

Proyecto de Acuerdo

**POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO
ECOLÓGICO DEL MUNICIPIO DE IBAGUÉ Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES**

El concejo municipal de Ibagué en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las conferidas en los numerales 4 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política y las disposiciones consignadas en la Ley 388 de 1997, en el artículo 65 de Ley 99 de 1993, artículo 76 de la Ley 715 de 2001, la Ley 1454 de 2011, la Ley 1523 de 2012 y demás normas reglamentarias y concordantes en la materia, y

CONSIDERANDO

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Que la preservación y el manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto-Ley 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Que el artículo 1 de la Carta Política de 1991, dispone que: *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

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

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

Que *“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”*, tal como lo establece el artículo 3 de la Constitución Política.

Que según el artículo 22 ibídem *“La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento”*.

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

Que los artículos 8, 79, 80 y 95 de la Constitución Política señalan el deber del Estado y de los particulares de proteger el ambiente, la existencia del derecho colectivo a un ambiente sano, el deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación para el logro de estos fines, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental.

Que de acuerdo con el artículo 58 *ibídem* “*el interés privado deberá ceder al interés público o social*” y que “*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica*”.

Que según el artículo 63 constitucional, “*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables*”.

Que el artículo 65 de la Carta superior dispone que “*La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. (...)*”.

Que así mismo, según el artículo 72 de la Constitución Política, “*El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. (...)*”.

Que de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución Política, “*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones*”.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. (...)”.

Que conforme al artículo 287 constitucional, “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley*”.

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

Que el artículo 313 *ibídem* establece que “*Corresponde a los concejos:*

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

(...)

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

(...)

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

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

Que Colombia ha suscrito y aprobado varias declaraciones, convenios, tratados y protocolos internacionales sobre medio ambiente, a través de los cuales se obliga a adoptar medidas estrictas dirigidas a la protección y conservación de la biodiversidad, los ecosistemas, del agua, de los bosques, del suelo, el paisaje, los humedales, demás ecosistemas estratégicos, además a los pobladores de esas áreas que viven en armonía con la naturaleza.

que dentro de las declaraciones, convenios, tratados y protocolos internacionales se destacan los siguientes: Declaración de Río, que entró en vigor el 13 de junio de 1992 y se encuentra incorporada en nuestra legislación a través del numeral 1 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, Convenio sobre la Diversidad Biológica –CBD -, aprobado mediante la Ley 165 de 1994, Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES -, aprobada a través de la Ley 17 de 1981, Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas – RAMSAR, aprobada a través de la Ley 357 de 1997, Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía - UNCCD -, aprobada mediante la Ley 461 de 1998, Organización internacional de las Maderas Tropicales – ITTO -, aprobada mediante la Ley 464 de 1998, Foro de las Naciones Unidas Sobre Bosques - UNFF -, adoptada el 13 de junio de 1992, Convenio de Viena Para la Protección de la Capa de Ozono, aprobado a través de la Ley 30 de 1990, Protocolo de Montreal, aprobado mediante la Ley 29 de 1992, Convenio Marco de Cambio Climático, aprobado a través de la Ley 164 de 1995, Protocolo de Kioto, aprobado mediante la Ley 629 de 2000.}

Que el artículo 1º de la Ley 99 de 1993 señala los principios que rigen la política ambiental colombiana, y en tal sentido dispone: *“1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.*

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
(...)
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
(...)"

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

Principio de Armonía Regional. (...)

Principio de Gradación Normativa. (...)

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, serán por su naturaleza apelables ante la autoridad superior, dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA), y tendrán una vigencia transitoria no superior a 60 días mientras el Ministerio del Medio Ambiente decide sobre la

conveniencia de prorrogar su vigencia o de darle a la medida carácter permanente. (Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-554 de 2007).

Que conforme al artículo 65 ibídem son funciones de los municipios en materia ambiental:

"2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.

(...)

6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

(...)

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo. (...)"

Que conforme al inciso 2 del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, "Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares".

Que el artículo 3 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, dispone:

"Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: (...)

9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA¹ para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años.

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

(...)

23. En materia de vías, los municipios tendrán a su cargo la construcción y mantenimiento de vías urbanas y rurales del rango municipal. Continuarán a cargo de la Nación, las vías urbanas que formen parte de las carreteras nacionales, y del Departamento las que sean departamentales.

(...).

Que en el artículo 6 de la Ley 388 de 1997, dispone que "El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial,

¹ Unidad de Planificación de Tierras Rurales y Usos Agropecuarios –UPRA–

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

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

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

Que por su parte, el artículo 9 ibídem establece que "El plan de ordenamiento territorial que los municipios y distritos deberán adoptar en aplicación de la presente Ley, al cual se refiere el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. (...)

Que el artículo 10 de la ley citada, se ocupa de las "DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL" y en tal sentido dispone que "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 y 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 del 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*

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

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 consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley”.

Que como se puede apreciar, dentro de las determinantes del ordenamiento territorial, no se encuentra el desarrollo de actividades mineras.

Que a través del artículo 2 de la Ley 1454 de 2011 - Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones -, se dispone “**CONCEPTO Y FINALIDAD DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.** *El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.*

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

(...).”

Según el artículo 29 ibídem *"Son competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio, las siguientes:*

(...)

4. Del Municipio

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

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

(...)."

Que la Ley 1523 de 2012 "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones", dispone en su artículo 1 *"De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.*

Parágrafo 1°. *La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población".*

Que a su vez, el artículo 2 ibídem establece *"De la responsabilidad. La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano.*

En cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades".

Que a su vez, el artículo 3 de la norma que nos ocupa establece: *"Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:*

7. Principio del interés público o social: *En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales*

y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales.

8. Principio de precaución: *Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo.*

9. Principio de sostenibilidad ambiental: *El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres”.*

Que por su parte, el artículo 4 de la ley citada, dispone: **“Definiciones.** *Para efectos de la presente ley se entenderá por:*

(...)

3. Amenaza: *Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.*

4. Análisis y evaluación del riesgo: *Implica la consideración de las causas y fuentes del riesgo, sus consecuencias y la probabilidad de que dichas consecuencias puedan ocurrir. Es el modelo mediante el cual se relaciona la amenaza y la vulnerabilidad de los elementos expuestos, con el fin de determinar los posibles efectos sociales, económicos y ambientales y sus probabilidades. Se estima el valor de los daños y las pérdidas potenciales, y se compara con criterios de seguridad establecidos, con el propósito de definir tipos de intervención y alcance de la reducción del riesgo y preparación para la respuesta y recuperación.*

(...)

6. Cambio climático: *Importante variación estadística en el estado medio del clima o en su variabilidad, que persiste durante un período prolongado (normalmente decenios o incluso más). El cambio climático se puede deber a procesos naturales internos o a cambios del forzamiento externo, o bien a cambios persistentes antropogénicos en la composición de la atmósfera o en el uso de las tierras.*

7. Conocimiento del riesgo: *Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.*

(...)

11. Gestión del riesgo: *Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación,*

entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

12. Intervención: *Corresponde al tratamiento del riesgo mediante la modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir la amenaza que representa o de modificar las características intrínsecas de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad.*

(...)

14. Intervención prospectiva: *Proceso cuyo objetivo es garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo a través de acciones de prevención, impidiendo que los elementos expuestos sean vulnerables o que lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos. Su objetivo último es evitar nuevo riesgo y la necesidad de intervenciones correctivas en el futuro. La intervención prospectiva se realiza primordialmente a través de la planificación ambiental sostenible, el ordenamiento territorial, la planificación sectorial, la regulación y las especificaciones técnicas, los estudios de prefactibilidad y diseño adecuados, el control y seguimiento y en general todos aquellos mecanismos que contribuyan de manera anticipada a la localización, construcción y funcionamiento seguro de la infraestructura, los bienes y la población.*

(...)

18. Prevención de riesgo: *Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible.*

(...)

23. Reglamentación restrictiva: *Disposiciones cuyo objetivo es evitar la configuración de nuevo riesgo mediante la prohibición taxativa de la ocupación permanente de áreas expuestas y propensas a eventos peligrosos. Es fundamental para la planificación ambiental y territorial sostenible.*

(...)

25. Riesgo de desastres: *Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.*

26. Seguridad territorial: *La seguridad territorial se refiere a la sostenibilidad de las relaciones entre la dinámica de la naturaleza y la dinámica de las comunidades en un territorio en particular. Este concepto incluye las nociones de seguridad alimentaria, seguridad jurídica o institucional, seguridad económica, seguridad ecológica y seguridad social.*

27. Vulnerabilidad: *Susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que un evento físico peligroso se presente. Corresponde a la predisposición a sufrir pérdidas o daños de los seres humanos y sus medios de subsistencia, así como de sus sistemas físicos, sociales, económicos y de apoyo que pueden ser afectados por eventos físicos peligrosos.*

(...)"

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

Que de acuerdo a lo anterior, es evidente la competencia que le asiste al Concejo Municipal de Ibagué, para adoptar medidas tendientes a que se privilegie el interés general sobre el particular, a conservar su patrimonio cultural y ecológico, este último representado en la necesidad de conservar el agua, el suelo, la biodiversidad, el paisaje, el aire, los bosques, los páramos, las zonas de recarga de acuíferos ; así mismo, a planificar y ordenar el uso del suelo del municipio, a establecer medidas para prevenir y evitar la materialización del riesgo, a aplicar el principio de rigor subsidiario siendo más restrictivo que las disposiciones nacionales y regionales para el logro de los objetivos antes citados, con base en lo cual el factible prohibir el desarrollo de actividades altamente impactantes sobre el patrimonio ambiental, social cultural y arqueológico, como la minería.

CONSIDERACIONES TÉCNICAS Y AMBIENTALES

Que el Municipio de Ibagué se encuentra en la vertiente oriental de la cordillera central, en el nacimiento de un amplio valle formado por el río Coello y el Combeima, que toma sus aguas de las cimas nevadas del nevado del Tolima y hacen parte del Parque Nacional Natural Los Nevados de Colombia, que en buena parte se encuentra en el Municipio de Ibagué.

Que pertenecen a Ibagué: La cuenca del río Combeima, la cuenca del río Cocora, la cuenca del río Chipalo, afluente del río Alvarado, la cuencas del río Opia, afluente del río Piedras El cañón del río Coello en su margen norte, el cañón del río la China en su margen sur y los nacimientos del río Recio en su margen sur

Que la economía de Ibagué se basa en el sector agropecuario, en el comercio, en la agroindustria y de menor medida en el turismo. Es un a gran productor de arroz, de café y de ganado vacuno, se ha consolidado como la tercera ciudad textilera de Colombia, después de Medellín y Bogotá con importantes empresas a nivel nacional.

Que como se puede apreciar Ibagué tiene una clara vocación agropecuaria e industrial (manufactura). Así mismo, cuenta con una importancia riqueza hídrica, gran biodiversidad, paisaje y ecosistemas estratégicos. De igual manera son reconocidas las fallas geológicas existentes en el territorio, siendo este un riesgo que se incrementaría a la población por la afectación que generan las actividades mineras. Todos estos atributos naturales serían impactados de manera negativa por el desarrollo de actividades mineras.

Que no obstante lo anterior, en los últimos años se ha identificado la proliferación de títulos y solicitudes de títulos mineros e el Municipio de Ibagué, los cuales abarcan un gran porcentaje de la jurisdicción municipal, cuyo fin es la exploración y explotación de minerales, especialmente de oro, que de concretarse pondrían en grave situación de riesgo a la base natural del municipio, las actividades económicas sobre las cuales se sustenta, alteraría en grave manera, la forma de vida de los pobladores, el patrimonio arquitectónico. Adicionalmente, de consolidarse los procesos mineros en curso, esta situación conllevaría a que proyecto a proyecto, se desconozca la determinación que de manera general tiene el municipio a través de sus diferentes instrumentos de planificación y

ordenamiento, privilegiando actividades particulares sobre el general, el ordenamiento ambiental y territorial, es decir sobre el interés general.

Que está científicamente demostrado que las actividades mineras afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal, en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad, paisaje, e inciden negativamente en el cambio climático y en la generación de riesgos, tanto a las vidas humanas, como a la infraestructura vial y de servicios públicos de los municipios.

Que así mismo, las actividades mineras generan pasivos ambientales y sociales, entre ellos desplazamiento de las propietarios y tenedores y habitantes de los predios donde se realicen actividades mineras, así como de las áreas circundantes por cambios en los patrones físico-químicos de los recursos naturales, especialmente representados en desertización, aridez, acidez, erosión, contaminación de suelos y aguas, cambios en los patrones productivos y culturales de los pobladores, encarecimiento del costo de vida, incremento en el índice de necesidades básicas insatisfechas, contrariando de esta manera la vocación prioritaria del municipio de Ibagué.

Que en virtud de lo anterior, se hace necesario adoptar medidas eficaces y oportunas a fin de evitar la ocurrencia de estas situaciones, de manera tal que se recuperen y mantengan los espacios, ciclos y dinámicas del agua, la conservación de la biodiversidad, de los ecosistemas estratégicos, del paisaje, del aire, del suelo, prevenir los riesgos, proteger la vida humana, preservar los acuíferos, disminuir la vulnerabilidad ante la variabilidad climática, defender el modo de vida campesino, la soberanía y sostenibilidad agropecuaria, la cultura existente y asegurar la prelación del uso del agua para consumo humano.

Que de acuerdo con lo anterior, resulta evidente la necesidad de replantear el desarrollo en el Municipio de Ibagué, de una actividad altamente impactante y riesgosa, como lo es la minería.

Que el riesgo que las actividades extractivas de recursos naturales no renovables generan en la población adyacente ha sido expuesto por la propia institucionalidad minera, que en el oficio remitido por el Ministerio de Minas y Energía y dirigido al Senado de la República (radicado 2012018945 del 9 de abril de 2012), se señala que “(...) *los trabajos que se desarrollan para la exploración y explotación minera y de hidrocarburos ocasionan movimientos en los terrenos circundantes generando inestabilidad en las construcciones aledañas, de tal forma que si no se guardan las distancias suficientes se presentan inminentes situaciones de riesgo para los habitantes a su alrededor.*”

CONSIDERACIONES JURISPRUDENCIALES

Que además de las consideraciones constitucionales y legales antes expuestas, y a fin de tener mayor claridad sobre la competencia que le asiste el Concejo de Ibagué para adoptar medidas tendientes a conservar su patrimonio ecológico y consecuentemente con esta situación, a prohibir actividades mineras en su jurisdicción, se estima pertinente citar apartes de varias sentencias emitidas por la Corte Constitucional. En ese sentido encontramos:

1. Sentencia T-254 de 1993.

“(…)

Las normas ambientales, contenidas en diferentes estatutos, respetan la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares, pero le imponen una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. Dichos estatutos subordinaban el interés privado que representa la actividad económica al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar su respectiva actividad económica dentro de los precisos marcos que le señala la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación (subrayado fuera de texto).

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental.

(…)”

2. Sentencia C-339 de 2002

La Corte Constitucional a través del fallo aludido hace clara referencia al impacto que ocasionan las actividades mineras, lo cual se traduce de la necesidad de adoptar medidas eficaces, oportunas y adecuadas a fin de evitar el grave impacto que las mismas ocasionan. Señala la Corte, entre otras cosas:

“(…)”

3.1. *El medio ambiente y la protección de la biodiversidad como un principio de orden económico para la explotación minera.*

Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles deja forzosamente materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas. En los Estados Unidos de Norte América por lo menos 48 sitios “Superfund” (sitios de limpieza de residuos peligrosos, financiados por el gobierno federal) fueron anteriormente operaciones mineras. Resulta especialmente ilustrativo el estudio realizado por el Environmental Law Institute sobre el impacto ambiental ocasionado con la extracción de minerales:

“Cada vez que un mineral es extraído de la superficie o del subsuelo, un elemento estructural es removido. A menos de que sean controladas cuidadosamente, las técnicas superficiales de extracción pueden causar inestabilidad en las pendientes y erosión del suelo. En el caso de la minería del subsuelo, la capa superficial del sitio explotado puede moverse y/o hundirse en un movimiento geológico conocido como “hundimiento”. En la superficie, esto puede causar sumideros u hoyos. Debido al colapso del estrato y las fracturas dentro de las rocas del estrato, el agua superficial puede filtrarse a través de la cavidad de la mina y disminuir el nivel

de agua freática. Los niveles de agua freática pueden además ser interrumpidos o eliminados. El bombeo necesario para mantener el área de extracción limpia durante las operaciones mineras puede disminuir los niveles de agua freática. Estos esquemas de flujo distorsionados no pueden ser mejorados necesariamente durante la recuperación.

El drenaje de la mina ocasionado por la sobrecarga de explosivos u otros materiales removidos para tener acceso al mineral, puede contener sedimento, metal y sulfuro. El drenaje "ácido de la mina" se da cuando la pirita se descompone por medio de la exposición al oxígeno y agua atmosféricos. El agua ácida, en cambio, puede ocasionar la colación de metales pesados de las rocas a su alrededor. La contaminación del agua causada por el drenaje ácido o la contaminación metalúrgica, puede ocurrir al mismo tiempo de la extracción y continuar filtrándose desde las minas, túneles, y "jales" por cientos de años, después de que la extracción ha finalizado.

El proceso utilizado para producir mineral concentrado de carbón o mineral metálico, puede crear o contribuir a la contaminación del agua. Algunas sustancias químicas como el cianuro de sodio, ácidos y otras soluciones, son utilizadas para separar el mineral concentrado de los minerales metálicos. Los jales, residuos generados como resultado de la concentración de mineral, a menudo pueden contener estos químicos y de esta manera contribuir a la contaminación de los acuíferos cercanos y aguas superficiales. Los compuestos de sulfuro y metales en las pilas de residuos, pueden también generar contaminación del agua. Además, la acumulación de jales, puede ser una fuente de polvo factible de ser dispersado por el viento.

La fundición, el proceso que separa los metales deseados de otros materiales, puede producir contaminación atmosférica por medio de la dispersión de gas y polvo del metal pesado. Las emisiones pueden contener dióxido de sulfuro, arsénico, plomo, cadmio y otras sustancias tóxicas. El sulfuro produce precipitaciones ácidas que consecuentemente deterioran los ecosistemas de los lagos y bosques. Alrededor de las operaciones fundidoras incontroladas, existen "zonas muertas" donde la tierra permanece árida. Además, el residuo generado por las fundidoras, la escoria, es rico en silicato de calcio. Otras preocupaciones ambientales relacionadas con la minería incluyen la contaminación por el ruido de las explosiones y otras operaciones mineras, destrucción de hábitat, pérdida de la productividad de la tierra y deterioro visual del paisaje."

*Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible**, acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que "satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades."*

El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza. En anteriores oportunidades esta Corte trató el concepto del desarrollo sostenible a propósito del "Convenio sobre la Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. En esa oportunidad destacó:

“La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.”

(...)

3.1.1. Evaluación del impacto ambiental y el reconocimiento de la política nacional de biodiversidad para la actividad minera.

Para poder hablar de un desarrollo sostenible de la explotación minera que respete la biodiversidad, es indispensable tener en cuenta como instrumento la evaluación de impacto ambiental, entendida como instrumento administrativo y como instrumento de gestión que permite articular los diversos aspectos ambientales de la actividad minera tales como la mitigación de la contaminación, la protección de especies y la recuperación post-clausura de las explotaciones y exploraciones mineras^[11].

Como lo reconoce el documento de “Política Nacional de Biodiversidad” de nuestro país, la protección de la biodiversidad no solamente persigue la conservación del paisaje en beneficio de los turistas, sino que representa una utilidad económica indudable, que incluso supera con creces a la de la explotación minera:

“(…) En términos generales existen usos directos como alimentación, Medicina, construcción, etc., y también indirectos, como turismo, productividad, caudales de agua, combustibles fósiles etc. A continuación se exponen algunos ejemplos.

(...)

La diversidad biológica en sus diferentes manifestaciones provee muchos beneficios indirectos. La productividad de muchos ecosistemas está ligada directamente con la actividad biológica de hongos y microorganismos del suelo, los cuales descomponen la materia orgánica, reciclan nutrientes y fijan nitrógeno. Estos procesos son esenciales para el desarrollo de plantas y los ciclos de vida que sustentan. Otros servicios que proveen los ecosistemas son la regulación de los ciclos hidrológicos y de los caudales, la producción de oxígeno y la regulación del clima. Adicionalmente, los bosques, praderas y cultivos son importantes fijadores de CO₂ actuando de manera indirecta sobre los procesos de cambio global. Finalmente, es importante resaltar que la mayor parte de los combustibles que utilizamos son derivados de seres vivos, incluyendo fósiles como el carbón y el petróleo.”

Los abundantes beneficios económicos que proporciona la protección de la biodiversidad, incrementan la importancia de la evaluación de impacto ambiental de la actividad minera, que sin lugar a dudas posee un potencial de impacto negativo sobre la diversidad biológica que varía conforme con la ubicación de los yacimientos, en relación con los ecosistemas y las especies que habitan en las zonas de explotación y exploración.

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

Las explotaciones mineras por lo general se encuentran acompañadas de obras de infraestructura como tendidos de transmisión energética, accesos viales o ferroviarios, además de la abstracción de cantidades importantes de agua. Igualmente, puede impactar sobre los hábitats de la flora y fauna a través del ruido, polvo y las emanaciones provenientes de los procesos de molienda.

Es por ello que la Constitución de 1991 reafirma la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables (artículo 332), para establecer una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 80 y 339). Es así como el artículo 58 establece una función ecológica inherente de la propiedad privada e incluso incluye el respeto por el derecho a un medio ambiente sano y la protección del medio ambiente enmarcados en los tratados internacionales que en materia ecológica se han reconocido (artículos 9, 94 y 226).

(...)

La Corte debe precisar que la regulación general contenida en el artículo 4 de la ley 685 de 2001 que señala los requisitos, formalidades, documentos y pruebas, señalados en este Código, serán los únicos exigibles, hay que entenderlo sin perjuicio de los ambientales, tanto de los ambientales previstos en este Código como de otras normas ambientales ya existentes, que no sean incompatibles con las contenidas en este Código o que sirvan para llenar los vacíos o lagunas existentes en materia ambiental. Advierte también la Corte que además de los requisitos ambientales en las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural, se deben adicionalmente aplicar, los requisitos establecidos en las leyes o normas especiales que protegen el patrimonio arqueológico, histórico o cultural y los derechos y bienes constitucionalmente protegidos.

(...)"

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

Conforme con lo anterior, la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente.

Para la Corte es obligatorio advertir que dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, donde no estén prohibidas las actividades mineras, estas actividades sólo podrán efectuarse previo cumplimiento de las normas ambientales.

En el caso que nos ocupa le asiste la razón al demandante, en cuanto a que la expresión "de acuerdo con dichas normas" da lugar a varios sentidos normativos. Uno de ellos permitiría interpretar que únicamente se refiere a las normas de carácter municipal excluyendo las demás, lo

cual atentaría contra la protección ambiental constitucional, al desconocer la relación armónica que deben existir entre la Constitución, las normas de ordenamiento territorial, las normas ambientales nacionales y departamentales y las de cada municipio.

El otro sentido normativo que estaría de acuerdo con los postulados Constitucionales incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial, como se señaló en la sentencia C-431 de 2000.

(...) (subrayado fuera de texto).

7. Artículo 36. Efectos de la restricción o la exclusión.

El actor considera inconstitucionales las expresiones “de conformidad con los artículos anteriores” y “o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales”, por cuanto que impide la aplicación de las normas Constitucionales frente a la ley 685 de 2001 y los permisos y autorizaciones desprotegen la diversidad, la integridad del ambiente y las riquezas naturales.

La Corte Considera:

La expresión “de conformidad con los artículos anteriores” es inconstitucional porque limita las zonas de exclusión y restricción a lo determinado estrictamente en la ley 685 de 2001, con lo cual se desconoce el límite constitucional impuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución, permitiendo una exploración y explotación minera indiscriminada de áreas que no se encuentren comprendidas en la mencionada Ley. De una parte, desconoce las leyes vigentes que protegen zonas distintas de los parques naturales nacionales, los parques naturales regionales y las reservas forestales; y de otra, cierra la posibilidad de que le sean oponibles leyes posteriores que establezcan nuevas zonas de exclusión o restricción de la actividad minera, por razones ambientales y de protección de la biodiversidad.

No debe olvidarse que además de las tres zonas mencionadas, también tienen protección constitucional, los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parques naturales. De acuerdo con una evaluación del estado de los ecosistemas (Biomás) en Colombia, la cobertura actual es la siguiente:

BIOMA	AREA ACTUAL (KM2)	AREA ORIGINAL (KM2)	IVR (%REL)
Páramos	18.000	18.000	100.0%
Selvas Amazónicas	14.000	14000	100.0%
Vegetación herbácea arbustiva de cerros amazónicos	7.500	7.500	100.0%
Bosques bajos y catingales amazónicos	36.000	36.000	100.0%
Sabanas llaneras	106.500	113.000	50.0%
Matorrales xerofíticos y desiertos	9.500	11.000	86.4%

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

Bosques aluviales (de vegas)	95.000	118.000	80.5%
Bosques húmedos tropicales	378.000	550.000	68.7%
Bosques de manglar	3.300	6.000	55.0%
Bosques y otra vegetación de pantano	6.500	13.000	50.0%
Sabanas del Caribe	1.000	3.500	28.6%
Bosques Andinos	45.000	170.000	26.5%
Bosques secos o subhúmedos tropicales	1.200	80.000	1.5%

De igual manera, el inciso demandado desconoce abiertamente la protección de las cuencas hidrográficas cuya perturbación puede significar que la regulación hídrica pueda alterarse como ya se pudo corroborar con la escasez de agua durante el “fenómeno del Niño” de 1992 y 1998 y por las inundaciones y deslizamientos en las estaciones lluviosas. Colombia cuenta con cinco (5) grandes cuencas hidrográficas:

- a) Cuenca Caribe Oriental integrada por el río Ranchería, la Ciénaga Grande de Santa Marta, el río Magdalena y el río Cauca.*
- b) Cuenca del Orinoco integrada por los ríos Cauca, Catatumbo, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare e Inírida.*
- c) Cuenca Amazónica integrada por los ríos Vaupés, Caquetá y Putumayo.*
- d) Cuenca Caribe Occidental integrada por los ríos Sinú, Mulatos y Atrato.*
- e) Cuenca Océano Pacífico integrada por los ríos San Juan, San Juan del Micay y otros dos no identificados.*

Dentro de estas cuencas hidrográficas, la cuenca caribe occidental se encuentra totalmente transformada, mientras que la cuenca amazónica está aún conservada. Además, la cuenca del río Magdalena es la cuenca social y económicamente más significativa.

En este orden de ideas, la expresión “de conformidad con los artículos anteriores” atenta contra los principios de la Constitución de 1991, de una legislación minera enmarcada en la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad como objetivo esencial, al desconocer la gran cantidad de ecosistemas del país, y el amparo legal por normas vigentes o que eventualmente podría producir el legislador hacia el futuro. (...).”

3. Sentencia C-554 de 2007

Sobre el principio de rigor subsidiario, la autonomía de los entes territoriales y la protección ambiental, entre otras cosas, señala la Corte Constitucional.

“El Art. 287 de la Constitución consagra que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley y que en tal virtud tendrán los siguientes derechos: i) gobernarse por autoridades propias; ii) ejercer las competencias que les

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

correspondan; iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y iv) participar en las rentas nacionales.

La jurisprudencia de esta corporación ha considerado que estos derechos constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado colombiano.

(...)

4. Por otra parte, la Constitución Política otorgó una protección destacada al medio ambiente mediante varias disposiciones, entre las cuales pueden citarse las contenidas en los artículos 8°, 79, 80, 95 numeral 8°, 268, 277 ordinal 4°, 333, 334 y 366, que en conjunto conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado una "Constitución Ecológica". En particular, consagró el deber del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8°), el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y el deber de aquel de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (Art. 79). Así mismo, asignó al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80).

(...)

6. Esta corporación ha señalado que en materia ambiental, con los propósitos de dar una protección integral y coherente a los recursos naturales y de armonizar los principios de Estado unitario y de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, concurren en el orden constitucional las competencias de la Nación y las de dichos organismos, de modo que le corresponde al legislador dictar la normatividad básica nacional y les corresponde a las corporaciones autónomas regionales y a las entidades territoriales dictar la normatividad complementaria o adicional propia de la región, departamento, distrito, municipio o territorio indígena respectivo, en desarrollo de la gestión de sus intereses y de acuerdo con sus condiciones y necesidades particulares.

(...)

Según el principio de rigor subsidiario, a cuyo desarrollo se refiere la demanda que se examina, las normas y medidas de policía ambiental, es decir, las que las autoridades expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o para la preservación del medio ambiente, 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 condiciones locales especiales así lo ameriten.

(...)

10. Acerca del primer cargo formulado, por violación del principio de autonomía de las entidades territoriales y de las corporaciones autónomas regionales, conforme a lo expresado en las consideraciones de esta sentencia que preceden al examen de los cargos, esta corporación ha señalado que con el fin de dar una protección integral y coherente al medio ambiente y a los

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

recursos naturales renovables y armonizar los principios de Estado unitario y autonomía territorial, la Constitución Política establece en materia ambiental una competencia compartida entre los niveles central y territorial, de modo que le corresponde al legislador expedir la regulación básica nacional y les corresponde a las entidades territoriales, en ejercicio de su poder político y administrativo de autogobierno o autorregulación, así como también a las corporaciones autónomas regionales, dictar las normas y adoptar las decisiones para gestionar sus propios intereses, dentro de la circunscripción correspondiente.

Con base en este reparto de competencias, es claro que las corporaciones autónomas regionales y las entidades territoriales al dictar normas y adoptar decisiones deben acatar las normas y las decisiones de superior jerarquía, en primer lugar las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la ley, por exigirlo así en forma general la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico colombiano, como presupuesto de validez de las mismas, y exigirlo también en forma específica el componente jurídico del Sistema Nacional Ambiental.

Este sometimiento a las normas y decisiones de superior jerarquía, que es primordial en un Estado Social de Derecho como el colombiano, se concreta en materia ambiental mediante el principio de gradación normativa contemplado en un aparte no demandado del mismo Art. 63 de la Ley 99 de 1993 en relación con el ejercicio de las funciones correspondientes por parte de las entidades territoriales.

No obstante, el solo acatamiento de las normas y decisiones de superior jerarquía en esta materia no asegura la protección integral que requieren el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en la medida en que el contenido de aquellas puede ser inadecuado o insuficiente en una determinada circunscripción con un menor ámbito territorial, de suerte que sea indispensable o por lo menos conveniente dictar normas o adoptar decisiones complementarias o adicionales que les dispensen una protección mayor.

Esta situación se resuelve jurídicamente mediante la aplicación del principio de rigor subsidiario de que trata la norma parcialmente demandada, en virtud del cual las normas y medidas adoptadas por las autoridades competentes podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, 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.

Puede observarse que este principio es una expresión clara del principio superior de autonomía y guarda total concordancia con el principio de gradación normativa, en cuanto respeta la jerarquía de normas y decisiones, y sólo tiene como efecto complementar o adicionar las normas y decisiones de superior jerarquía con normas y decisiones de las corporaciones autónomas regionales o de las entidades territoriales, en desarrollo de la gestión de sus propios intereses ambientales, lo cual es un elemento esencial del principio de autonomía. En este sentido cabe señalar que si se admitiera que las normas y decisiones de inferior jerarquía fueran más flexibles que las de superior jerarquía, el resultado sería que se desconocerían estas últimas, no obstante ser todas las normas ambientales de carácter imperativo por referirse al interés general.

En este orden de ideas, del principio de rigor subsidiario se desprende que si la regulación o las medidas de superior jerarquía, con un ámbito de competencia territorial más amplio, son adecuadas y suficientes para la protección integral del medio ambiente y los recursos naturales renovables, las autoridades regionales o locales de inferior jerarquía no tendrían competencia para darle aplicación, por sustracción de materia. Por el contrario, si la regulación o las medidas de superior jerarquía no son adecuadas y suficientes, dichas autoridades sí tendrían competencia para aplicarlo, en ejercicio de su autonomía, por tratarse de la gestión de un interés propio, que desborda la competencia de las autoridades superiores.

(...)

A este respecto se debe tener también en cuenta que la Constitución, además de consagrar en su Art. 287 el principio de autonomía de las entidades territoriales, atribuye competencias específicas a éstas en materia ambiental, al disponer que a las asambleas departamentales corresponde expedir las disposiciones relacionadas con el ambiente (Art. 300, Num. 2, modificado por el A. L. N° 1 de 1996, Art. 2°), que corresponde a los concejos municipales dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio (Art. 313, Num. 9), y que los consejos de los territorios indígenas tendrán la función de velar por la preservación de los recursos naturales (Art. 330, Num. 5), las cuales también resultan vulneradas.

(...)

4. Sentencia C-535 de 1996,

“La unidad de la nación y la autonomía territorial

3- (...) *Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división políticoadministrativa del Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial. En el caso de los territorios indígenas se busca, además, preservar la identidad de esas comunidades, con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural (CP arts 7° y 8°), pues esas comunidades se gobiernan por sus propios usos y costumbres (CP art. 330).*

4- *La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa (CP. art. 287). La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1°, 2° y 3°). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía.*

A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad.

5- Los principios de unidad y autonomía no se contradicen sino que deben ser armonizados pues, como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. (...)

La protección del contenido esencial de la autonomía territorial como garantía institucional

6- El contenido esencial de la autonomía se liga así a la "gestión de los propios intereses", y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.

7- El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones

básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.

La garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos. El principio de subsidiaridad, reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo.

Protección del medio ambiente y reparto territorial de competencias.

(...)

El "patrimonio ecológico" local y la ley: competencias concurrentes y principio del rigor subsidiario.

12- En particular, la Constitución atribuye a los concejos municipales, como competencia propia, la facultad de dictar las normas para la protección del patrimonio ecológico municipal (CP art. 313 ord 9º), por lo cual la Corte considera que existen unos fenómenos ambientales que terminan en un límite municipal y pueden ser regulados autónomamente por el municipio. Estos asuntos ecológicos que se agotan en un límite local determinado, y que por su naturaleza guardan una conexidad estrecha con la identidad y diversidad cultural de los municipios, constituyen lo que la Constitución ha denominado "patrimonio ecológico", y por lo tanto es al concejo municipal al que le corresponde de manera prioritaria su regulación. Esta autonomía de las entidades territoriales en este campo es así una expresión del deber del Estado de favorecer la diversidad cultural de la Nación, por ser desarrollo del pluralismo, como valor fundante del Estado Social de Derecho (CP. art. 7o.) y por considerarse riqueza nacional (CP. art. 8o.). Dentro de esta diversidad se debe respetar la especial concepción que algunas comunidades tienen del medio ambiente, por lo cual su regulación corresponde prioritariamente al municipio, pues la relación de cada comunidad con algunos aspectos del medio ambiente puede ser diferente, (subrayado fuera de texto).

13- Este concepto de patrimonio ecológico local es también aplicable a los territorios indígenas, pues la Constitución reconoce que esa entidad territorial ejerce competencias propias en materia ambiental, pues no sólo a sus autoridades corresponde velar por la preservación de los recursos naturales sino que, además, se prohíbe toda explotación de tales recursos que afecte la identidad de tales comunidades (CP art. 330).

(...)

15- En el campo ecológico, tal y como lo ha señalado la doctrina y lo ha recogido el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, rige entonces un principio de rigor subsidiario (CP art. 288), según el cual las normas nacionales de policía ambiental, que limitan libertades para preservar o restaurar el medio ambiente, o que por tales razones exijan licencias o permisos para determinadas actividades, pueden hacerse más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes de los

niveles territoriales inferiores, por cuanto las circunstancias locales pueden justificar una normatividad más exigente. En el caso del patrimonio ecológico local, este principio es aún más claro, pues al ser una competencia propia de los concejos municipales y los territorios indígenas, su potestad reglamentaria no puede ser limitada por la ley, al punto de vaciarla de contenido, por cuanto el Congreso desconocería la garantía institucional de la autonomía territorial. Pero sí puede la ley dictar aquella normatividad básica indispensable a la protección del patrimonio ecológico en todo el territorio nacional.

16- Con todo, podría argumentarse que el Legislador puede establecer una regulación integral y exhaustiva incluso en materias relativas al patrimonio ecológico local, pues la Constitución atribuye a la ley la delimitación de la libertad económica, cuando así lo exija el ambiente (CP art. 333), y el artículo 84 superior señala que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio".

Por consiguiente, conforme a tal hermenéutica, la ley podría regular integralmente y de manera general una actividad que pudiera afectar el patrimonio ecológico municipal, sin que los municipios pudieran establecer regulaciones suplementarias, pues se estaría vulnerando el artículo 84 superior.

La Corte no comparte esa interpretación, puesto que la ley, al delimitar la libertad económica, tiene que respetar la garantía institucional de la autonomía territorial, por lo cual no puede vaciar la competencia propia de las entidades territoriales, como ya se señaló anteriormente. Por consiguiente, si la Constitución atribuye a los concejos y las autoridades indígenas la facultad de dictar normas para la protección del patrimonio ecológico local, una comprensión sistemática de los preceptos de la Carta tiene que concluir que el Legislador debe regular esas materias respetando esa competencia propia de las entidades territoriales.

De otro lado, el artículo 84 no establece una reserva de ley, como equivocadamente pudiera pensarse, pues habla simplemente de reglamentación general, la cual, en relación con el patrimonio ecológico local, es también expedida por las entidades territoriales, como es obvio, de conformidad con la legislación básica nacional expedida por el Congreso pues, como ya se señaló, las competencias son en este campo concurrentes.

17- Esta diversidad de disposiciones y de competencias territoriales en materia ecológica busca entonces una protección integral y coherente del medio ambiente, que armonice además con los principios unitario y autonómico que definen al Estado colombiano (CP art. 1º). En ese orden ideas, en la discusión constitucional de un tema ecológico, es indispensable establecer si se trata de un asunto ambiental que puede encuadrarse dentro de un límite municipal, o si trasciende ese límite pero se agota en un ámbito preciso, o si se trata de una materia propia de una regulación de alcance nacional o incluso internacional.

(...)

24- Estas normas violan entonces el núcleo esencial de la autonomía y desconocen la garantía institucional que la Constitución ha establecido en este campo, ya que el control, la preservación y

defensa del patrimonio ecológico se constituye en un "poder de acción" constitucionalmente atribuido al concejo municipal y a las autoridades indígenas, para la defensa de un "interés propio": la gestión ecológica y ambiental dentro de un límite territorial de un asunto de su interés, como es el paisaje. De esa manera, las disposiciones invaden un espacio reservado a los territorios indígenas y a los concejos municipales y distritales, con lo cual se viola un principio vital en esta materia: la prohibición del vaciamiento de competencias. Si bien se le confiere al poder central la competencia para el establecimiento de las bases, los principios y las directrices con la finalidad de proteger el derecho al ambiente sano, al hacerlo debe siempre respetar la diversidad, no pudiendo anular la autonomía, ni pudiendo coartar sus legítimas expresiones.

(...)

De otro lado, en relación con el artículo 12, la Corte precisa que, en la medida en que los concejos y las autoridades indígenas pueden establecer condiciones más exigentes que las previstas por la presente ley, debe entenderse que las acciones consagradas por ese artículo pueden ser ejercidas contra la publicidad exterior visual que desconozca no sólo las regulaciones legales sino también aquellas que hayan sido expedidas por los concejos y las autoridades indígenas, en virtud de su competencia constitucional propia en esta materia. En virtud de esa misma competencia, y de acuerdo al principio de rigor subsidiario, debe entenderse que estas acciones son una regulación nacional básica para garantizar la participación de la comunidad en la decisiones que puedan afectar el medio ambiente, pero que los concejos municipales y las autoridades indígenas pueden desarrollar mecanismos más amplios, incluso previos, que potencien esa participación comunitaria".

(...)

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los artículos 1o., 3o., 6o, 11 y 15 de la Ley 140 de 1994, en el entendido de que se trata de una legislación nacional básica de protección al medio ambiente que, de acuerdo al principio de rigor subsidiario, puede ser desarrollada de manera más estricta por los concejos distritales y municipales, y por las autoridades de los territorios indígenas, en virtud de sus competencias constitucionales propias para dictar normas para la protección del paisaje, conforme a lo señalado por los artículos 313 y 330 de la Carta.

(...)

CONSIDERACIONES FINALES

Que en este aparte, es importante traer a colación lo dispuesto por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR - a través del memorando No. 2012311380 04 de julio de 2012, donde entre otras cosas, además de hace referencia a los artículos 6, 9 y 10 de la Ley 388 de 1997 antes citados, considera lo siguiente, especialmente refiriéndose al artículo 10:

"Las políticas, directrices, normas, reglamentos, disposiciones, actividades antes citadas, se constituyen en determinantes del ordenamiento territorial, es decir en normas de superior jerarquía, y en tal sentido, no pueden ser desconocidas en los respectivos POT por parte de los municipios y distritos.

A pesar de la claridad del artículo citado, el gobierno nacional estimó necesario su reglamentación, lo cual hizo efectivo a través del Decreto 2201 de 2003, que buscó resolver algunas problemáticas

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

que se estaban presentando con algunos POT, debido a que algunas administraciones municipales a través del citado instrumento, estaban prohibiendo y restringiendo actividades que se consideran de utilidad pública e interés social.

Dispone el Decreto 2201 de 2003 lo siguiente:

"Artículo 1º. Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente.

Parágrafo. De igual manera, se podrán ejecutar los proyectos, obras o actividades que sean considerados de utilidad pública e interés social que no requieran de la obtención previa de licencias o demás instrumentos administrativos de manejo y control ambiental.

Artículo 2º. Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto.

Artículo 3º. La decisión sobre la ejecución de los proyectos, obras o actividades a que se refiere el artículo primero, deberán ser informados por la autoridad correspondiente al municipio o distrito en cuya jurisdicción se pretenda realizar.

Los interesados en los proyectos, obras o actividades deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente sobre tales actividades, con el fin de que sea incorporados en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

(...)"

Producto de este decreto, inicialmente se consideró que todos los proyectos considerados por las diferentes normas sectoriales como de utilidad pública e interés social, como las hidrocarburíferas, mineras, eléctricas, viales, portuarias, servicios públicos, no podían ser prohibidas en los POT, y en el evento que esto ocurriese, de todas formas se podía autorizar el proyecto, obra o actividad considerado de utilidad pública e interés social, prevaleciendo de esta manera lo dispuesto en el Decreto 2201 de 2003 sobre lo resuelto en el POT.

Sobre esta materia, se debe señalar que la Sección Primera - Sala de lo Contencioso Administrativo – Consejo de Estado, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, mediante Sentencia proferida el dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010), dentro del proceso radicado con el No 11001-0324- 000 2005 00185- 01, señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

"(...)

Conviene recabar que los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública, indicados en el artículo 1º del decreto acusado, no pueden ser más que del contenido y para los objetos o fines señalados en las cuatro determinantes del reglamentado artículo 10, lo que

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

significa que no gozan de la preeminencia prevista en este artículo 10 de la Ley 388, los proyectos, obras o actividades que no guarden relación o no se enmarquen en esa cuatro determinantes, que en resumen son:

Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el históricos, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.

El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia; y Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a los hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley.

De suerte que el Decreto pudo o no haberse expedido y de todos modos tales asuntos siguen siendo parte de las normas de superior jerarquía constituidas por las aludidas determinantes, ya que en ellas de suyo están comprendidos "Los proyectos, obras o actividades consideradas por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación", por cuanto unos y otras usualmente están referidos a aspectos ambientales, de prevención y protección de la población, conservación del patrimonio ambiental, cultural, arquitectónico, etc, o a infraestructuras básicas relativas a la red vía nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía". (Subrayado fuera de texto).

De conformidad con la sentencia aludida, las actividades que se consideran de superior jerarquía de los POT, son las que expresamente se encuentran contempladas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, dentro de las cuales no se encuentra las actividades mineras.

De todas formas, es importante recordar que conforme a la Ley 507 de 1999, el componente ambiental de los POT debe concertarse con las CAR, de manera tal que esta entidad debe velar por el cumplimiento de las referidas disposiciones y especialmente por que se garantice la prevalencia del interés general sobre el particular, entendido el primero como la conservación del ambiente que beneficia a todos y el segundo, el interés de un particular en desarrollar actividades mineras. De manera que la posible prohibición de la minería en los POT, es un asunto que se debe concertar entre el municipio y las CAR.

Por otra parte, se debe señalar que el artículo 35 del Código de Minas, señala: "ZONAS DE MINERÍA RESTRINGIDA. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

a) <Literal CONDICIONALMENTE exequible. Aparte tachado INEXEQUIBLE> Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras de acuerdo con dichas normas; (subrayado fuera de texto).

El Literal a) fue declarado EXEQUIBLE, salvo el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-339-02 de 7 de mayo de 2002, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería; "siempre que se entienda que incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial". Es decir que para la Corte es claro que a través del POT se pueden restringir o prohibir actividades mineras.

Así mismo, el artículo 36 del Código de Minas, señala:

"ARTÍCULO 36. EFECTOS DE LA EXCLUSIÓN O RESTRICCIÓN. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa.

Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar".

El aparte tachado fue declarado inexequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-339/02 de 7 de mayo de 2002, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería; "siempre que se entienda que incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial".

Señala la Corte en el fallo citado que "Conforme con lo anterior, la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente". (Subrayado fuera de texto).

Así mismo, el artículo 37 del Código de Minas establece "PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo". (...)

Si bien, este artículo fue declarado exequible a través de la Sentencia C-891/02, debe señalarse que esta declaratoria se realizó en relación con la intervención de las autoridades indígenas, de manera tal que no se ha efectuado un análisis constitucional sobre el mismo, con respecto a las facultades de los municipios y distritos para prohibir la minería a través de los POT.

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

Lo anterior cobra especial importancia atendiendo que la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-339/02 deja abierta la posibilidad de que a través de los POT se prohíban estas actividades y por cuanto el mismo Código de Minas es contradictorio al respecto, esto teniendo en cuenta que a través del artículo 35 contempla la posibilidad que los municipios prohíban la actividad minera en sus perímetros urbanos y así mismo, en el artículo 157 dispone que la actividad minera del barequeo (actividad minera), no se podrá realizar en aquellos lugares donde lo prohíba el POT.

Señala el citado artículo:

"ARTÍCULO 157. LUGARES NO PERMITIDOS. No se permitirá el barequeo en los siguientes lugares:

- a) En los que no pueden realizarse labores mineras de acuerdo con el artículo 34 y los numerales a), b), c), d) y e) del artículo 35 de este Código;*
 - b) En los lugares que lo prohíban el Plan de Ordenamiento Territorial, por razones de tranquilidad, seguridad pública, ornato y desarrollo urbano;*
- (...)"*

Por lo anterior, y atendiendo lo dispuesto en los artículos 1 y 58 de la Constitución Política que consagran la prevalencia del interés general sobre el particular, el principio de precaución y la necesidad de conservar el ambiente y que conforme a la Ley 507 de 1999, el componente ambiental de los POT debe concertarse entre los municipios y distritos y las CAR, para esta Subdirección es claro que si a través de los POT se han prohibido las actividades mineras, le corresponde a la CAR, teniendo en cuenta los demás aspectos ambientales, negar las solicitudes de licencia ambiental".
(Subrayado fuera de texto).

Que en virtud de las consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales antes citadas, especialmente atendiendo los principios de precaución, prevención y rigor subsidiario, la facultad de ordenar el uso del suelo, la necesidad de prevenir y evitar los factores de deterioro ambiental y de riesgo, la necesidad de conservar el patrimonio ecológico y cultural, y además atendiendo que el otorgamiento de títulos mineros se realiza sin consultar con los intereses locales y que el desarrollo de la actividad minera (exploración y explotación) ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales al Municipio de Ibagué, resulta claro que este Concejo Municipal cuenta con la competencia constitucional y legal para adoptar las medidas tendientes a la protección del patrimonio ecológico y cultural del Municipio, lo cual es necesario ante la grave amenaza que se cierne en nuestra jurisdicción como consecuencia de las actividades mineras, por lo cual se procederá a prohibir el desarrollo de actividades mineras, como ya lo hizo Bogotá, D.C. en un proceso que fue concertado con la CAR dentro de la modificación del POT que se encuentra adelantando.

Que este tipo de determinaciones son necesarias, a fin de avanzar en el proceso tendiente a que el Municipio de Ibagué cuente con un ordenamiento ambiental y territorial acorde con las necesidades hoy existentes, con respeto por la base natural, con la necesidad de adoptar determinaciones frente a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre nuestro territorio, tanto naturales como las

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

antrópicas, con análisis de los impactos ambientales generados por la minería y la determinación de las necesidades y beneficios que representa la extracción de minerales.

De acuerdo con lo expuesto, el Honorable Concejo de Ibagué, por Mandato Popular,

ACUERDA

Artículo Primero.- Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Ibagué el desarrollo de actividades mineras. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente Acuerdo y a fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.

Parágrafo Primero.- Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará si perjuicio de que la administración municipal adelante las gestiones correspondientes a fin de obtener, sea en la jurisdicción del Municipio de Ibagué o en otro ente territorial, las fuentes de materiales de construcción que se requieran para la construcción, mejoramiento, adecuación y/o rehabilitación de vías públicas a cargo del municipio.

Parágrafo Segundo.- Las actividades mineras que a la fecha de publicación del presente Acuerdo se encuentren en etapa de explotación y cuenten con el respectivo título minero y licencia ambiental o plan de manejo ambiental, podrán continuar sus actividades, hasta la vigencia del título minero, el cual no podrá ser prorrogado. Las autoridades ambientales adelantarán actividades estrictas de control y seguimiento. Lo anterior, sin perjuicio que el municipio, conforme a la facultad a prevención prevista en el artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, el Código de Policía y demás normas concordantes, adopte las medidas preventivas y las que estime necesarias para evitar daños al ambiente.

Parágrafo Tercero.- Los curadores urbanos no podrán otorgar licencias urbanísticas a través de las cuales se autoricen actividades relacionadas con la exploración y explotación minera, salvo para los efectos previstos en el parágrafo primero del presente artículo.

Artículo Segundo.- Le corresponde al Alcalde Municipal, como primera autoridad administrativa y de policía del municipio dar cumplimiento al presente Acuerdo y exigir el cumplimiento del mismo.

Artículo Tercero.- Remitir copia del presente Acuerdo a la Gobernación del Departamento del Tolima y a la Asamblea Departamental, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo Cuarto.- Remitir copia del presente Acuerdo a la Agencia Nacional de Minería ANM -, para que se abstenga de continuar otorgando títulos mineros en la jurisdicción del Municipio de Ibagué y proceda a la revocatoria de los títulos mineros otorgados que no se encuentren en el escenario previsto en el parágrafo segundo del artículo primero del presente acto administrativo.

Artículo Quinto.- Remitir copia del presente acuerdo a la Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA -, para que se abstenga de expedir permisos para el uso, aprovechamiento

República de Colombia
Departamento del Tolima
Municipio de Ibagué

y/o afectación de los recursos naturales renovables para el desarrollo de actividades de exploración minera y otorgar licencias ambientales para actividades de explotación minera en la jurisdicción del Municipio de Ibagué.

Artículo Sexto.- Remitir copia del presente acuerdo a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -, para que se abstenga de otorgar licencias ambientales para el desarrollo de actividades de explotación minera en la jurisdicción del Municipio de Ibagué.

Artículo Séptimo.- Remitir copia del presente acuerdo a la Federación Colombiana de Municipios, para su conocimiento y fines pertinentes.

Artículo Octavo.- El uso y destinación del suelo del territorio del municipio de Ibagué, definido por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), deberá ajustarse conforme a lo previsto en el presente Acuerdo.

Artículo Noveno.- El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.

COMUNÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE

XXXXXXX