter especial a la facultad reglamentaria de los respectivos concejos municipales, pero no la anulan, dado que los recursos naturales de esos municipios, por sus características, constituyen, y así lo definió el mismo legislador, recursos de interés ecológico nacional, que exigen una protección especial en cuanto bienes constitutivos del patrimonio nacional, cuyo uso compromete el presente y el futuro de la Nación entera, lo que amerita una acción coordinada y dirigida por parte del Estado, tendiente a preservarlos y salvaguardarlos, que impida que la actividad normativa reglamentaria que tienen a su cargo las entidades territoriales, se surta de manera aislada y contradictoria, y de lugar " al nacimiento de un ordenamiento de tal naturaleza que desborde el centro de autoridad"*



## RESOLUCIÓN No. 00551

*El diseño de políticas, que incluye la imposición de principios y directrices, y la reglamentación de su implementación en las entidades territoriales, son competencia del Estado y de los municipios respectivamente, sin que por ello puedan entenderse como funciones excluyentes, pues el legislador, tal como se ha establecido, en lo relacionado con la preservación y protección del medio ambiente, está habilitado para producir normas reguladoras de carácter general, siempre que con sus disposiciones no interfiera, obstruya o impida el ejercicio de la competencia reglamentaria que, respecto de las mismas, el Constituyente radicó en las corporaciones de elección popular de los municipios.*

### ***b. De las restricciones a la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de la República en materia ambiental.***

*El desarrollo legislativo del principio de protección al medio ambiente y a los recursos naturales debe efectuarse, como es obvio, dentro del marco que delimitan las disposiciones del ordenamiento superior; igualmente debe propender por la realización concurrente, y no excluyente, de las distintas disposiciones que sobre la materia consagró el Constituyente.*

*Así, al producir normas sobre la materia, el legislador deberá hacerlo de manera tal que sus disposiciones contribuyan a la protección de la diversidad e integridad del medio ambiente, y a garantizar la conservación de áreas de especial importancia ecológica, tal como lo ordena el art. 79 de la C.P.; de igual manera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 superior, el Estado deberá sentar, en las respectivas normas legales, las bases que le permitan planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar la realización de procesos de desarrollo sostenible para lo cual deberá diseñar políticas de cobertura nacional y regional, que permitan impulsar el manejo y aprovechamiento planificado de los recursos naturales, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental.*

*No en vano se reconoce, como función del Estado, la de regular y orientar el proceso de diseño y planificación del uso del territorio y de los recursos naturales de la Nación, la cual destaca el legislador en el artículo 7 de la ley 99 de 1993. En su labor, en todo caso, deberá concretarse el propósito de proteger bienes que, como el medio ambiente y los recursos naturales, hacen parte del patrimonio nacional y son de interés para la humanidad.*

*El desarrollo de los principios constitucionales, de conformidad con nuestro ordenamiento superior, le corresponde al Congreso de la República, organismo en el cual está radicada la cláusula general de competencia legislativa, lo que no es óbice para que otros poderes públicos u otros órganos del Estado, si de manera expresa así lo determinó el Constituyente, puedan desarrollar una determinada actividad normativa:*

*"La Corte Constitucional recuerda que en Colombia la cláusula general de competencia normativa está radicada en el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes" (C.N., arts. 114 y 150).*

*"... En Colombia, ... el órgano que tiene la potestad genérica de desarrollar la Constitución y expedir las reglas de derecho es el Congreso, puesto que a éste corresponde "hacer las leyes"*



## RESOLUCIÓN No. 00551

*"... Se trata de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. **Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede en las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.**" (Se incluye el destacado). (Corte Constitucional, Sentencia C-527 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

*Quiere decir lo anterior, que en materia de regulación del uso del suelo y preservación del patrimonio ecológico de los municipios, el Congreso, al legislar sobre las mismas con fundamento en la cláusula general de competencia que le atribuye la Constitución y en lo dispuesto en el artículo 334 de la misma, debió hacerlo teniendo en cuenta la restricción que se deriva de los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, **que reserva para los Concejos Municipales la reglamentación** de dichos asuntos; esto es, expidiendo una normativa que contenga las regulaciones mínimas necesarias para cada caso particular, que haga posible la definición de las condiciones básicas que garanticen la salvaguarda del interés nacional, la cual, no obstante, en ningún caso podrá menoscabar el núcleo esencial de la garantía institucional a la autonomía, que la Constitución reconoce para las entidades territoriales.*

*Es clara entonces la legitimidad que le asistía al Congreso de la República para expedir la Ley 99 de 1993, a través de la cual desarrolló, entre otros, el principio consagrado en el ya citado artículo 8 de la Constitución, y para consagrar en el artículo 61 de la misma como bienes de interés ecológico nacional, a la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, declaración que quiso hacer efectiva con las disposiciones adoptadas en los incisos segundo y tercero del mismo artículo, que otorgan funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, dirigidas a garantizar la destinación que se prevé para los mismos y su conservación y preservación, sin que tales disposiciones puedan ser acusadas de interferir o anular la facultad reglamentaria de esos municipios, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico, las cuales, dadas las características e importancia de dichos bienes sobre el ecosistema nacional, se someten a las disposiciones de la misma ley, y a la que expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, lo cual se ajusta plenamente al mandato del artículo 287 de la C.P.*

*Esa facultad legislativa, como se dijo, debió ejercerla el Congreso respetando el espacio que reservó el Constituyente para los municipios, en lo relacionado con la reglamentación de los usos del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los mismos, según lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 superior, normas que específicamente atribuyen a los Concejos Municipales la facultad de reglamentar dichas materias en su territorio, mediante los actos jurídicos que expiden, esto es, los acuerdos municipales.*

*Tal restricción sin embargo, no le impedía al órgano legislativo hacer uso de la potestad que le es propia, como parece entenderlo el actor, de producir normas de carácter general y abstracto sobre esas materias, incluidas aquellas que en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 79 de la C.P., lo habilitan para tomar medidas dirigidas a proteger y "... conservar*

## RESOLUCIÓN No. 00551

áreas de especial importancia ecológica" que fue lo que hizo al declarar a la Sabana de Bogotá y los municipios aledaños zonas de interés ecológico nacional, y en consecuencia supeditar la reglamentación que sobre esas materias produzcan los mismos a las disposiciones de la ley y a las que a nivel nacional expida el gobierno nacional a través del Ministerio del Medio Ambiente, siempre que éstas últimas no sean exhaustivas y detalladas, hasta el extremo de que vacíen de contenido la potestad reglamentaria de los municipios.

Al contrario, si lo que el Constituyente otorgó a los municipios fue la facultad reglamentaria en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico dentro de su territorio, lo que hizo fue habilitarlos para que, con base en la ley o leyes que regulen dichas materias, éstos emitan preceptos dirigidos a la ejecución de las mismas, siendo tal competencia más o menos amplia en unos u otros municipios, según la importancia, por su impacto, del manejo de su ecosistema en los ecosistemas regionales y nacional.

La potestad reglamentaria le permite a los municipios la expedición de normas o acuerdos municipales sobre manejo de suelos y protección del patrimonio ecológico de los municipios, y la adecuación de las normas legales de carácter general a sus necesidades, singularidades y expectativas, sin desvirtuarlas, contradecirlas o desconocerlas.

Si el Constituyente hubiere querido radicar en cabeza de los municipios la facultad de regulación integral de los usos del suelo y de la protección de su patrimonio ecológico, descartando la intervención del nivel nacional, no se hubiera limitado a otorgarles la facultad reglamentaria, sino que les hubiere reconocido una potestad normativa más completa que superara lo puramente reglamentario, por fuera de los límites claramente señalados en el artículo 287 de la C.P.

Así, se da cumplimiento a lo dispuesto sobre autonomía de las entidades territoriales en la Carta Política, la cual la atribuye reconociéndoles a éstas diversos grados de libertad en la toma de decisiones sobre asuntos que comprometen sus intereses propios, libertad que en todo caso, y mucho más en tratándose de protección del medio ambiente y explotación de recursos naturales, bienes que hacen parte del patrimonio de la Nación, está supeditada al propósito de fortalecer y preservar los intereses y bienes de una República unitaria:

*"Es de destacar, que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política." (Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).*

c. La armonización de las funciones que emanan de la Constitución ecológica para las autoridades nacionales y locales.

La protección del medio ambiente, ha dicho esta Corporación, "ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico, que la Constitución contiene una "constitución ecológica" conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente...

"Esta Constitución ecológica tiene entonces dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un **principio** que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales

### RESOLUCIÓN No. 00551

de la Nación (C.P. art. 8). De otro lado, aparece como **derecho** de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (C.P. art. 79), tal y como lo estableció esta Corporación...Y finalmente de la constitución ecológica derivan un conjunto de **obligaciones impuestas a las autoridades** y a los particulares. Así, conforme al artículo 79 de la Constitución, el Estado deberá proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Igualmente, el artículo 80 Superior constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser sostenible..." (Corte Constitucional, Sentencia C-058 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

(...)

La elaboración de la ley por parte del legislador debe apoyarse en una interpretación sistemática de los preceptos de la Constitución, de manera tal que las normas que produzca conduzcan a la realización plena de todas y cada una de sus disposiciones, pues el contenido de unas no puede superponerse o excluir el contenido de otras; en el caso que se analiza se trata de normas superiores **concurrentes**, que se complementan, y que como tales, para efectos de su realización material, deben armonizarse, pues unas, las de los artículos 79, 80 y 334 de la C.P., le atribuyen al Estado obligaciones que éste debe ejercer a través del legislador, y otras las del artículo 313 superior le atribuyen a los municipios la potestad reglamentaria sobre las mismas; se trata entonces de que el Estado, a través del legislador, cumpla con la expedición de una regulación de carácter integral que no interfiera ni impida el desarrollo de la facultad reglamentaria que el Constituyente le reconoció a los municipios, para lo cual deberá evitar extender su actividad normativa al punto de vaciar la competencia de los municipios, y que éstos asuman la facultad reglamentaria en la perspectiva de que ésta recae y afecta bienes que constituyen un patrimonio nacional, que como tal debe aprovecharse y utilizarse imponiendo los intereses nacionales y regionales sobre los estrictamente locales.

Ahora bien, el hecho de que la legislación que produzca el Estado a través del Congreso, en lo relacionado con el uso del suelo y la protección del patrimonio ecológico de los municipios, deba, de conformidad con lo establecido en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, ser reglamentada en lo pertinente por los Concejos Municipales, no implica que desaparezca o se anule la potestad reglamentaria que la Constitución le reconoce al Presidente de la República:

**"Artículo 189. Atribuciones del Presidente:**

"11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

Dicha potestad debe ejercerla el Presidente de la República a través de normas jurídicas que como tales son de obligatorio cumplimiento no solo para los asociados sino para las diferentes instituciones que se relacionen con su contenido, y a ello precisamente se refiere de manera expresa el inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, demandado por el actor, norma que enfatiza la obligación que tienen los municipios y los concejos municipales, específicamente los del Departamento de Cundinamarca y el Distrito Capital, de acoger y **tener en cuenta** las disposiciones que en desarrollo de su potestad reglamentaria expida el gobierno nacional, a través del Ministerio del Medio Ambiente, en materia de uso de suelos y protección del patrimonio ecológico.

### RESOLUCIÓN No. 00551

No obstante, no puede el ejecutivo valerse de la potestad reglamentaria que le es propia, para producir normas que desconozcan o desvirtúen la autonomía de las entidades territoriales, que vacíen de contenido la facultad reglamentaria que el Constituyente, en lo relacionado con esas materias, de manera directa radicó en ellas, o que desarrollen aspectos o temas que no se relacionen con el contenido mismo de la ley que se reglamenta; esa potestad en el caso que se analiza, para que esté acorde con los mandatos de la Constitución, **debe versar sobre aspectos** que sirvan para la protección y preservación de los recursos naturales y que no interfieran intereses estrictamente locales o de competencia del respectivo municipio. Condicionado al cumplimiento de ese presupuesto se declarará exequible la expresión del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, "...y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente", demandado por el actor, pues la competencia de un organismo administrativo, como es el mencionado Ministerio del Medio Ambiente descansa en expresas disposiciones del artículo 208 de la Carta Política que establece lo siguiente:

**"Artículo 208.** Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. **Bajo la dirección del presidente de la república, les corresponde formular políticas atinentes a su despacho.** dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley."

**Séptima. La protección del medio ambiente y la intervención del Estado en la economía.**

La protección del medio ambiente y los recursos naturales está ligada, de manera estrecha, a la regulación de la actividad económica por parte del Estado, pues ella en gran parte depende de la explotación racional de los recursos naturales y de la adecuada utilización que se haga de los suelos; de ahí que en el caso específico de la reglamentación referida a éstas materias, se deba aspirar al máximo grado de armonización entre las normas que desarrollen el principio consagrado en el artículo 334 superior y aquéllas que, con fundamento en los literales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución, produzcan los Concejos Municipales.

En efecto, el artículo 334 de la C.P. establece lo siguiente:

**"La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano..."**

Se observa en el citado artículo de la Constitución, que le corresponde al Estado por decisión categórica del Constituyente, intervenir en la economía por mandato de la ley, lo que indica que el legislador deberá regular las materias relacionadas, especialmente aquellas que expresa y específicamente aquel le señaló en el artículo 334 superior, entre ellas, la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo.

Ahora bien, la intervención del Estado en la economía, cuando aborda las materias mencionadas, sobre las cuales versa la demanda, deberá realizarla sin obstruir u

## RESOLUCIÓN No. 00551

obstaculizar el ejercicio de la facultad que la Carta Política consagró para los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, **de reglamentar, dentro de los límites que fije la ley**, los usos del suelo y de dictar las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Convergen en este punto dos mandatos constitucionales, cuya realización exige el máximo de armonización, y cuyos contenidos antes que excluirse, como lo plantea el actor, se complementan.

Debe entenderse entonces que la facultad reglamentaria que el Constituyente consagró para los municipios, reivindicando su autonomía y el principio de descentralización, deberán ejercerla ellos a través de sus Concejos Municipales, con base en las directrices y pautas que a nivel nacional y regional produzcan las autoridades competentes, a las cuales les corresponde dicha función "por mandato de la constitución y de la ley" pues fueron designadas para el efecto por el Constituyente, artículo 208 de la C.P., y por el legislador a través de la ley 99 de 1993 en desarrollo de la facultad de intervención que para las materias específicas a las que se refieren los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, le atribuyó categóricamente el Constituyente al Estado, en el artículo 334 de la Carta Política.

En consecuencia, el Estado, como director general de la economía, intervino, tal como se lo ordena el artículo 334 de la Carta Política, para lograr una racional explotación de los recursos naturales y del uso del suelo en la Sabana de Bogotá y algunos municipios circundantes, al determinar en la ley 99 de 1993, los organismos del sector público encargados a nivel nacional y regional de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, atribuyéndoles facultades para producir disposiciones que garanticen, con perspectiva de unidad e integralidad de una parte el desarrollo sostenido de la economía, y de otra, la preservación de un patrimonio esencial para la Nación en su conjunto, asumiendo que tales disposiciones afectarán a las generaciones actuales y futuras que la conforman.

Ahora bien, siendo la explotación racional de los recursos naturales y la adecuada utilización de los suelos, materias inherentes a dichos propósitos, que, como tales, se destacan en el artículo 334 superior como objetos específicos de regulación por parte del Estado, ella, la regulación, no puede entenderse como un obstáculo para que los municipios reglamenten dichas materias en sus respectivas jurisdicciones. En efecto, esta competencia reglamentaria, como es obvio, recae sobre un objeto específico de superior jerarquía, la ley y la reglamentación que de la misma produzca el gobierno en desarrollo de la potestad que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Carta, lo que hace que esa actividad esté supeditada a su contenido, no pudiendo el agente encargado de reglamentarla, el respectivo concejo municipal, desvirtuarlo, desbordarlo o desconocerlo, sin violar no sólo el marco legal que condiciona su actividad, sino el mismo ordenamiento superior.

Esa actividad legislativa cumple entonces dos importantes cometidos: de una parte le permite al Estado desarrollar el mandato consignado en el artículo 334 superior, y de otra sirve de sustento y viabiliza el cumplimiento de las funciones asignadas a los municipios en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., de reglamentar en sus respectivas jurisdicciones, con base en la ley y en los reglamentos que sobre la misma expida el gobierno nacional, la regulación que emana del legislador y de las entidades públicas

## RESOLUCIÓN No. 00551

destacadas por éste para el efecto, sobre uso del suelo y protección del patrimonio ecológico.

**Octava. Las disposiciones acusadas del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, no desconocen lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la C.P., ni ninguna otra norma del ordenamiento superior.**

En desarrollo de la competencia que el Constituyente le otorgó expresamente al Estado en materia de medio ambiente y protección de recursos naturales, éste, a través del legislador, atribuyó, en el artículo 61 de la ley 99 de 1993, competencia para otorgar licencias ambientales al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones Autónomas Regionales y a algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esa misma ley.

Especificó también, en el artículo 61 de la citada ley, impugnado parcialmente por el actor, que declaraba como de interés ecológico nacional, la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, los cuales, dijo, deberán destinarse prioritariamente a la actividad agropecuaria y forestal. Así mismo, estableció que le correspondería al Ministerio del Medio Ambiente, en lo que hace a la Sabana de Bogotá, determinar las zonas en las que exista compatibilidad con las exploraciones mineras, determinación con base en la cual la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca deberá otorgar o negar las correspondientes licencias ambientales.

Se observa que las disposiciones citadas, consignadas en los incisos primero y segundo del artículo 61 de la ley 99 de 1993, en nada interfieren con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santa Fe de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esas entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden.

En cuanto a las disposiciones del inciso tercero del artículo 61 de la ley 99 de 1993, objeto de impugnación, ellas, como ha quedado establecido, hacen parte de una norma dirigida de manera específica a los municipios de Cundinamarca y a la Sabana de Santa Fe de Bogotá; su contenido simplemente desarrolla el mandato del artículo 334 de la Carta Política, que le ordena al Estado intervenir, por mandato de la ley, en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, sin que su contenido impida que dichas entidades territoriales puedan ejercer la actividad normativa que les señalan los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Carta Política, para lo cual deberán tener en cuenta, no solo las disposiciones de la misma ley, sino aquellas que a nivel nacional expida el gobierno en desarrollo de la potestad reglamentaria que para el efecto le reconoce el numeral 11 del artículo 189 de la C.P., la cual puede, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 de la Carta Política, ejercer a través del Ministerio del Medio Ambiente.

Se materializa, en este precepto legal, la intervención del Estado en lo relacionado con la explotación de recursos naturales y el uso del suelo, a las que se refiere expresamente el artículo 334 superior, haciendo armónico el desarrollo del artículo 8 de la Constitución que



## RESOLUCIÓN No. 00551

le ordena a las personas y al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación, con los objetivos, también atribuidos al Estado, de garantizar e impulsar un desarrollo económico sostenido, que a tiempo que garantice el bienestar general, preserve ese patrimonio esencial conformado por las riquezas naturales y el medio ambiente. Y no podía ser de otra manera, dada la relación estrecha de dependencia que existe entre procesos de desarrollo económico, recursos naturales y medio ambiente.

Las disposiciones acusadas no hacen más que materializar la facultad de intervención que en materia de uso de suelos y explotación de recursos naturales, de manera expresa el Constituyente radicó en cabeza del legislador, y la facultad reglamentaria que el mismo radicó en cabeza del Presidente de la República, a través del numeral 11 del artículo 189 de la Carta Política, por lo que con ellas no se produce ningún tipo de vulneración al ordenamiento superior, motivo por el cual, en los términos de esta providencia serán declaradas exequibles por esta Corporación. (Subrayado fuera de texto).

Que, con fundamento en lo expuesto por el Alto Tribunal, estos aspectos brindan una claridad necesaria frente a las atribuciones de los municipios y el Distrito Capital en esta materia, y que debe interpretarse de manera sistemática con lo expuesto en el artículo 65 de la Ley 99 de 1993, correspondiente a las funciones en materia ambiental "(...) de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá", así como con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, respecto de las determinantes ambientales a tener en cuenta que, a la sazón, resultan normas de superior jerarquía.

Que, como se puede apreciar, los treinta (30) municipios que conforman la Sabana de Bogotá, incluido el Distrito Capital, así como las autoridades ambientales, mineras y de demás naturaleza pública y los particulares, no pueden desconocer lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y dar una destinación que vaya en contravía de lo dispuesto por el legislador a este ecosistema de importancia nacional. No obstante, los municipios y demás autoridades ambientales pueden ser más restrictivos en la toma de medidas para la protección del ambiente, en consonancia los Principios de Precaución y el de Rigor Subsidiario, este último definido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993 como se sigue a continuación:

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

Los Actos Administrativos así expedidos deberán ser motivados.

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

Que, en cumplimiento al artículo 61 arriba mencionado, el Ministerio del Medio Ambiente (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) expidió la Resolución 222 de 1994, a través de la cual determinó las zonas compatibles en la Sabana de Bogotá con las actividades mineras de prospección, exploración, explotación y beneficio realizado con respecto a los materiales de construcción y en especial canteras, areneras, gravilleras, ladrilleras, chircales y receberas; posteriormente, fue modificada por medio de las Resoluciones Nos. 249 de 1994, 1277 de 1996 y 0803 de 1999 expedidas por esa Entidad.

Que, mediante la Resolución 813 del 14 de julio de 2004, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) procedió a redefinir y a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas en la Sabana de Bogotá y se derogaron las Resoluciones 222 de 1994, 249 de 1994, 1277 de 1996 y 803 de 1999.

Que, posteriormente, a través de la Resolución 1197 de 2004 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) determinó las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá. Producto de lo anterior, se establecieron 14 polígonos, que correspondieron a las áreas donde, una vez se contara con las autorizaciones mineras y ambientales respectivas, se podían realizar actividades extractivas de los materiales señalados.

Que en la Resolución 1197 de 2004, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) incluyó como zonas compatibles con materiales de construcción y arcillas, los denominados Parques Mineros Industriales de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo.

Que el artículo 1 y su parágrafo 3 y el parágrafo del artículo 2 de la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) fueron declarados nulos por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera- Consejera Ponente: Ruth Estella Correa Palacio, en sentencia de fecha veintitrés (23) de junio de dos mil diez (2010) Radicación número: 110010326000200500041 00 (30987).

Que, en consecuencia, el Consejo de Estado dejó sin efecto los polígonos de compatibilidad de las actividades mineras establecidos en la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Que no obstante, el Alto Tribunal mantuvo vigente las demás disposiciones contenidas en la Resolución 1197 de 2004 Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), de manera tal que los escenarios contemplados en el artículo 3 y los instrumentos administrativos señalados en el artículo

### RESOLUCIÓN No. 00551

4, como es el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental -PMRRA-, mantienen su exigibilidad jurídica.

Que, de acuerdo con la anterior disposición, en la sabana de Bogotá las Licencias Ambientales solamente se otorgan a proyectos que cuentan con Registro Minero de Cantera otorgado e inscrito en el registro minero nacional y pretendan adelantarse en zonas compatibles con la minería.

Que, igualmente, los PMA deben ser objeto de evaluación técnica y jurídica, y serán establecidos para proyectos que cuenten con Registro Minero de Cantera otorgado e inscrito en el registro minero nacional y que se encuentren en zonas compatibles con la minería, según los escenarios que se prevén en el régimen de transición del artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Que, de no cumplir con las condiciones previstas, es decir que si se pretende desarrollar o continuar con una actividad minera en la Sabana de Bogotá, en zona no compatible con la misma, el único instrumento ambiental procedente es el PMRRA, que se consagra como el instrumento administrativo para realizar el cierre de actividades extractivas de recursos naturales no renovables en zonas no compatibles con las mismas y bajo el cual se debe realizar un cierre minero en condiciones ambientalmente adecuadas. Bajo el amparo de un PMRRA no se pueden realizar actividades extractivas.

Que, en atención al fallo de Consejo de Estado antes aludido, la entonces Viceministra de Ambiente del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) a través de escrito radicado con el No. 2000-2-95768 del 30 de junio de 2010 y reiterado por medio del oficio radicado con el No. 1200-E2-115135 del 6 de octubre del mismo año, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, manifestó que, a raíz del fallo antes citado las zonas compatibles con la minería son únicamente las que se encuentran señaladas en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio.

Que esta situación conlleva a que, en la actualidad, la única zona compatible con la minería en el Distrito Capital que se encuentra prevista en la Resolución 222 de 1994 corresponde a un polígono ubicado en la zona rural de la Localidad de Ciudad Bolívar, adyacente al Municipio de Soacha, razón por la cual los denominados Parques Mineros Industriales de Tunjuelo, Usme y el Mochuelo no son zonas compatibles con la minería y, en tal sentido, ni en dichas áreas, ni en ninguna que no haya sido considerada como compatible con las actividades mineras en la sabana de Bogotá, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, resulta factible autorizar actividades mineras en cumplimiento del fallo judicial citado y en consonancia con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Que, en ese orden de ideas, el régimen especial creado por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 conlleva a que legalmente la minería solamente pueda desarrollarse en zonas

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

determinadas como compatibles a través de la Resolución 222 de 1994 y en aquellas zonas que en vigencia de la Resolución 1197 de 2004 cuentan con situaciones jurídicas consolidadas, es decir que además de contar con el Registro Minero de Cantera, obtuvieron la respectiva licencia ambiental o se les estableció el correspondiente plan de manejo ambiental.

Que, de igual forma debe tenerse en cuenta que el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece los determinantes ambientales como normas de superior jerarquía, referidas a las disposiciones existentes en materia de conservación y protección del medio ambiente en los planes de ordenamiento territorial. Señala el artículo en cuestión:

**Artículo 10º.-** *Determinantes de los planes de ordenamiento territorial. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:*

- 1 *Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:*
  - a) *Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas de estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*
  - b) *Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*
  - c) *Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;*
  - d) *Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.*
2. *Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles*





### RESOLUCIÓN No. 00551

Que, en ese sentido, lo dispuesto por el Ministerio de Ambiente sobre zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, se constituye en una determinante del ordenamiento territorial para el Distrito Capital y demás municipios que conforman la Sabana de Bogotá.

Que, de acuerdo con lo anterior, cualquier referencia que en esta materia haya adoptado el Plan de Ordenamiento Territorial –POT- u otra norma de carácter local o regional no puede subvertir el orden legal previamente establecido ni los fallos judiciales que en materia ambiental se hayan proferido.

Que, por otra parte, la declaratoria de nulidad del artículo 1 y su parágrafo 3, y el parágrafo del artículo 2 de la Resolución 1197 de 2004 del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), *“produce efectos ex tunc (desde entonces), esto es, desde el momento en que se profirió el acto anulado por lo que las cosas deben retrotraerse al estado en que se encontraban antes de la expedición del acto, (...)”*<sup>1</sup>, por lo que el denominado Parque Minero Industrial del Tunjuelo, donde se encuentra la explotación minera objeto del presente análisis, no se encuentra en zona compatible con la minería, lo que necesariamente lleva a que no sea factible legalmente establecer el Plan de Manejo Ambiental presentado.

Que, lo anterior, no puede ser de otro modo debido a que el fallo proferido por el Consejo de Estado es de obligatorio cumplimiento, en razón a que produce efectos *“erga omnes”* sobre las situaciones jurídicas no consolidadas, como es el caso del Plan de Manejo Ambiental presentado para adelantar la explotación del área correspondiente al Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, acorde a lo expuesto en los antecedentes de este acto administrativo, la sociedad Central de Mezclas S.A. no cuenta con el instrumento administrativo de manejo y control ambiental denominado Plan de Manejo Ambiental –PMA- debidamente establecido que ampare las actividades mineras en el área correspondiente al Registro Minero de Cantera No. 056.

Que, en razón de lo expuesto, esta Secretaría encuentra que la situación jurídica relacionada con la explotación del área objeto del presente acto administrativo no está consolidada habida cuenta de que la sociedad Central de Mezclas S.A., únicamente tenía una expectativa respecto de la aprobación o no del PMA; que no puede ser establecido por encontrarse el área correspondiente al Registro Minero de Cantera 056 en zona compatible con la minería. Es decir, que hasta tanto no se cuente con un PMA debidamente establecido, no existe un derecho exigible; en tal sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-663/07 señaló que:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, sentencia de fecha 5 de julio de 2006, Radicación No. 5000232600019990048201 (21051).





## RESOLUCIÓN No. 00551

*Los derechos adquiridos, han sido definidos como aquellos que se consolidan cuando se han cumplido todos los presupuestos normativos exigidos bajo el imperio de una ley, para que se predique el nacimiento de un derecho subjetivo. Configurado el derecho bajo las condiciones fijadas por una norma, su titular puede exigirlo plenamente, porque se entiende jurídicamente garantizado e incorporado al patrimonio de esa persona.*

*El artículo 58 de la Carta, garantiza precisamente la protección constitucional de este tipo de derechos, al prohibir expresamente su desconocimiento o vulneración mediante leyes posteriores. Es por esto que el quebrantamiento de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley anterior, resulta contraria a la Constitución.*

*Las expectativas legítimas, por su parte, suponen que los presupuestos exigidos bajo la vigencia de una ley para consolidar un derecho, no se han configurado, aunque "[r]esulta probable que lleguen a consolidarse en el futuro, si no se produce un cambio relevante en el ordenamiento jurídico".*

*Las expectativas legítimas, en consecuencia, no implican el nacimiento de un derecho, sino que suponen una probabilidad cierta de consolidación futura del correspondiente derecho, si se mantienen las condiciones establecidas en una ley determinada. De allí que se considere, en general, que tales expectativas pueden ser modificadas por el legislador en virtud de sus competencias, si ello se requiere para cumplir fines constitucionales. El legislador, por lo tanto, no está obligado en principio a perpetuar las meras expectativas en el tiempo, dado que no son objeto en sentido estricto de la misma protección consagrada en el artículo 58 de la Carta Política para los derechos adquiridos.*

Que, en igual sentido, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Germán Ayala Mantilla- en sentencia de seis (6) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996), Radicado No. 7945, estableció que:

*Cuando un acto administrativo se encuentra sub iudice, no puede afirmarse válidamente que se está frente a una situación jurídica consolidada, porque si así fuera carecerían de razón de ser el control de legalidad por parte de la jurisdicción, la decisión que sobre ellos recaiga.*

Que, adicionalmente, el inciso 2 de artículo 107 de la Ley 99 de 1993 establece que "*Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por la autoridades o por los particulares (...)*".

Que, en consecuencia, y dado que la sociedad mencionada no se encuentra en zona compatible con la minería según la Resolución 222 de 1994, la explotación de material llevada a cabo bajo el amparo del Registro Minero de Cantera N° 056 debe cesar y en su lugar, ejecutarse un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental -PMRRA- de acuerdo con lo ordenado en el numeral 9 del artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004 del MAVDT (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), establece:





## RESOLUCIÓN No. 00551

**Artículo 3. Escenarios y transición.** De acuerdo con el análisis de la actividad minera de materiales de construcción y de arcillas, y su manejo ambiental en la zona de interés ecológico nacional declarada en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, para efectos de la presente resolución se definen los siguientes escenarios o situaciones que corresponden a las zonas intervenidas o no con la actividad minera y que cuentan o no con título, permiso u otra autorización minera y ambiental, que requieren ser manejadas adecuadamente.

(...)

### 9. Escenario 9.

La minería fuera de zonas compatibles con actividad minera, con título, permiso u otra autorización minera vigente, que no cuente con autorización ambiental, que ha venido explotando, la autoridad ambiental competente suspenderá de manera inmediata las actividades mineras y entregará los términos de referencia para la elaboración y presentación del Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, PMRRA, para pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental competente.

Que, conforme a la Resolución 1197 de 2004 citada, el PMRRA es el instrumento idóneo para manejar, recuperar y/o restaurar de manera ambientalmente adecuada un área intervenida por actividades mineras en zonas no compatibles, de manera tal que cese la actividad de la mejor manera posible. Éste Plan comprende estrategias, acciones y técnicas cuyo objetivo es corregir, mitigar y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados y debe contener, entre otros, los componentes geotécnico, geomorfológico, hídrico, ecosistémico, paisajístico que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería. En tal sentido, bajo el supuesto de la existencia de un PMRRA, no es factible autorizar nuevas actividades mineras, así como tampoco se puede autorizar la intervención de nuevas áreas con ese fin, aun cuando las mismas se encuentren cobijadas por un título minero.

Que, en el marco del PMRRA, se debe establecer un cronograma, donde de manera detallada se establezcan las acciones y los tiempos para realizar la restauración y cierre de las actividades mineras.

Que en relación a la competencia que le asiste a esta Entidad para adoptar la decisión que nos ocupa, se debe señalar que el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 214 de la Ley 1450 de 2011, dispone:

**Artículo 214. Competencias de los grandes centros urbanos y los establecimientos públicos ambientales.** Los Grandes Centros Urbanos previstos en el artículo 66 de la Ley 99 de 1993 y los establecimientos públicos que desempeñan funciones ambientales en los Distritos de Barranquilla, Santa Marta y Cartagena, ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en lo que respecta a la protección y conservación del medio ambiente, con excepción de la elaboración de los planes de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas.

Que el Acuerdo 257 de 2006, "Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito



## RESOLUCIÓN No. 00551

Capital, y se expiden otras disposiciones", ordenó en su artículo 101, transformar el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente -DAMA-, en la Secretaría Distrital de Ambiente -SDA-, a la que se le asignó entre otras funciones, la de elaborar, revisar y expedir los actos administrativos por medio de los cuales se otorguen o nieguen las licencias ambientales y demás instrumentos de manejo y control ambiental de competencia de este ente administrativo, así como los actos administrativos que sean necesarios para adelantar el procedimiento que tenga como fin autorizaciones ambientales.

Que el Decreto 109 de 2009 modificó la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y estableció su naturaleza jurídica y función como autoridad ambiental, así:

**Artículo 5º. Funciones.** *La Secretaría Distrital de Ambiente tiene las siguientes funciones:*  
d. Ejercer la autoridad ambiental en el Distrito Capital, en cumplimiento de las funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente, a las autoridades competentes en la materia.

Que, en ese orden ideas, el numeral 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece como función a las Corporaciones Autónomas Regionales, y de manera consecuente a los grandes centros urbanos, la siguiente:

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

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

(...)

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

Que, por lo expuesto, a través del presente acto administrativo se procederá a negar el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental presentado por la sociedad Central de Mezclas S.A. para la explotación del área correspondiente al Registro Minero de Cantera

### RESOLUCIÓN No. 00551

No. 056 y en su lugar, deberá presentar ante la Secretaría Distrital de Ambiente un PMRRA para su evaluación y establecimiento en un término de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la presente Resolución a fin de realizar un cierre ambientalmente adecuado a las actividades mineras que realiza en el predio objeto de este pronunciamiento. El PMRRA deberá elaborarse conforme a los términos de referencia fijados por esta Secretaría y que se anexan a la presente providencia.

Que por lo anterior, no resulta procedente levantar la medida preventiva de suspensión de actividades impuesta por esta entidad a través de la Resolución 4626 de 3 de junio de 2010, aspecto que se resolverá de fondo dentro del procedimiento sancionatorio iniciado por ese efecto por la SDA.

Que el artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), expone el Régimen de transición y vigencia, como se transcribe a continuación:

*El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

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

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

Que, además, en virtud del ya citado Decreto Distrital 109 del 16 de marzo de 2009, modificado parcialmente por el Decreto 175 del 04 de mayo de 2009, se estableció la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Ambiente, asignando las funciones de sus dependencias, dentro de las atribuciones del Despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente está la de suscribir los actos administrativos por medio de los cuales la Entidad otorga, concede, niega, modifica los permisos y/o autorizaciones ambientales.

Que el párrafo del artículo 1° de la Resolución 3074 del 26 de Mayo de 2011 de la Secretaría Distrital de Ambiente, se exceptúa de delegar en el Director de Control Ambiental la función de:

**Parágrafo.-** *Se exceptúan de esta delegación la expedición de las licencias ambientales, sus modificaciones, cesiones, el auto de inicio y el de reunida la información y todos aquellos inherentes a la naturaleza de la Licencia Ambiental; los Planes de Manejo Ambiental; los Planes de Manejo, Restauración y Recuperación Ambiental y otros instrumentos de control y manejo ambiental que coadyuven al fortalecimiento de la autoridad ambiental en el Distrito Capital, actuaciones que quedarán reservadas exclusivamente a la competencia del despacho de la Secretaría Distrital de Ambiente, sin perjuicio de la delegación de que trata el precepto del literal g) de este artículo.*

Que, esta Entidad procederá a pronunciarse sobre el establecimiento del PMA de acuerdo a lo dispuesto en Código Contencioso Administrativo –CCA- Decreto 01 de 1984, toda vez que el trámite que se inició en vigencia del mismo; lo anterior, conforme al artículo 309 de

### **RESOLUCIÓN No. 00551**

la Ley 1437 de 2011 "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", que empezó a regir a partir del 2 de julio de 2012, y mediante la cual se derogó expresamente el Código Contencioso Administrativo –CCA-. No obstante, en el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, expresamente señala:

**Artículo 308. Régimen de transición y vigencia.** *El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

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

*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.* (Subrayado fuera de texto)

Que, de acuerdo a lo expuesto, el establecimiento del PMA bajo estudio se resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo –Decreto 01 de 1984-.

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Niéguese el establecimiento del PLAN DE MANEJO AMBIENTAL -PMA- presentado por la sociedad Central de Mezclas S.A., identificada con NIT. 860002101-5, para realizar adelantar actividades mineras en el predio ubicado en la Av. Boyacá No. 72-04 Sur de la localidad de Ciudad Bolívar, al que le corresponde el Registro Minero de Cantera No. 056, lo anterior, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de este acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Requerir a la sociedad Central de Mezclas S.A. identificada con NIT. 860002101-5, para que en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la presente resolución presente ante la Secretaría Distrital de Ambiente, para su evaluación y establecimiento, un Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental -PMRRA- conforme lo establece el parágrafo 3 del artículo 3 de la Resolución 1197 de 2004, a fin de realizar un cierre ambientalmente adecuado de las actividades extractivas que realiza en el predio ubicado en la Avenida Boyacá No. 72-04 sur, correspondiente al Registro Minero de Cantera No. 056, jurisdicción del Distrito Capital.

**PARÁGRAFO.-** El PMRRA deberá elaborarse conforme a los términos de referencia que se anexan a la presente Resolución y que hacen parte integral de la misma.

**ARTÍCULO CUARTO.-** Notificar la presente resolución al representante legal y/o apoderado de la sociedad Central de Mezclas S.A.

Página 29 de 31



**RESOLUCIÓN No. 00551**

**ARTÍCULO QUINTO.-** Remitir copia de la presente resolución a la Agencia Nacional de Minería -ANM-, para su conocimiento y fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Publíquese el presente acto administrativo en el Boletín Legal Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** Contra el presente acto administrativo procede el recurso de reposición, el cual se podrá interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, con el lleno de los requisitos legales contemplados en los artículos 50, 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo (Decreto – Ley 01 de 1984 y sus modificaciones) en virtud del régimen de transición descrito en la parte considerativa, establecido el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**

**Dado en Bogotá a los 14 días del mes de mayo del 2013**

**Maria Susana Muhamad Gonzalez**  
**DESPACHO DEL SECRETARIO**

*Expediente: DM-06-06-2207 (9 Tomos)*

*CENTRAL DE MEZCLAS S.A. - CEMEX*

*Radicación: 2012ER107903 del 05 de septiembre de 2012*

*Elaboraron: Fabián Camilo Olave Méndez – SRHS*

*Tatiana De la Roche Todaro – SRHS*

*Revisaron: Giovanni Herrera Carrascal – SRHS*

*Lucila Reyes Sarmiento – DLA*

*Laura Santacoloma - DLA*

*Rodrigo Negrete – Asesor*

*Julio Fierro Morales – Asesor*

*Aprobó: Maria Susana Muhamad*

*Asunto: Minería – Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental - PMRRA.*

*Localidad: Ciudad Bolívar*

**Anexos:** Términos de referencia Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental -PMRRA, en (11) once folios.

**Elaboró:**

Laura Juliana Santacoloma Mendez

C.C: 52816979

T.P: 152787

CPS: CONTRAT

FECHA 14/03/2013

O 082 DE EJECUCION:

2013

**Revisó:**





**RESOLUCIÓN No. 00551**

Laura Juliana Santacoloma Mendez	C.C.: 52816979	T.P.: 152787	CPS:	CONTRAT O 082 DE 2013	FECHA EJECUCION:	9/05/2013
Tatiana Maria de la Roche Todaro	C.C.: 10705958 46	T.P.: 204277	CPS:	CONTRAT O 345 DE 2013	FECHA EJECUCION:	18/04/2013
Lucila Reyes Sarmiento	C.C.: 35456831	T.P.:	CPS:	DIRECTOR A LEGAL AMBIENTA	FECHA EJECUCION:	14/05/2013
<b>Aprobó:</b>						
Lucila Reyes Sarmiento	C.C.: 35456831	T.P.:	CPS:	DIRECTOR A LEGAL AMBIENTA	FECHA EJECUCION:	14/05/2013

**NOTIFICACION PERSONAL**

En Bogotá, D.C., a los 31 días del mes de MAY del año (2013).

Comunicado a Ruby Patricia Rasmussen Paban. en su calidad de Apoderada

del domicilio (e) con Esquila de Ciudadanía No. 41.478.015 de Bogotá del C.S.J. 37784

quien fue informado que con el presente se inicia el proceso de Reposición ante la Secretaría Distrital de Ambiente, dentro de los cinco (5) días siguientes.

EL NOTIFICADO: Ruby Patricia Rasmussen Paban  
Dirección: correo 7472-64@2013 Bogota  
Teléfono (e): 3472818

**CONSTANCIA DE EJECUTORIA**

En Bogotá, D.C., hoy 12 JUN 2013 (12) del mes de Junio del año (2013), se deja constancia de que la presente providencia se encuentra ejecutoriada y en firme

FUNCIONARIO / CONTRATISTA 

