

Bogotá D.C., 26 de junio de 2025

Magistrado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
CONSEJO DE ESTADO - SECCIÓN PRIMERA
E.S.D.

Radicado: 11001032600020240003600
Acción: Acción de nulidad simple
Accionante: José Vicente Zapata Lugo, Rodrigo Pombo Cajiao, Federación Nacional De Productores de Carbón, Procuraduría General de la Nación.
Accionado: Presidencia de la República, Ministerio de Minas y Energía y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
Asunto: Coadyuvancia al accionante y solicitud de impulso a las medidas cautelares.

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 9001652590, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro, que tiene por objeto defender el Estado de derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, con fundamento en el artículo 13 y 27 del Decreto Ley 2591 de 1991, me permito solicitar el reconocimiento como **COADYUVANTE DE LA PARTE ACCIONANTE** en la demanda de nulidad simple interpuesta contra el Decreto 044 de 2024, “por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental”, y en consecuencia, presentar los argumentos que sustentan la pretensión de nulidad y respaldan la solicitud de medida cautelar, en los siguientes términos:

I. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA COADYUVANCIA A LOS CARGOS DE NULIDAD.

El Decreto 044 de 2024 debe ser declarado nulo debido a que (i) adolece de falsa motivación, (ii) fue expedido de manera irregular al omitir el procedimiento legalmente establecido en el Decreto 1081 de 2015 reglamentario único del sector presidencia, (iii) fue expedido con violación de las normas jurídicas de orden superior en que debía fundarse, excediendo la facultad reglamentaria y bajo esta premisa, por funcionarios sin competencia, y (iv) fue expedido con violación de los derechos de participación ciudadana y del debido proceso.

El decreto demandado vulnera las siguientes disposiciones normativas con fuerza material de ley:

1. Artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974
2. Artículo 1, numeral 6 de la Ley 99 de 1993
3. Artículos 34 y 36 de la Ley 685 de 2001
4. Artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015

Conforme al artículo 137 del CPACA procede la nulidad de los actos administrativos de carácter general, cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, sin competencia, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, mediante falsa motivación o con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

Las razones por las cuales el decreto acusado vulnera estas normas jurídicas de rango superior se sustentan en los siguientes cargos:

I.1. COADYUVANCIA AL PRIMER CARGO – FALTA DE COMPETENCIA.

La nulidad del Decreto 044 de 2024 debe ser declarada con fundamento en la causal de falta de competencia, en los términos del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el cual establece que los actos administrativos pueden ser anulados cuando son proferidos sin competencia legal.

En reiterada jurisprudencia, el Consejo de Estado ha señalado que la competencia de las entidades públicas no puede entenderse como una facultad discrecional, ilimitada o abstracta, sino que debe estar estrictamente delimitada por la ley. Al respecto ha afirmado:

*“Lo anterior significa que la competencia se acompasa a lo que resultaría ser el marco de acción de las entidades públicas, el cual previamente debe estar definido por la Ley, ello con el fin de que estas puedan reglamentar, ejecutar o concretar los postulados de las normas superiores con estricta sujeción de las facultades, funciones y capacidades que cada una tiene en virtud de su propia naturaleza y conforme a las condiciones de su creación. [...] El mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de sus agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad”.*¹

a) El Decreto 044 se funda en una norma que no otorga competencia para intervenir el sector minero

El Decreto señala que se dicta con fundamento en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 a pesar de que esta norma autoriza declarar reservas de recursos naturales renovables con fines taxativos: (i) organizar o facilitar la prestación de un servicio público, (ii) adelantar programas de restauración, conservación o preservación del ambiente, o (iii) cuando el Estado resuelva explotarlos.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”. *Sentencia del 22 de julio de 2021*, M.P. William Hernández Gómez, rad. 23001-23-33-000-2013-00163-02 (4789-18), Bogotá D.C. Disponible en: <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/250/23001-23-33-000-2013-00163-02.pdf>

Sin embargo, el contenido material del Decreto no está dirigido a gestionar recursos naturales renovables, sino a intervenir de manera directa en el régimen de acceso, exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, en particular los minerales, mediante la creación de la figura de reserva de recursos naturales de carácter temporal, que tiene efectos suspensivos sobre la actividad minera. En la práctica, esto implica la imposición de zonas excluibles o restringidas para la minería, sin habilitación legal expresa, lo cual representa un uso improcedente y desbordado de la norma invocada como sustento jurídico.

Este desbordamiento constituye un vicio de competencia por aplicación errada de la norma habilitante, dado que el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 no confiere competencia para suspender o condicionar el acceso a los recursos naturales no renovables ni para intervenir el ordenamiento minero-energético. Tal intervención requiere una expresa reserva de ley, conforme a lo dispuesto por los artículos 332 y 334 de la Constitución.

Sobre la importancia del requisito de competencia en la validez de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha sostenido con claridad que:

“Lo anterior significa que la competencia se acompaña a lo que resultaría ser el marco de acción de las entidades públicas, el cual previamente debe estar definido por la Ley, ello con el fin de que estas puedan reglamentar, ejecutar o concretar los postulados de las normas superiores con estricta sujeción de las facultades, funciones y capacidades que cada una tiene en virtud de su propia naturaleza y conforme a las condiciones de su creación. [...] [E]l mentado factor de validez necesariamente se relaciona con el principio de legalidad, en tanto el hecho de delimitar qué autoridad debe resolver un asunto específico, se constituye en una restricción indispensable en el modelo de Estado Social y Democrático de Derecho, habida cuenta de que propende por garantizar la uniformidad en el actuar de su agentes, precaver el ejercicio arbitrario del poder público, dar prevalencia a la igualdad material ante la administración y consolidar el rango jerárquico de los entes públicos en razón de la relevancia de los asuntos a resolver y su necesidad de legitimidad, discusión democrática y nivel de responsabilidad. [...] [L]a falta de competencia de una entidad para proferir una decisión puntual, debe ser la primera causal de estudio en un juicio de legalidad. Esto en atención a que aquel presupuesto a pesar de ser en esencia formal, surte efectos sustanciales en la materia objeto de definición, toda vez que el desconocer la reserva del constituyente, la reserva legal o la reserva reglamentaria, implica que se atenta en contra del propio ordenamiento jurídico y su esquema de sujetos con facultad regulatoria, al punto de afectar de entrada la validez del acto administrativo al margen incluso de la verificación sobre las normas aplicadas, su motivación, su expedición irregular o con desviación de poder. [...].” -negrilla y subrayado fuera del texto -

En consecuencia, el Decreto 044 de 2024 incurre en un vicio esencial: funda una potestad de restricción minera en una norma que no le confiere dicha facultad, desbordando su campo de aplicación y generando efectos sobre un sector regulado exclusivamente por el legislador. Este exceso compromete directamente la validez del decreto por falta de competencia y vulneración del principio de legalidad.

b) El artículo 47 del Decreto Ley 2811 no establece reservas temporales, ni autoriza su uso para excluir actividades mineras

El Decreto 044 de 2024 incurre en un vicio de nulidad por falta de competencia, en tanto que el Gobierno Nacional expidió un acto administrativo con base en una norma —el artículo 47 del

Decreto Ley 2811 de 1974— que no otorga facultad alguna para restringir o suspender actividades mineras mediante la figura de la “reserva de carácter temporal”. Tal figura no existe en el ordenamiento jurídico y no puede ser creada mediante reglamento, sin respaldo en norma legal. El artículo 47 citado solo autoriza la declaratoria de reservas sobre recursos naturales renovables, y únicamente con tres finalidades específicas: (i) facilitar la prestación de servicios públicos, (ii) adelantar programas de conservación o restauración, y (iii) cuando el Estado resuelva explotarlos directamente. No prevé la creación de reservas temporales, ni autoriza su uso como instrumento para intervenir en el subsuelo ni en la explotación de minerales, que son recursos naturales no renovables. Por tanto, cualquier intento de utilizar dicha norma para crear un mecanismo de exclusión minera —como hace el Decreto 044— desborda su alcance material y configura un uso indebido de la potestad reglamentaria.

Esta actuación vulnera de forma grave el principio de legalidad, conforme al cual toda autoridad pública debe actuar únicamente dentro de las competencias previamente conferidas por la Constitución, la ley o los reglamentos. Como lo ha indicado el Consejo de Estado:

“Para que un acto administrativo sea válido se requiere, entre otras condiciones, que al sujeto de quien emana le haya sido atribuida, vía constitucional, legal o reglamentaria, la facultad de tomar dicha decisión. Esto es lo que en la teoría del acto administrativo se conoce como competencia o elemento subjetivo del acto [...]. En ese orden de ideas, dado que la competencia permite que las decisiones de la administración se encuentren revestidas de legalidad, el acto administrativo estará viciado de nulidad en aquellos casos en los que se profiere por un sujeto que carece de capacidad para actuar, esto es, sin una competencia atribuida por el ordenamiento jurídico.” (Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia del 9 de febrero de 2023, Rad. 11001-03-24-000-2020-00164-00).

Adicionalmente, esta extralimitación contradice los límites estructurales de la potestad reglamentaria del Presidente, prevista en el artículo 189.11 de la Constitución. Dicha potestad tiene por objeto la ejecución de la ley y no puede utilizarse para crear figuras jurídicas nuevas, alterar el contenido de normas legales, ni invadir materias reservadas al legislador. Como lo precisó el Consejo de Estado en la misma sentencia:

“La potestad reglamentaria [...] no apareja la modificación, limitación o ampliación de los contenidos legislativos, como tampoco el modo de encuadrar las distintas situaciones jurídicas en los supuestos que contiene, y mucho menos la reglamentación de asuntos que estén reservados al legislador [...]. La reserva de ley constituye un límite inquebrantable a la potestad reglamentaria, pues, habiéndose reservado un asunto al legislador, no es dable que la administración entre a regular los aspectos centrales de la materia en cuestión.”

La creación, configuración, y efectos de una reserva temporal aplicable al sector minero —incluida la suspensión de procedimientos de titulación y la afectación de derechos mineros adquiridos— constituye claramente una materia de especial trascendencia económica, jurídica y ambiental, por lo que está sometida a reserva de ley. El Ejecutivo no podía asumir esa función por vía reglamentaria sin vulnerar el reparto constitucional de competencias entre la ley y el reglamento.

Así las cosas, al fundarse en una disposición que no prevé la figura de reserva temporal ni habilita la intervención sobre recursos no renovables, el Decreto 044 de 2024 se encuentra viciado por falta de competencia material, lo que configura un defecto externo al acto, no susceptible de saneamiento y generador de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

c) Ausencia de competencia para restringir el acceso a recursos naturales no renovables.

El Decreto 044 de 2024 adolece de un vicio insubsanable de competencia, en tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no cuenta con habilitación legal ni constitucional para suspender o restringir el acceso a los recursos naturales no renovables, como lo son los minerales. Esta es una competencia reservada exclusivamente al legislador, conforme al marco constitucional vigente.

El artículo 332 de la Constitución Política establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, “sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a la ley”. A su vez, el artículo 334 precisa que la intervención del Estado en su explotación debe hacerse con sujeción a los fines de dirección general de la economía, y siempre con base en la ley. La explotación de estos recursos, por tanto, no puede ser limitada, suspendida o prohibida mediante reglamentos del Ejecutivo, pues ello equivaldría a sustituir la voluntad legislativa.

Sobre este punto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido enfática en señalar que la reserva de ley constituye un límite infranqueable a la potestad reglamentaria². La Sección Segunda ha reiterado que el Ejecutivo no puede desarrollar mediante decretos aquellas materias cuya regulación ha sido atribuida de forma expresa al legislador. Por ende, cuando un acto general interviene en un ámbito regulado por ley, sin respaldo en una norma habilitante de igual jerarquía, el acto es nulo por falta de competencia material.

Tal situación se presenta con el Decreto 044 de 2024, cuya finalidad práctica es suspender la exploración y explotación minera sobre determinadas zonas del territorio nacional, bajo la figura de reservas temporales ambientales. Esta decisión, aunque revestida de motivaciones ecológicas, altera directamente el régimen de acceso a los recursos minerales, sin contar con el soporte normativo exigido por el Código de Minas ni con la autorización del legislador.

El Código de Minas —Ley 685 de 2001— regula de forma taxativa las zonas excluibles y restringidas para el ejercicio de la actividad minera. El artículo 34 dispone que solo podrán excluirse zonas del ejercicio de la minería cuando estas hayan sido previamente declaradas y delimitadas con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, en aplicación de las disposiciones legales vigentes, y a través de una actuación coordinada entre la autoridad ambiental y la autoridad minera. Por su parte, el artículo 36 establece que las restricciones válidamente impuestas se entienden incorporadas de pleno derecho a los contratos de concesión minera, siempre que obedezcan a un acto administrativo motivado conforme a los parámetros legales.

En contravía de este marco legal, el Decreto 044 permite que la autoridad ambiental, de forma unilateral, declare reservas temporales sobre áreas sin necesidad de culminar los estudios requeridos para excluir o restringir la minería, atribuyéndose así una potestad que no le ha sido

² Consejo de Estado, Sentencia de radicación No. 2013-01776-00 del 2 de septiembre de 2021, M.P. Gabriel Valbuena Hernández. Disponible en: https://consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/262/App_Data39_110010325000201301776001SENTE NCIA20211203164053_TCListadoTitulados133189791286778154.pdf

conferida. Este proceder no solo vulnera el principio de legalidad, sino que invade competencias del Congreso de la República, lo cual configura una causal directa de nulidad por falta de competencia.

Adicionalmente, esta afectación directa a la posibilidad de aprovechamiento de los recursos del subsuelo tiene implicaciones económicas y de planificación estatal, lo cual requeriría de una ley habilitante, en virtud del principio de intervención por mandato legal previsto en el artículo 334 de la Constitución. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-339 de 2002, ha advertido la necesidad de encontrar un equilibrio entre el desarrollo económico y la protección del medio ambiente, bajo el principio de desarrollo sostenible. No obstante, dicha armonización debe darse dentro del marco legal, no mediante la expedición de actos administrativos que crean restricciones sustantivas sin base legislativa y sin sustento técnico o científico.

En conclusión, el Decreto 044 de 2024 fue expedido sin competencia, puesto que regular una materia reservada al legislador y no cuenta con una norma legal que le otorgue dicha atribución al Ministerio de Ambiente. Esta actuación vulnera el principio de legalidad y excede la potestad reglamentaria del Ejecutivo, conforme a los artículos 189, 332 y 334 de la Constitución, y las normas especiales del Código de Minas y del Decreto Ley 2811 de 1974. Por tanto, se configura de manera clara y directa la causal de nulidad prevista en el artículo 137 del CPACA, razón por la cual el decreto debe ser declarado nulo por haber sido expedido sin competencia legal.

I.2. COADYUVANCIA AL SEGUNDO CARGO – FALSA MOTIVACIÓN.

El Decreto 044 de 2024 adolece del vicio de falsa motivación, al sustentarse en razones que no se ajustan ni a la realidad jurídica ni a los requisitos exigidos para adoptar decisiones administrativas de esta naturaleza. En respaldo del segundo cargo propuesto en la demanda principal, esta coadyuvancia busca fortalecer el análisis de este vicio mediante la aplicación concreta de los criterios jurisprudenciales del Consejo de Estado sobre la falsa motivación y aportar una valoración adicional del uso indebido del principio de precaución en el decreto.

Conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado, la falsa motivación, como causal de nulidad de los actos administrativos para configurarse, requiere:

*"(a) la existencia de un acto administrativo motivado total o parcialmente, pues de otra manera estaríamos frente a una causal de anulación distinta; (b) la existencia de una evidente divergencia entre la realidad fáctica y jurídica que induce a la producción del acto y los motivos argüidos o tomados como fuente por la administración pública o la calificación de los hechos, y (c) la efectiva demostración por parte del demandante del hecho de que el acto administrativo se encuentra falsamente motivado [...]".*³

³ Consejo de Estado. Sentencia del 25 de junio de 2020. M.P William Hernández Gómez. Radicado No. 52001-23-33-000-2015-00671-01(3684-17). Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168266>.

Además, agrega que el vicio de nulidad aparece demostrado cuando se expresan los motivos de la decisión total o parcialmente, pero los argumentos expuestos no están acordes con la realidad fáctica y probatoria, lo que puede suceder en uno de tres eventos:

“Cuando los motivos determinantes de la decisión adoptada por la administración se basaron en hechos que no se encontraban debidamente acreditados; Cuando habiéndose probado unos hechos, estos no son tenidos en consideración, los que habrían podido llevar a que se tomara una decisión sustancialmente distinta; Por apreciación errónea de los hechos, de suerte que los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les da el acto administrativo”.

En el caso del Decreto 044 de 2024, los tres supuestos se verifican simultáneamente, como se expone a continuación:

a) Fundamentación en hechos no debidamente acreditados.

En primer lugar, el Decreto 044 de 2024 invoca como fundamento el principio de precaución ambiental, consagrado en el derecho internacional y acogido en el derecho interno colombiano. Si bien este principio ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional, en especial en la sentencia T-733 de 2017 y reiterado en la C-339 de 2002, su aplicación no es discrecional, sino que está sujeta a estrictos requisitos jurisprudenciales. La Corte Constitucional, en las sentencias C-293 de 2002, C-703 de 2010 y T-299 de 2008, ha establecido que para que proceda la aplicación del principio de precaución, deben concurrir al menos cinco condiciones: (i) existencia de peligro de daño; (ii) gravedad e irreversibilidad del mismo; (iii) un principio de certeza científica, aunque no absoluta; (iv) que la decisión adoptada esté dirigida a evitar la degradación ambiental; y (v) que el acto sea motivado.

En segundo lugar, si en gracia de discusión se admitiera que el Ministerio sí tiene la facultad legal para efectuar las acciones que pretende con la norma cuestionada, correspondería indicar que no puede invocar este principio de manera genérica o preventiva para justificar medidas amplias y definitivas sin cumplir con los requisitos exigidos. El Decreto 044 no acredita ningún estudio científico que determine la existencia de un peligro grave e irreversible en las zonas objeto de reserva temporal. Más aún, reconoce que los estudios técnicos, sociales y ambientales necesarios para delimitar definitivamente las áreas de protección no han sido realizados. Esta ausencia de fundamento técnico-científico contraviene lo dispuesto tanto por el Consejo de Estado⁴ como por la Corte Constitucional, el cual ha sostenido que, aunque el principio de precaución no exige certeza científica absoluta, sí requiere de un principio de prueba que haga verosímil el riesgo identificado.

“El principio de precaución supone que existen evidencias científicas de que un fenómeno, un producto o un proceso presentan riesgos potenciales al medio ambiente, pero esas evaluaciones científicas no son suficientes para establecer con precisión ese riesgo. Y es que si no hay evidencias básicas de un riesgo potencial, no puede arbitrariamente invocarse el principio de precaución para inhibir el desarrollo de ciertas prácticas comerciales o investigativas. Por el contrario, en los casos de que haya sido detectado un riesgo potencial, el principio de

⁴ Consejo de Estado. Sentencia del 14 de marzo de 2019, M.P. Oswaldo Giraldo López. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83585&dt=S>

precaución obliga a las autoridades a evaluar si dicho riesgo es admisible o no, y con base en esa evaluación deben determinar el curso de acción”.⁵

En dicha providencia, la Corte Constitucional no prohibió de manera general o automática la actividad minera en zonas sujetas a reserva temporal, como lo sugiere el decreto. Por el contrario, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada de los incisos 3 y 4 del artículo 34 del Código de Minas, en el entendido de que, para restringir o excluir la actividad minera en determinadas zonas, debía aplicarse el principio de precaución de forma puntual y motivada, previa evaluación técnica sobre la compatibilidad de la actividad minera con los objetivos de protección ambiental de dichas áreas.

En este sentido, la Corte estableció que el principio de precaución debe aplicarse caso por caso y no como una prohibición genérica y anticipada. Sin embargo, el Decreto 044 de 2024 tergiversa este precedente al extender indebidamente su alcance para justificar una restricción generalizada de la minería en amplias zonas del territorio nacional, sin la correspondiente evaluación técnica y científica que sí exige la jurisprudencia constitucional. Esta interpretación errónea del precedente constituye un claro ejemplo de falsa motivación, al fundamentar una medida administrativa en una lectura incorrecta de la jurisprudencia que se invoca como sustento.

b) Omisión de hechos probados que habrían permitido otra decisión.

El Gobierno omite considerar que las zonas objeto del decreto ya están sujetas a títulos mineros válidamente otorgados, bajo normatividad vigente al momento de su celebración. Este hecho relevante, acreditado por registros mineros oficiales y actos administrativos previos, no fue tenido en cuenta en el análisis del decreto, que adopta medidas restrictivas generales sin valorar sus efectos sobre situaciones jurídicas consolidadas.

Esta omisión impidió evaluar si existían alternativas menos lesivas, o si debía aplicarse un régimen transicional o de coordinación interinstitucional con la autoridad minera, como lo exige el artículo 34 de la Ley 685 de 2001. La decisión podría haber sido distinta si se hubiese valorado este hecho sustancial. Por tanto, se configura el segundo supuesto de falsa motivación.

c) Apreciación errónea de los hechos.

La tercera hipótesis de falsa motivación, según lo ha definido el Consejo de Estado, se configura cuando los hechos aducidos efectivamente ocurrieron, pero no tienen los efectos o el alcance que les atribuye el acto administrativo. En el presente caso, el Decreto 044 de 2024 incurre en una apreciación errónea de los hechos al interpretar y utilizar de forma equivocada la sentencia del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2022, para justificar medidas normativas que no corresponden ni al contenido, ni a los alcances, ni a la finalidad de dicha providencia judicial.

El Decreto 044 fundamenta parte de sus decisiones en sentencias del Consejo de Estado (radicaciones 55991 de 2018 y 58707 de 2022) que analizaron contratos de concesión minera celebrados sobre áreas que ya habían sido delimitadas como zonas protegidas. Sin embargo, estas

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-397 de 2014. Disponible en: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=71923&dt=S>

sentencias no son aplicables a contratos celebrados con anterioridad a la declaratoria de protección, como es el caso de muchas áreas cobijadas por el decreto acusado. El Consejo de Estado ha sido claro en que los contratos de concesión celebrados con base en la normativa vigente al momento de su suscripción y sin restricciones ambientales, no pueden verse afectados por regulaciones posteriores, salvo que se sigan procedimientos legales que garanticen el debido proceso, la buena fe y la confianza legítima⁶.

Estos principios han sido reiterado por la jurisprudencia bajo la categoría de respeto por las situaciones jurídicas consolidadas, conforme al cual las relaciones jurídicas válidamente constituidas bajo un determinado régimen normativo deben ser protegidas frente a decisiones administrativas posteriores que pretendan desconocerlas. Así, el principio de seguridad jurídica impone a las autoridades públicas el deber de actuar con coherencia, previsibilidad y estabilidad normativa, especialmente cuando están en juego derechos adquiridos por particulares. En consecuencia, el decreto acusado incurre en falsa motivación al extrapolar el contenido de sentencias que se refieren a contratos celebrados en contravención de normas ambientales vigentes, para justificar restricciones aplicables a contratos válidamente celebrados bajo un marco normativo que no contemplaba tales limitaciones. Esta utilización errónea de la jurisprudencia no solo desnaturaliza su alcance, sino que vulnera garantías básicas del Estado de derecho, como el respeto a la legalidad contractual, la protección de la buena fe y la estabilidad de las relaciones jurídicas ya perfeccionadas.

De igual forma, el acto acusado invoca de forma errónea la sentencia del Consejo de Estado del 4 de agosto de 2022 (Rad. 2013-02459-01). Esta providencia no ordena la expedición inmediata de un decreto que declare reservas temporales, sino que impone un plazo de dos años para que las autoridades realicen estudios técnicos, zonifiquen los ecosistemas y, solo entonces, adopten medidas de protección ambiental con base en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974. En consecuencia, el Decreto 044 de 2024 se expide con base en una interpretación errada de una orden judicial, lo cual constituye un claro ejemplo de falsa motivación.

Adicionalmente, se configura la falsa motivación porque el Decreto 044 de 2024 contempla medidas definitivas bajo una figura que, por naturaleza, es provisional. El parágrafo del artículo cuarto autoriza a las autoridades competentes para ordenar el cierre definitivo de operaciones mineras dentro del término de la declaratoria de reserva temporal, sin esperar a que se concluyan los estudios requeridos ni a que se determine la compatibilidad de la minería con los objetivos de la zona. Esta desproporción entre el carácter temporal de la medida y sus efectos definitivos evidencia una falta de motivación suficiente, racional y proporcional.

También es notoria la ausencia de motivación frente a la determinación del plazo de duración de la medida. El artículo sexto del decreto fija un término de cinco (5) años prorrogables por otros cinco (5), sin indicar los criterios jurídicos ni técnicos que justifican un período tan extenso para una medida que se supone es transitoria. La ausencia de motivación adecuada frente a la duración, los criterios para declarar las reservas y su impacto sobre derechos previamente adquiridos constituye otra manifestación del vicio de falsa motivación.

⁶ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, Consejero Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Sentencia del 7 de marzo de 2013. Radicación 2007-00052-01; Consejo de Estado, Sección Segunda. Subsección A. Sentencia 11001-03-25-000-2012-00317-00 (1218-12), 17 de marzo de 2016

En conclusión, el Decreto 044 de 2024 se encuentra afectado por el vicio de falsa motivación, al invocar principios y precedentes jurisprudenciales de manera errónea, omitir estudios técnicos necesarios, y adoptar decisiones definitivas bajo una figura de naturaleza provisional, sin ofrecer una justificación razonable y proporcional. Todo ello configura una causa autónoma y suficiente de nulidad conforme al artículo 137 del CPACA.

I.3. COADYUVANCIA AL TERCER CARGO – EXPEDICIÓN IRREGULAR.

La consulta pública ciudadana constituye una forma esencial de materialización del derecho fundamental a la participación ciudadana, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015. La participación ciudadana no se limita a los procesos políticos tradicionales, sino que implica también la intervención activa de los ciudadanos en decisiones administrativas que comprometen intereses generales, como lo son la conservación ambiental o la regulación de actividades extractivas⁷.

El Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia, refuerza esta obligación al exigir que los ciudadanos tengan oportunidades efectivas para participar desde etapas tempranas de los procesos de toma de decisiones, con garantías de transparencia, acceso a información y publicidad.

En el presente caso, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible publicó el proyecto de decreto *"por el cual se establecen criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero ambiental y se dictan otras disposiciones"*, el 15 de julio de 2023 por un lapso de 15 días, posteriormente ampliado hasta el 4 de agosto del mismo año⁸.

Según la exposición de motivos, el Decreto 044 de 2024 buscaría responder a la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2022 cuyo cumplimiento exigía estudios técnicos rigurosos, cartografía ambiental definitiva y una secuencia clara de actos administrativos debidamente motivados. No obstante, desde su concepción, el proyecto ya introducía una figura normativa no prevista en la sentencia ni habilitada por el marco legal vigente: la reserva de carácter temporal con efectos de exclusión minera.

Durante el proceso de socialización, que se desarrolló entre el 15 de julio y el 4 de agosto de 2023, se recibieron más de 400 comentarios de múltiples sectores, entre ellos autoridades ambientales, organismos de control, asociaciones mineras, gremios económicos, comunidades y organizaciones ciudadanas⁹. Una proporción significativa de esos comentarios señaló preocupaciones serias sobre la falta de competencia normativa, la ausencia de estudios técnicos previos y la violación del derecho a la participación efectiva y a la consulta previa.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/c-150-15.htm>

⁸ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Consultas Públicas desde 15 de julio de 2023 hasta el 4 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/consultas-publicas/>

⁹ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Consultas Públicas desde 15 de julio de 2023 hasta el 4 de agosto de 2023, disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/MATRIZ-CONSOLIDADA-RESPUESTA-A-COMENTARIOS.xlsx>

Entre las observaciones más relevantes destacan las de la Contraloría General de la República, que advirtió que la figura proyectada permitiría cerrar operaciones mineras sin estudios técnicos que lo sustenten, con consecuencias patrimoniales para el Estado. La Procuraduría General de la Nación alertó sobre el riesgo de generar una parálisis del sector minero mediante restricciones generalizadas sin base científica ni técnica, y sin participación informada desde las fases iniciales del proceso decisorio, en contravía de lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú. También se pronunció de manera crítica el gremio de los pequeños mineros, señalando que el decreto los condenaba a la informalidad, al restringir ancestralmente sus territorios sin evaluaciones previas ni alternativas de reconversión.

A pesar de estas advertencias, muchas de las observaciones no fueron acogidas, y el Ministerio no volvió a publicar una nueva versión del decreto, tal como se había comprometido públicamente. En su lugar, el 30 de enero de 2024, el Presidente de la República expidió el Decreto 044 de 2024, con el mismo contenido central del proyecto inicial.

Este decreto adoptó, de manera definitiva, una figura jurídica no prevista ni ordenada por el Consejo de Estado, y cuya aplicación, además, invierte el orden legal y técnico previsto por la sentencia: faculta al MADS a declarar la reserva primero y luego hacer los estudios (art. 4), y prohíbe toda actividad minera en dichas áreas desde el momento de la declaratoria (art. 3), sin que medie cartografía adoptada por acto administrativo ni estudios que sustenten la compatibilidad o incompatibilidad de la minería en dichos territorios.

El proceso normativo, lejos de ser una ejecución de una sentencia judicial, derivó en una reglamentación paralela, de alcance nacional, que no fue ordenada ni autorizada por el Consejo de Estado, y que configura una desviación de poder, al utilizar el nombre de la sentencia como fachada para implementar una política pública autónoma de restricción minera sin sustento técnico, ni jurídico, ni participativo.

a) Incumplimiento de la obligación de incorporar observaciones expresamente aceptadas en el texto final del Decreto.

El Decreto 044 de 2024 fue expedido sin cumplir plenamente el procedimiento normativo participativo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, así como en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022. Una participación real y efectiva implica que cuando una entidad acoge una observación ciudadana o institucional durante la etapa de publicación de un proyecto normativo, debe incorporarla efectivamente en el texto final del acto administrativo. No basta con emitir una respuesta afirmativa; la aceptación debe reflejarse en el contenido normativo como garantía del derecho a la participación efectiva y no meramente formal.

Dentro del plazo establecido, la Procuraduría General de la Nación remitió el oficio No. 397 del 28 de julio de 2023, presentando observaciones al proyecto normativo. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la matriz de observaciones acogió afirmativamente a múltiples observaciones presentadas por la Procuraduría General de la Nación durante la publicación del proyecto normativo, asegurando que las mismas serían incorporadas mediante ajustes normativos. Sin embargo, en la versión final del decreto, estas modificaciones no fueron implementadas o se

incorporaron de manera insuficiente, lo que constituye una violación directa del procedimiento reglado para la expedición del decreto.

A continuación, se destacan algunas de las observaciones que fueron expresamente acogidas, pero no se reflejaron en el texto final del Decreto:

i) Falta de incorporación del mecanismo para solicitar el levantamiento del registro en ANNA Minería:

Uno de los comentarios formulados por la Procuraduría General de la Nación señalaba la necesidad de establecer un procedimiento claro para que, una vez liberadas total o parcialmente las áreas reservadas, el Ministerio de Ambiente pudiera solicitar el levantamiento del registro de la reserva en el Sistema ANNA Minería. Esta observación fue expresamente acogida por el Ministerio en su respuesta institucional, en los siguientes términos.

"Como se mencionó con anterioridad, el comentario fue acogido y el proyecto de Decreto se ajustó en el sentido de adicionar un párrafo al artículo referido al registro de las reservas de carácter temporal, para indicar que: 'Cumplida la vigencia de las reservas naturales de carácter temporal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comunicará oportunamente a la autoridad minera la prórroga de su vigencia o su terminación, para su actualización en el Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM.¹⁰'"

No obstante, a pesar de haber acogido el comentario este no se reflejó normativamente en el texto definitivo del Decreto 044 de 2024. El artículo 5 del Decreto se limita a establecer una obligación de comunicación al SIGM, sin desarrollar procedimiento alguno para solicitar el levantamiento del registro en ANNA Minería, ni prever las condiciones, plazos o autoridades responsables.

Existe una incongruencia entre la aceptación de la observación y su no incorporación, que infringe el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y el principio de participación en el proceso participativo consagrado en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú.

ii) Omisión de la cláusula sobre contratos mineros ordinarios en áreas liberadas

La Procuraduría General de la Nación advirtió que, una vez liberadas las áreas de reserva temporal, el Decreto debía permitir expresamente que se puedan celebrar todas las modalidades contractuales mineras previstas en la normativa vigente, en cumplimiento del principio de legalidad contractual.

Adicionalmente, el Proyecto de Decreto contempla en el párrafo 1 del artículo 3 que, en las reservas de recursos naturales de carácter temporal que se liberen de conformidad con el párrafo del artículo 2 se podrán delimitar o constituir zonas de planificación especiales para la exploración y explotación de recursos mineros. No obstante, debería señalarse que como regla general, en las áreas liberadas se podrá desarrollar cualquier tipo de contrato de exploración y explotación de minerales que contemple la normatividad vigente, entre las que se encuentran las zonas de planificación especial.

¹⁰ Casilla 106 de la Matriz de comentarios al proyecto de Decreto publicada por el Ministerio de Ambiente en el siguiente link: <https://1www.minambicntc.gov.co/consultas-publicas/>) comentario 41

El Ministerio respondió afirmativamente, señalando que dicho reconocimiento se incorporaría al párrafo correspondiente del articulado.

“Este comentario fue acogido y al finalizar este párrafo se adicionó lo que sigue: ‘Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan presentar propuestas u otorgar otros contratos de concesión de acuerdo con la normatividad vigente.’¹¹” -negrilla y subrayado fuera del texto -

Sin embargo, en el texto definitivo del Decreto 044 de 2024, dicho reconocimiento no aparece. El párrafo del artículo 3º únicamente hace referencia a las autorizaciones temporales para materiales pétreos (artículo 116 de la Ley 685 de 2001), omitiendo toda mención a otras formas contractuales. La adaptación que debía hacer el Ministerio al texto final del Decreto no fue incluida, pese a haber afirmado explícitamente lo contrario.

iii) Ausencia de límites efectivos y verificables a la vigencia de las reservas temporales

La Procuraduría General de la Nación formuló una observación concreta respecto a la falta de un término razonable y verificable para la duración de las reservas temporales. Señaló que:

“En el caso de las reservas de recursos naturales temporales, la falta de información suficiente sobre dichos recursos y su entorno puede dificultar la definición precisa de un período de tiempo para la declaratoria. Por lo tanto, es más adecuado establecer plazos y tiempos límite para la realización de estudios técnicos, sociales, ambientales y jurídicos que permitan obtener la información necesaria para una toma de decisiones fundamentada y responsable.”

Frente a ello, el Ministerio de Ambiente manifestó haber acogido dicha observación e indicó lo siguiente:

“El proyecto de Decreto se ajustó, en el sentido de precisar que, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el acto administrativo que declare reservas de recursos naturales de carácter temporal, establecerá la vigencia de la declaratoria de manera motivada y adoptará un cronograma de trabajo en los términos y condiciones establecidos en la sentencia de la acción popular con radicado 2013-02459-01.”

A pesar de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 044 de 2024, aunque señala que la vigencia de la reserva será de hasta cinco (5) años prorrogable por una única vez, no establece ninguna consecuencia jurídica concreta ante el incumplimiento del cronograma, ni exige que este se publique, sea vinculante o verificable. Tampoco se prevé un régimen sancionatorio, ni un mecanismo de rendición de cuentas ni de fiscalización pública o judicial frente a su ejecución.

En consecuencia, la garantía de temporalidad no fue jurídicamente estructurada en el Decreto, y se vacía de contenido real al no incluir instrumentos de control o verificación. Esto convierte la aparente incorporación de la observación en una respuesta puramente formal, sin traducción normativa efectiva. Se permite así la continuidad indefinida de reservas sin control, lo cual vulnera el principio de legalidad, la proporcionalidad de la restricción minera, y el deber de incorporar

¹¹ Ibidem, Casilla 107

reglamentariamente los comentarios acogidos, conforme al artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015 y el artículo 8 del Acuerdo de Escazú.

iv) Falta de incorporación específica de fuentes técnicas oficiales como determinantes ambientales

La Procuraduría General de la Nación solicitó incluir de forma expresa entre los criterios del decreto las determinantes ambientales definidas mediante acto administrativo por las autoridades ambientales, en tanto generan condiciones obligatorias para la sostenibilidad del ordenamiento territorial. Señaló que:

“Se propone incluir dentro de los criterios las determinantes ambientales que las autoridades hayan definido mediante acto administrativo.”

Frente a esta recomendación, el Ministerio de Ambiente respondió afirmativamente en los siguientes términos:

“La iniciativa normativa se ajustó, en atención a los comentarios en el sentido de precisar una lista taxativa de criterios y se retiraron cláusulas abiertas como ‘entre otros’.”

“De otro lado, con relación a la propuesta de incluir como uno de los criterios las determinantes ya declaradas (...), estas reservas generan una restricción para el uso del suelo, aunque sea para una sola actividad, como es la minería.”

A pesar de esta aceptación, el artículo 2 del Decreto 044 de 2024 no incluye de manera expresa las determinantes ambientales adoptadas por acto administrativo como uno de los criterios normativos para declarar reservas temporales. La redacción del artículo sigue aludiendo de manera genérica a la “información que aporten las autoridades ambientales y demás información oficial disponible”, sin referirse con precisión a los actos administrativos vinculantes que contienen tales determinantes, lo cual impide su exigibilidad directa como criterio normativo.

En consecuencia, el criterio propuesto por la Procuraduría fue aceptado solo en apariencia, pero no se incorporó con claridad en el texto del Decreto, lo que vulnera el deber de incorporar normativamente los comentarios acogidos y desatiende el principio de legalidad, al impedir que las determinantes ambientales —como restricciones vinculantes— puedan operar como fundamento jurídico autónomo para declarar las reservas temporales.

v) Falta de incorporación de una cláusula expresa para el levantamiento del registro en el SIGM

La Procuraduría General de la Nación solicitó expresamente que se incluyera una disposición normativa clara que habilitara al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a solicitar el levantamiento del registro en el Sistema Integral de Gestión Minera (SIGM) una vez se liberen áreas que hayan estado sujetas a reserva de carácter temporal. La observación fue formulada en los siguientes términos:

“Para este Ente de Control es pertinente que se contemple la posibilidad de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible pueda solicitar el levantamiento de áreas que con la delimitación definitiva sean compatibles con la minería.”

El Ministerio manifestó en su respuesta que esta recomendación había sido acogida y que sería incorporada al decreto de la siguiente manera:

“El proyecto de Decreto se ajustó en el sentido de adicionar un párrafo al artículo referido al registro de las reservas de carácter temporal, para indicar que: ‘Cumplida la vigencia de las reservas naturales de carácter temporal, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible comunicará oportunamente a la autoridad minera la prórroga de su vigencia o su terminación, para su actualización en el Sistema Integral de Gestión Minera – SIGM.’”

No obstante, el texto definitivo del artículo 5 del Decreto 044 de 2024 no incluyó ninguna cláusula que habilite expresamente al Ministerio a solicitar el levantamiento del registro en el SIGM por razones distintas a la expiración de la vigencia de la reserva o su prórroga. Tampoco contempla el escenario señalado por la Procuraduría, en el que se liberen áreas dentro del plazo de vigencia, por resultar compatibles con la minería tras su delimitación y evaluación técnica.

El comentario fue formalmente aceptado pero normativamente incumplido, pues el decreto se limitó a replicar el procedimiento de actualización por vencimiento de la reserva, sin habilitar el levantamiento anticipado parcial o total del registro por liberación administrativa, como fue solicitado y prometido. Esto configura una omisión sustancial, que impide dar pleno cumplimiento al principio de participación efectiva y vulnera el deber de coherencia entre la consulta pública y el contenido normativo final.

En consecuencia, se concluye que el gobierno nacional, al expedir el Decreto 044 de 2024, infringió el procedimiento legal para la expedición de normas generales, pues omitió realizar una segunda consulta pública, a pesar de haber efectuado modificaciones sustanciales al proyecto. Esta conducta vulnera el derecho fundamental a la participación ciudadana, el principio de transparencia, el principio de publicidad y el principio de confianza legítima en los procedimientos administrativos.

La expedición irregular, como causal de nulidad, se configura cuando se acredita una anomalía sustancial en el trámite de formación del acto administrativo. En el caso del Decreto 044 de 2024, dicha anomalía se materializó en múltiples violaciones al procedimiento participativo exigido por el ordenamiento jurídico colombiano.

El Ministerio de Ambiente acogió expresamente observaciones relevantes formuladas por la Procuraduría General de la Nación durante la etapa de consulta pública del proyecto normativo. Sin embargo, no incorporó varias de ellas en el texto final del decreto, ni sometió la versión modificada a una nueva consulta, a pesar de tratarse de ajustes sustanciales que impactaban directamente el alcance jurídico de la norma. Esta omisión no solo desconoce el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, sino que infringe también los artículos 7 y 8 del Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022.

Además, el Decreto fue expedido sin la debida sustentación técnica exigida por la sentencia del Consejo de Estado con radicado 2013-02459-01, y sin garantizar mecanismos de seguimiento, verificación o control institucional sobre la temporalidad y levantamiento de las reservas minero-ambientales. Estas falencias no son meros defectos formales: constituyen irregularidades

sustanciales en el trámite de expedición del decreto, que comprometen la validez del acto en su conjunto. En consecuencia, se configura plenamente la causal de nulidad por expedición irregular, de conformidad con el numeral 4 del artículo 137 del CPACA, al haberse quebrantado el procedimiento reglado para su formación y expedición.

A lo anterior se suma que, conforme consta en la matriz de observaciones, se recibieron más de 400 comentarios de diversos actores institucionales, gremiales y ciudadanos. En razón del interés público comprometido y del volumen significativo de observaciones, la Procuraduría General de la Nación recomendó expresamente que el Ministerio de Ambiente publicara una segunda versión del proyecto y la sometiera nuevamente a consulta pública.

Esta recomendación fue reiterada en el oficio No. 444 del 11 de agosto de 2023, donde el órgano de control instó a evaluar mecanismos complementarios de participación, incluidos espacios de diálogo con enfoque territorial que permitieran involucrar a los actores directamente afectados mediante el cual advirtió expresamente:

"Como conclusiones de la mesa de trabajo, este despacho solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Minas y Energía, evaluar la necesidad de aplicar otros mecanismos para garantizar la participación y el acceso a la información, entre ellos, se sugiere valorar la realización de espacios de diálogo con un enfoque territorial involucrando los actores que puedan ser afectados por esta decisión [...]". -Negrillas por fuera de texto-

No obstante, el Ministerio desatendió tales recomendaciones y expidió el Decreto 044 de 2024 sin garantizar una participación adicional ni la adopción de canales efectivos de consulta regional. Esto significó, además, la omisión del principio de coordinación en materia ambiental previsto en el artículo 1, numeral 10 de la Ley 99 de 1993, al no convocar a gremios mineros, autoridades ambientales regionales, entidades territoriales ni comunidades locales.

Finalmente, el decreto fue expedido sin poner a disposición del público la información técnica que habría servido de base para su formulación, lo cual contraviene de forma directa el deber de publicidad técnica previa, previsto tanto en el Acuerdo de Escazú como en el Decreto 1081 de 2015. Esta omisión privó a la ciudadanía de una participación informada, lo que constituye un defecto sustancial en la formación del acto administrativo.

En consecuencia, se cumple plenamente la configuración de la causal de nulidad por expedición irregular, de conformidad con el numeral 4 del artículo 137 del CPACA, al haberse expedido el decreto en contravía del procedimiento participativo obligatorio, de forma opaca, sin incorporación efectiva de los comentarios acogidos, y sin garantizar condiciones mínimas de deliberación pública, técnica y territorial.

I.4. COADYUVANCIA AL CUARTO CARGO – VULNERACIÓN AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN Y DEBIDO PROCESO.

Las reservas de recursos naturales de carácter temporal constituyen un instrumento mediante el cual las autoridades ambientales adelantan estrategias de conservación, restauración o preservación del ambiente y los recursos naturales. No obstante, la declaratoria de tales reservas no puede, en ningún caso, derivar de forma automática en la restricción de derechos previamente adquiridos o

en la imposición de limitaciones a concesiones mineras otorgadas conforme al ordenamiento jurídico vigente. La medida contenida en el Decreto 044 de 2024, por tratarse de un acto administrativo, debe observar de manera estricta las garantías mínimas del debido proceso, la participación ciudadana efectiva, la publicidad y el derecho de defensa.

La Corte Constitucional, en la Sentencia de Unificación 095 de 2018, fue enfática al señalar que la actividad minera es una actividad permitida por la Constitución y advirtió que el régimen constitucional sobre los recursos naturales no renovables y el uso del suelo implica un equilibrio institucional, donde confluyen competencias tanto del orden nacional como del territorial. Señaló lo siguiente:

iv) La Constitución Política prevé en sus artículos 80, 332, 334, 360 y 361 la explotación del subsuelo y de RNNR como una actividad permitida y autorizada a desarrollarse en el territorio nacional. Igualmente dispone que el subsuelo y los RNNR son propiedad del Estado en sentido amplio, y la dirección general de la economía está a cargo de éste último, por lo que en tal condición, éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales.

v) La Constitución Política establece en sus artículos 101, 102 y 288 que los municipios, fundados en el principio de autonomía territorial tienen amplias competencias en materia de ordenamiento territorial y respecto al uso del suelo.

vi) En el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y por otra de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales.

vii) Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR.” -negrilla y subrayado fuera del texto -

En virtud de lo anterior, toda decisión que pretenda restringir, condicionar o excluir la actividad minera —como actividad constitucionalmente permitida— debe estar precedida de un proceso transparente, motivado y participativo y debe adoptar un enfoque de concertación y corresponsabilidad interinstitucional, que incluya la participación adecuada y oportuna de los actores sociales, económicos y territoriales directamente afectados. La exclusión de estos actores del proceso decisorio, especialmente cuando se trata de reservas que restringen derechos preexistentes o proyectos en curso, configura una vulneración directa al derecho fundamental a la participación, al debido proceso administrativo y al principio democrático que debe regir las actuaciones del Estado en materia ambiental.

Más aún, la Corte Constitucional ha sido enfática en señalar que la explotación de recursos naturales no renovables es una actividad permitida y autorizada por el orden constitucional colombiano. En la Sentencia C-126 de 1998, la Corte ratificó que la figura de la concesión es constitucionalmente legítima y no puede ser deslegitimada por fallas institucionales o abusos puntuales. Señaló expresamente:

“El cargo de los actores no es entonces de recibo, pues el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales tiene sustento constitucional, por lo cual los artículos específicamente impugnados por tal concepto serán declarados exequibles [...] la Corte limitará la cosa juzgada constitucional a la acusación formulada por los actores.

Con todo, esta Corporación precisa que esa declaratoria de exequibilidad de la figura de la concesión no implica que cualquier forma de concesión de un recurso natural sea legítima, ya que éstas deben respetar, en el caso concreto y de manera específica, los mandatos constitucionales ecológicos. Por ejemplo, la ley debe asegurar la participación de las comunidades en aquellas decisiones sobre concesiones que puedan afectar el medio ambiente (CP art. 79); igualmente, las autoridades deben reservarse mecanismos jurídicos eficaces no sólo para proteger la integridad del medio ambiente sino también para prevenir el deterioro ambiental (CP arts. 79 y 80). [...]

La eventualidad de esas situaciones inconstitucionales no convierte en ilegítima la posibilidad de utilizar la figura de la concesión en materia de recursos naturales, por lo cual el cargo de los demandantes no es válido. -negrilla y subrayado fuera del texto -

Esto implica que la existencia de omisiones administrativas o abusos individuales no justifica la adopción de medidas que, por vía general, restrinjan o bloqueen el ejercicio de una actividad constitucionalmente autorizada como lo es la minería. Por el contrario, tales medidas deben fundarse en estudios técnicos serios, adoptar enfoques proporcionales y respetar las garantías fundamentales de los sujetos afectados.

El Acuerdo de Escazú, ratificado por Colombia mediante la Ley 2273 de 2022, refuerza esta obligación al establecer que el derecho de participación en asuntos ambientales comprende las obligaciones estatales de: i) asegurar una participación abierta e inclusiva del público; ii) promover dicha participación desde las etapas iniciales de la toma de decisiones; iii) garantizar el acceso efectivo, comprensible y oportuno a la información; iv) proporcionar mecanismos adecuados para presentar observaciones, y v) tomar debidamente en cuenta las contribuciones del público antes de adoptar la decisión definitiva.

Sin embargo, en el caso del Decreto 044 de 2024, no se evidencia que se haya cumplido con estas obligaciones, puesto que no se adelantaron espacios de discusión abiertos y públicos con la ciudadanía ni con los sectores directamente afectados por la medida, como lo exige la jurisprudencia constitucional. Además, también se omitió la publicación previa de los estudios técnicos que fundamentaron la toma de decisiones, impidiendo así un debate informado y limitando gravemente el derecho de los ciudadanos a presentar observaciones fundamentadas.

En la matriz de observaciones publicada por el Ministerio de Ambiente, se afirmó que se realizaría una segunda publicación del proyecto de decreto y se habilitarían espacios de participación. Sin embargo, esto no ocurrió. Así lo dejó en evidencia la propia matriz, en respuesta al comentario de la ANDI en la casilla 275:

"e) en lo que tiene que ver con la participación ciudadana, la expedición del proyecto de decreto cumplirá con condiciones adicionales a las de orden legal, en el sentido de que su primera versión fue publicada por un término mayor, y la segunda versión también será publicada y además contará con un espacio de participación y coailización con actores. Así mismo el proyecto de Decreto incorpora que la declaratoria definitiva que surja con posterioridad a las reservas

temporales se debe realizar con un enfoque participativo, además de cumplir con los lineamientos legales de publicación¹²". -Negrillas por fuera de texto-.

Pese a lo anterior, no se publicó una segunda versión ni se efectuaron los espacios anunciados. Es necesario reiterar que la actividad minera no solo es jurídicamente válida, sino que no puede ser restringida por mecanismos administrativos sin garantías sustantivas ni procedimentales. Cualquier afectación a este tipo de derechos exige, como mínimo, que se garantice la participación adecuada y efectiva de los sectores sociales, económicos e institucionales involucrados.

Este deber se refuerza con la ratificación del Acuerdo de Escazú mediante la Ley 2273 de 2022, que establece obligaciones específicas para garantizar la participación informada en decisiones ambientales. Dicho tratado impone al Estado colombiano los siguientes compromisos:

- i. Asegurar una participación abierta e inclusiva desde las etapas iniciales de la toma de decisiones.
- ii. Informar al público de manera clara, comprensible y oportuna sobre el tipo de decisión, las autoridades responsables y los procedimientos participativos previstos.
- iii. Garantizar que las observaciones del público sean efectivamente consideradas antes de adoptar la decisión final.

En el presente caso, estas obligaciones fueron abiertamente ignoradas. No se garantizaron espacios reales de deliberación pública, no se socializaron los impactos técnicos y socioeconómicos de la norma, y se excluyó del debate a sectores directamente afectados como los pequeños mineros, autoridades ambientales regionales y comunidades que dependen de la actividad minera formal o en proceso de formalización.

En consecuencia, el Decreto 044 de 2024 incurre en una violación al derecho fundamental a la participación ciudadana, el debido proceso, el acceso a la información y el principio democrático, al no haber asegurado espacios reales de deliberación, al omitir la publicación de los fundamentos técnicos y al desconocer las observaciones sustantivas presentadas por los ciudadanos y actores sociales. Estas irregularidades comprometen la legalidad del acto administrativo y configuran una causal de nulidad por expedición en forma irregular y vulneración del derecho fundamental a la participación y al debido proceso.

I.5. COADYUVANCIA AL QUINTO CARGO – INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE.

El Decreto 0044 de 2024 incurre en una infracción directa de normas superiores del ordenamiento jurídico, al contrariar lo dispuesto por la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, el Decreto Ley 2811 de 1974 -Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente-, y la Ley 99 de 1993. Además, aplica de forma indebida el principio de precaución, contraviniendo el numeral 6 del artículo 1º de esta última ley y la jurisprudencia constitucional.

¹² Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Consultas Públicas desde 15 de julio de 2023 hasta el 4 de agosto de 2023, casilla 275 disponible en: <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2023/07/MATRIZ-CONSOLIDADA-RESPUESTA-A-COMENTARIOS.xlsx>

De acuerdo con el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos procede “*cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse*”. Esta causal de nulidad, de carácter genérico, se configura en aquellos casos en los que se evidencia la falta de aplicación de normas superiores, su aplicación indebida o una interpretación errónea de las mismas. En referencia a esta causal de nulidad, el Consejo de Estado sostuvo lo siguiente:

“Entre las causales de nulidad señaladas en el artículo 84 del CCA [artículo 137 del CPACA] se encuentra aquella referida a la infracción de las normas en las que ha debido fundarse el acto administrativo, también conocida como la nulidad por violación del ordenamiento superior o de la regla de derecho de fondo que se exigía para su sustento. Esta causal ha sido entendida como genérica, frente a las específicas referidas a cada uno de los elementos de los actos administrativos a saber: incompetencia, expedición irregular, desviación de poder, desconocimiento del derecho de audiencia y de defensa y motivación.

En todo caso, el significado estricto de esta causal ha sido comprendido por la jurisprudencia de esta Corporación como la contravención legal directa de la norma superior en que debía fundarse el acto administrativo, y ocurre cuando se presenta una de las siguientes situaciones: Falta de aplicación, aplicación indebida o, interpretación errónea.

La falta de aplicación de una norma se configura cuando la autoridad administrativa ignora su existencia o, a pesar de que la conoce, pues la analiza o valora, no la aplica a la solución del caso. También sucede cuando se acepta una existencia ineficaz de la norma en el mundo jurídico, toda vez que esta no tiene validez en el tiempo o en el espacio. En los dos últimos supuestos, la autoridad puede examinar la norma, pero cree, equivocadamente, que no es la aplicable al asunto que resuelve. En estos eventos se está ante un caso de violación de la ley por falta de aplicación, no de su interpretación errónea, en razón de que la norma por no haber sido aplicada no trascendió al caso decidido.

En segundo lugar, la aplicación indebida tiene lugar cuando el precepto o preceptos jurídicos que se hacen valer se usan a pesar de no ser los pertinentes para resolver el asunto que es objeto de decisión. En tal modo, el error por aplicación indebida puede originarse por dos circunstancias:

Porque la autoridad administrativa se equivoca al escoger la norma por la inadecuada valoración del supuesto de hecho que esta consagra y, porque no establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la tesis del caso concreto.

Finalmente, se viola la regla de derecho de fondo o norma sustancial de manera directa al dársele una interpretación errónea. Esto sucede cuando las disposiciones que se aplican son las que regulan el tema que se debe decidir, pero la autoridad las entiende equivocadamente, y así, erróneamente comprendidas, las aplica. Es decir, ocurre cuando la autoridad administrativa le asigna a la norma un sentido o alcance que no le corresponde¹³”.

En primer lugar, la norma demandada contraviene de manera frontal lo dispuesto el artículo 34 del Código de Minas puesto que, en su artículo 3, establece que, durante la vigencia de la reserva temporal, las autoridades ambientales no podrán otorgar permisos o licencias ambientales para la

¹³ Consejo de Estado, Sección segunda. Sentencia del 23 de enero de 2020, Radicado No. 11001-03-25-000-2011-00718-00(2720-11). M.P. William Hernández Gómez.

exploración o explotación de minerales. Esta disposición no encuentra respaldo en la normativa superior, ya que el artículo 34 citado exige, para declarar una zona excluida de minería, la delimitación conforme a disposiciones vigentes y con base en estudios técnicos, sociales y ambientales realizados con la colaboración de la autoridad minera. En este contexto, resulta evidente que el Decreto sustituye el procedimiento legal previsto por el legislador y reduce injustificadamente el estándar probatorio exigido por la ley, al permitir la exclusión minera sobre la base de “información oficial existente”, tal como lo contempla su artículo 2.

Más aún, el artículo 4 del mismo decreto menciona que las áreas delimitadas podrán culminar con la restricción o exclusión definitiva de la minería, invocando los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001. Sin embargo, tal remisión normativa resulta vacía, en tanto el propio decreto desconoce los requisitos materiales exigidos por dicha ley y pretende ejercer efectos jurídicos sobre títulos mineros ya vigentes, lo cual excede la potestad reglamentaria. En efecto, un decreto reglamentario no puede modificar el alcance de una ley ni alterar condiciones contractuales perfeccionadas con anterioridad. El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 es claro al señalar que los actos que restrinjan la minería deben estar “*expresamente motivados en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras*”. Esta exigencia ha sido ignorada por el Decreto 0044 de 2024, lo que lo convierte en una norma expedida con infracción de su fundamento legal habilitante.

En segundo lugar, el decreto demandado también desconoce lo dispuesto en el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, al interpretar y aplicar erradamente el concepto de reserva de recursos naturales renovables. Dicha norma autoriza la declaración de reservas sobre recursos naturales renovables con fines específicos —como la restauración, conservación, prestación de servicios públicos o explotación estatal— pero no faculta al Gobierno para declarar reservas sobre áreas geográficas como tales, ni para reglamentar dicha figura sin mandato legal expreso. El artículo 47 es enfático en afirmar que estas reservas no pueden afectar derechos legítimamente adquiridos por terceros, ni pueden ser utilizadas para restringir el ejercicio de actividades previamente autorizadas, como ocurre con títulos y licencias mineras otorgadas con anterioridad a la expedición del decreto. No obstante, el Decreto 0044 impone una suspensión generalizada de permisos y licencias, incluso para proyectos en curso, lo cual representa una restricción desproporcionada e ilegal a derechos adquiridos.

De igual forma, el contenido del Decreto tergiversa el alcance del artículo 47 al enfocarse en delimitar zonas geográficas —áreas reservadas— en lugar de reservar expresamente recursos naturales renovables. Este giro conceptual convierte el mecanismo de protección de recursos en un instrumento de ordenamiento territorial sin habilitación normativa, lo cual desnaturaliza el propósito de la norma superior y genera una interpretación errónea que invalida el sustento jurídico del acto administrativo acusado. En este punto, la infracción no es solo sustantiva sino también procedimental, pues se altera el objeto, alcance y finalidad del mecanismo de reserva ambiental previsto legalmente.

Además, el Decreto demandado constituye un desacato y una aplicación errónea de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 4 de agosto de 2022 (rad. 250002341000-2013-02459-01), al pretender cumplir su orden 1.1.3 de forma aislada, sin haber ejecutado previamente los pasos previos que dicha providencia condicionó como requisitos indispensables. En dicho fallo del Consejo de Estado se dictaron órdenes conforme a una lógica secuencial, enmarcada en ejes temáticos e indicando de manera expresa que la adopción de la cartografía (numeral 1.1.3) debía

realizarse “*con fundamento en los documentos mencionados en los dos numerales anteriores*”, es decir, con base en la identificación previa de las áreas del SINAP (1.1.1) y de conservación *in situ* (1.1.2), cuya elaboración técnica tenía un plazo de dos años, aún vigente al momento de la expedición del Decreto. No obstante, el Gobierno omitió estos pasos y, sin contar con los insumos científicos que debían respaldar la delimitación de áreas de protección, procedió a expedir una regulación restrictiva que impone consecuencias prácticas equivalentes a una moratoria minera, configurando así un incumplimiento directo del fallo y una violación al principio de legalidad.

Este defecto se agrava al comparar el contenido del Decreto 0044 de 2024 con el Decreto 1374 de 2013, que le sirve de antecedente normativo. En primer lugar, el artículo 3 del Decreto 0044 de 2024 no sólo impide otorgar nuevos títulos, como lo hace el Decreto 1374 de 2013, sino que además prohíbe a las autoridades el otorgamiento de licencias y permisos ambientales, incluyendo renovaciones. Esto impacta negativamente proyectos ya en operación, pues una vez expiren dichos permisos, los cuales usualmente se otorgan por menos de cinco años, no podrán ser renovados, llevando a la parálisis de actividades en curso. Esta es una consecuencia que no está contemplada en el Decreto 1374 ni en la sentencia del Consejo de Estado.

En segundo lugar, mientras el Decreto 1374 de 2013 fija una duración de un (1) año prorrogable por otro, para un total de dos (2) años, el Decreto 0044 de 2024 amplía la vigencia de las restricciones hasta por cinco (5) años prorrogables por cinco más, es decir, hasta diez (10) años en total. Esto contradice la naturaleza “temporal” del mecanismo y convierte la reserva en una moratoria minera de facto, que compromete la viabilidad económica y jurídica de cualquier inversión minera en el área, afectando derechos y expectativas legítimas sin justificación suficiente.

Con el fin de evidenciar de forma sistemática las infracciones normativas en que incurre el Decreto 044 de 2024, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre esta norma y su antecedente inmediato, el Decreto 1374 de 2013. Esta comparación permite ilustrar de manera objetiva cómo el nuevo decreto excede el marco legal vigente —en particular la Ley 685 de 2001, el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 99 de 1993—, al alterar la naturaleza, los efectos y los límites del mecanismo de reserva temporal, introducir restricciones no previstas legalmente, afectar derechos adquiridos sin sustento normativo y tergiversar el principio de precaución.

ASPECTO CLAVE	DECRETO 1374 DE 2013	DECRETO 044 DE 2024
DURACIÓN DE LA RESERVA TEMPORAL	1 año, prorrogable por 1 año adicional (máximo 2 años)	Hasta 5 años, prorrogable por otros 5 años (máximo 10 años)
ALCANCE DE LA RESTRICCIÓN	Suspensión del otorgamiento de nuevos títulos mineros	Suspende otorgamiento de títulos y licencias, incluso en títulos vigentes
PROHIBICIÓN SOBRE TÍTULOS MINEROS	Solo restringe nuevos títulos mineros	Restringe nuevos títulos y afecta los vigentes

PROHIBICIÓN SOBRE LICENCIAS AMBIENTALES	No prohíbe la renovación de licencias para títulos vigentes	Suspende la renovación y expedición de permisos y licencias, incluso para los proyectos en curso.
REQUISITOS TÉCNICOS PREVIOS PARA LA DECLARATORIA	Con base en estudios disponibles sin orden judicial previa	Requiere estudios técnicos, pero aplicados post-declaratoria (contrario a la orden secuencial del Consejo de Estado en la Sentencia del 2022 ¹⁴). Es decir, se toma primero la decisión de restringir la minería y luego se empieza a investigar si realmente esa restricción era necesaria o no.
APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN	Aplicado con base en jurisprudencia constitucional y marco ambiental general	Aplica principio de precaución sin certeza científica, incluso como norma general
TRATAMIENTO A DERECHOS ADQUIRIDOS	Respeto derechos adquiridos, no contempla revocatorias	Puede afectar títulos vigentes en causal de terminación según Ley 685/2001

Finalmente, el Decreto 0044 de 2024 aplica de manera incorrecta y arbitraria el principio de precaución consagrado en el numeral 6 del artículo 1° de la Ley 99 de 1993. Esta norma reconoce dicho principio como criterio orientador de la política ambiental, pero su aplicación está sujeta a requisitos jurisprudencialmente consolidados. La Corte Constitucional, en sentencias como la C-293 de 2002 y, más recientemente, la C-300 de 2021, ha reiterado que su aplicación exige, al menos, la identificación de un riesgo real, el grado de certeza científica disponible, la magnitud del riesgo, el análisis de la respuesta regulatoria vigente y la proporcionalidad de las medidas adoptadas. El Decreto 0044 de 2024 ignora completamente estos criterios al asumir, sin prueba técnica o evidencia empírica suficiente, que toda actividad minera constituye un riesgo grave e irreversible para el medio ambiente.

El principio de precaución, como lo ha señalado la Corte, no es una presunción general de daño ambiental ni un mecanismo para establecer restricciones indefinidas o generalizadas. Su aplicación debe ser excepcional, caso a caso, con base en criterios científicos, lo cual claramente no ocurre en el Decreto demandado. De hecho, la norma parte de una suposición genérica sobre la minería como actividad perjudicial, lo que conduce a una proscripción regulatoria de carácter general que es incompatible con el principio mismo. Esta errónea aplicación del principio de precaución no solo constituye una infracción al artículo 1°, numeral 6°, de la Ley 99 de 1993, sino que además

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de agosto de 2022. Radicación número 25000234100020130245901 (AP). Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C.

representa un uso falaz del fundamento normativo del acto, incurriendo en falsa motivación, ya que se invoca un principio sin observar sus exigencias materiales y procedimentales.

En suma, el Decreto 0044 de 2024 se expidió con infracción de normas superiores de orden legal que debían fundar su contenido, además de que contraviene lo dispuesto en la Ley 685 de 2001, al apartarse del procedimiento legal para establecer zonas excluibles de minería y al afectar derechos preexistentes sin respaldo técnico. Igualmente, viola el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974, al aplicar la figura de reservas sobre territorios y no sobre recursos naturales, y sin el cumplimiento de los fines legalmente previstos. Por último, aplica de manera indebida el principio de precaución consagrado en la Ley 99 de 1993, sin prueba del riesgo, sin proporcionalidad ni razonabilidad, y sin atender los desarrollos jurisprudenciales que condicionan su uso.

Estas transgresiones son suficientes para concluir que el Decreto 0044 de 2024 fue expedido con infracción de las normas superiores en que debía fundarse, lo que acarrea su nulidad conforme al artículo 137 del CPACA, por cuanto se vulnera el principio de legalidad, la jerarquía normativa y la supremacía de la ley en el Estado de derecho.

II. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA COADYUVANCIA A LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL.

FEDe. Colombia manifiesta su adhesión y respaldo a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del citado decreto, así como de los actos administrativos que en adelante se expidan con fundamento en el mismo. Esta solicitud se fundamenta en lo dispuesto por los artículos 229, 230 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), bajo las consideraciones de hecho y de derecho que se desarrollan a continuación.

El Decreto 044 de 2024 ha generado una situación de inminente afectación al orden jurídico, económico, institucional y social del país, que justifica con claridad la adopción de una medida cautelar urgente y eficaz. Desde su entrada en vigencia, esta norma ha comenzado a producir efectos directos e inmediatos sobre las operaciones mineras legales, el ejercicio de competencias de las autoridades mineras y ambientales, y los derechos adquiridos de múltiples actores que han actuado bajo el marco normativo previamente establecido. De conformidad con lo establecido por el artículo 231 del CPACA, cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, como ocurre en el presente caso, la suspensión provisional de sus efectos procederá si de la confrontación directa entre dicho acto y las normas superiores invocadas como vulneradas, surge una violación evidente del ordenamiento jurídico, aun sin necesidad de análisis probatorio complejo.

En efecto, la norma acusada colisiona frontalmente con disposiciones legales de jerarquía superior, entre ellas los artículos 34, 35 y 108 a 112 del Código de Minas (Ley 685 de 2001), el artículo 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables), así como con los principios constitucionales de legalidad, seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima. Esta transgresión normativa ha sido suficientemente sustentada por los demandantes, quienes demostraron que el Decreto 044 establece un régimen restrictivo, indeterminado y de alcance general, contrario al procedimiento legalmente previsto para la delimitación de zonas excluibles de minería y a los límites expresos de las competencias reglamentarias del Ejecutivo. En particular, se ha vulnerado la prohibición de modificar, mediante acto administrativo reglamentario, el contenido

sustancial de normas de ley formal que regulan el ejercicio de derechos adquiridos y la ejecución de contratos perfeccionados.

Adicionalmente, se cumple en este caso el supuesto habilitante del literal a) del numeral 4 del artículo 231 del CPACA, relativo al riesgo de perjuicio irremediable y a la posible inutilidad del fallo que ponga fin al proceso. De no adoptarse la medida cautelar solicitada, las autoridades ambientales podrán continuar expidiendo resoluciones que declaren áreas de reserva temporal con fundamento en el Decreto 044 de 2024, restringiendo así el ejercicio de derechos adquiridos por titulares mineros, suspendiendo operaciones en curso, frustrando expectativas legítimas de inversión y, en algunos casos, forzando la caducidad de títulos o la terminación anticipada de contratos de concesión. Esta situación no solo impacta negativamente en la seguridad jurídica de los operadores mineros, sino que pone en riesgo el desarrollo económico y social de múltiples regiones del país, en donde la minería constituye una fuente principal —e incluso exclusiva— de ingresos, empleo, inversión pública y bienestar comunitario.

Cabe resaltar que, de mantenerse vigente el Decreto 044 de 2024 durante la sustanciación del proceso judicial, sus efectos podrían consolidarse durante años, lo que haría nugatoria la eventual sentencia anulatoria que recaiga sobre el mismo. Más aún si se tiene en cuenta que la norma permite que las reservas tengan efectos de hasta diez (10) años, plazo que supera incluso la duración promedio de un proyecto minero o de un proceso judicial contencioso-administrativo. En este contexto, la medida cautelar se presenta como un instrumento indispensable para preservar la eficacia de la sentencia de fondo, evitar una frustración de los efectos del control de legalidad, y prevenir que se consoliden daños jurídicos, económicos y sociales de difícil o imposible reversión.

Por todo lo anterior, se considera plenamente demostrada la contradicción normativa que habilita la suspensión provisional del Decreto 044 2024 y la existencia de circunstancias graves, urgentes y excepcionales que hacen necesaria e impostergable la adopción de la medida cautelar solicitada. Esta medida no tiene por objeto obstaculizar la protección del medio ambiente ni promover la explotación irresponsable de los recursos naturales, sino asegurar que cualquier política de sostenibilidad y ordenamiento territorial se adelante dentro del marco constitucional y legal vigente, respetando los principios de legalidad, separación de poderes, derechos adquiridos, participación ciudadana y debido proceso.

En mérito de lo expuesto, se solicita que se decrete la suspensión provisional de los efectos del Decreto 044 de 30 de enero de 2024, así como de todos los actos administrativos que se expidan en desarrollo y con fundamento en dicha norma o busque los mismos postulados del decreto demandado, incluso en los casos en que no se invoque formalmente su articulado, hasta tanto se profiera sentencia dentro del presente proceso.

Esta solicitud se sustenta en el hecho de que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ha iniciado actuaciones orientadas a materializar el contenido del decreto demandado, a pesar de estar pendiente la decisión sobre la medida cautelar. Concretamente, el Ministerio ha publicado para comentarios un proyecto de resolución mediante el cual pretende declarar una **zona de reserva de recursos naturales renovables de carácter temporal** en el costado occidental del macizo de

Santurbán, bajo los mismos postulados del Decreto 044 de 2024, sin invocar formalmente su articulado¹⁵.

Este comportamiento demuestra un intento deliberado por parte de la administración de eludir el cumplimiento futuro de una eventual suspensión, mediante la reproducción fragmentada de sus efectos sustantivos. La autoridad ambiental actúa como si la norma no estuviera cuestionada, y además omite deliberadamente cualquier referencia al Decreto 044 de 2024 en los textos normativos subsecuentes, con el evidente propósito de burlar el control jurisdiccional en curso.

Por tanto, se advierte que la necesidad de resolver con carácter urgente la medida cautelar es aún más apremiante, no solo por el contenido lesivo del Decreto 044 de 2024, sino porque su aplicación busca ejecutarse mediante actos administrativos derivados, poniendo en riesgo la eficacia del eventual fallo judicial y la seguridad jurídica del sector.

III. OPORTUNIDAD Y PROCEDENCIA DE LA COADYUVANCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 223 del CPACA, FEDe. Colombia se encuentra dentro del término establecido para **COADYUVAR** a la parte demandante, toda vez que la Sección Primera del Consejo de Estado no ha proferido el auto que fija fecha para la realización de la audiencia inicial.

Artículo 223. Coadyuvancia en los procesos de simple nulidad. En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.

El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta.

Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal. - negrilla y subrayado fuera del texto-

En virtud de lo previsto en el artículo 223 CPACA, la presente solicitud de intervención se realiza dentro del término legal establecido, dado que mediante autos del 26 de julio de 2024, se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar; decisiones notificadas por estado de 2 de agosto de 2024. A la fecha, no se ha llevado a cabo la audiencia inicial, motivo por el cual sigue vigente la oportunidad procesal para intervenir en calidad de coadyuvante de la parte demandante.

Además, el citado artículo permite que cualquier persona intervenga como coadyuvante en procesos de simple nulidad desde la admisión de la demanda hasta la celebración de dicha

¹⁵ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2024. Proyecto de Resolución “Por la cual se declara una Zona de Reserva de Recursos Naturales Renovables de carácter temporal en el costado occidental del macizo de Santurbán y se toman otras determinaciones”. Publicado para comentarios ciudadanos. <https://www.minambiente.gov.co/zona-resv/>

audiencia. Así mismo, habilita al coadyuvante para ejercer todos los actos procesales permitidos a la parte a la que apoya, siempre que no se opongan a los de esta.

Por tanto, el solicitante se encuentra dentro del término procesal, cuenta con interés legítimo en la causa, y cumple con los requisitos legales para ser reconocido como tercero interviniente en calidad de coadyuvante de la parte activa.

IV. SOLICITUDES

PRIMERA: Que se **RECONOZCA** a la Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, la calidad de **COADYUVANTE** de la parte accionante en el marco del proceso de nulidad en referencia.

SEGUNDA: Que se **DECLARE** la **NULIDAD** del Decreto 0044 de 2024, emitido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en argumentos de Derecho que se presentaron.

TERCERA: Que se **DECRETEN** las medidas cautelares solicitadas en la demanda de nulidad y tener en cuenta para el análisis los argumentos expuestos que sustentan la coadyuvancia y, en consecuencia:

3.1. Se decrete la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL INMEDIATA** de la totalidad del Decreto 044 del 30 de enero de 2024 expedido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Minas y Energía hasta tanto se resuelva definitivamente el juicio de legalidad interpuesto al amparo del medio de control nulidad objetiva de que trata la demanda principal.

3.2. Se le ordene al Gobierno Nacional **ABSTENERSE** de desplegar cualquier actuación tendiente a dar aplicación al Decreto 044 del 30 de enero de 2024.

3.3. Se le ordene al Gobierno Nacional **ABSTENERSE** de producir cualquier otro acto administrativo que tenga como propósito o como efecto dar aplicación al contenido material del Decreto 044 del 30 de enero de 2024.

V. ANEXOS

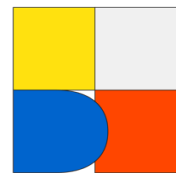
Anexo No. 1.	Certificado de existencia y representación legal FEDe. Colombia y cédula del representante legal.
---------------------	---

VI. NOTIFICACIONES

FEDe. Colombia recibirá notificaciones a través de los siguientes medios:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

Teléfono: 3001160643



Fundación
para el Estado
de Derecho

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

Cordialmente,

ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652.590-1