



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN**

Medellín, siete (7) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

<b>Radicado</b>	05001-33-33-015-2019-00040-00
<b>Medio de control</b>	NULIDAD
<b>Demandante</b>	MINERA QUEBRADONA COLOMBIA S.A.
<b>Demandado</b>	MUNICIPIO DE JERICÓ – ANTIOQUIA
<b>Asunto</b>	Resuelve medida cautelar / niega suspensión provisional de acto administrativo.
<b>Interlocutorio No.</b>	81

**I. ASUNTO A TRATAR**

Procede el Despacho en esta oportunidad a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar invocada por la parte Demandante en el escrito introductor a folios 31 vto a 43 del cuaderno principal, consistente en la Suspensión Provisional de los efectos del **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia.**

**1. ANTECEDENTES**

El Dr. BERNARDO ANTONIO PANESSO GARCIA en calidad de apoderado general de la sociedad MINERA QUEBRADONA COLOMBIA S.A., presentó demanda en ejercicio del medio de control de Simple Nulidad, consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pretendiendo la nulidad del **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018 expedido por el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia**, por medio del cual se establecieron unas prohibiciones en defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Jericó – Antioquia y se adoptaron otras determinaciones.

**2. SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL**

La parte Actora solicitó como Medida Cautelar la suspensión provisional de los efectos del **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018**, mientras se resuelve el presente proceso.

Respalda la solicitud en lo dispuesto por el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, manifestando que se trata de una medida cautelar de urgencia para proteger de manera temporal e inmediata el ejercicio de la actividad legítima de la minería desarrollada por la parte demandante, que fue impedida a partir del 26 de enero

de 2019 con fundamento en la norma acusada, imponiéndosele medidas preventivas de suspensión en la jurisdicción del municipio a la sociedad demandante, con graves consecuencias económicas para la empresa, trabajadores y mineros que allí laboran.

Fundamenta su solicitud en que con la expedición del acto se desconoce el precedente judicial obligatorio y vinculante contenido en la sentencia SU-095 del 11 de octubre de 2018 emitida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, asegurando que el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia, al aprobar el Acuerdo demandado, asumió competencias de las que carece para prohibir en su jurisdicción en forma absoluta las actividades mineras por ser de interés nacional, requiriendo de estudios técnicos y una adecuada participación y concertación con las instancias gubernamentales correspondientes, que en el presente caso se omitieron.

Agregó que, adicional a lo anterior, se justifica la solicitud en el hecho de que el acuerdo demandado reprodujo en su integridad el texto del acuerdo No. 009 de 2017 del mismo municipio, del que fue declarada su invalidez por parte del Tribunal Administrativo de Antioquia mediante sentencia del 12 de diciembre de 2017 y referenció apartes de tal providencia, donde en síntesis se dijo que por ser tema de interés nacional, el Concejo Municipal se excedió en sus competencias al prohibir el desarrollo de actividades mineras de metálicos y la gran y mediana minería de los demás minerales, por lo que declaró la invalidez del citado Acuerdo 009 de 2017.

Expuso también que, con la decisión demandada se afectan derechos que legítima y legalmente adquirió la sociedad demandante, que se venían ejerciendo en virtud de un título minero legalmente adquirido y contrato de concesión minera vigente y que aporta con la demanda.

Hizo referencia a las normas de carácter constitucional que considera vulneradas, más precisamente a los artículos 122, 288, 313, 332 y 360, enfatizando en que el alcalde no puede desconocer las competencias que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad tienen las entidades territoriales comprometidas y no exclusivamente el municipio, como se hizo en el presente caso.

Asimismo, invocó como normativa de carácter legal transgredida, el contenido del literal a), del artículo 35 del Código de Minas, que trata sobre la restricción de exploración y explotación más no de prohibición.

Adicionalmente, alega la violación del literal b) del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, señalando que dentro de las competencias de los municipios está la de reglamentar de manera pacífica el uso de suelo rural y urbano; y por lo tanto, si se pretende una modificación del uso de suelo se requiere de elementos tales como estudios técnicos, sociales y económicos, además del concurso de las entidades del orden nacional.

Trajo a colación la sentencia de fecha 29 de noviembre de 2018 emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, con ponencia del Magistrado DANIEL MONTERO BETANCUR, donde se dio cumplimiento a fallo de tutela proferido el 4 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, y declaró la invalidez del Acuerdo No. 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao, que pretendía prohibir en forma absoluta la minería en dicho territorio, decidiendo con fundamento en el precedente de la sentencia SU -095 de 2018 y señalando que la competencia para administrar el subsuelo no recae en los órganos colegiados locales de elección popular, sino en las entidades que hacen parte de la administración del orden nacional.

### 3. OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR

Mediante providencia del día 06 de marzo de 2019 (Fl.1 C.2) notificada por estados el 13 de marzo de 2019, se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar al demandado por el término de cinco (5) días, para que se pronunciara.

Por escrito obrante a folio 3-22 del C. 2, el Alcalde Municipal de Jericó previa notificación (Fl. 187), se pronunció frente a la medida cautelar.

Mediante auto de fecha 12 de abril de 2019 notificado por correo electrónico el martes 23 de abril y por estados el 24 de abril de 2019, se requirió a la parte demandada para que constituyera apoderado judicial dentro del presente proceso o se acreditara por parte del Alcalde municipal, su calidad de abogado en caso de serlo.

Pese a que se guardó silencio ante el anterior requerimiento, el despacho tendrá por contestado el traslado de la medida cautelar, en aras de garantizarle el ejercicio del derecho de defensa y contradicción al ente territorial demandado por tratarse del medio de control de nulidad, donde atendiendo lo dispuesto por el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, *toda persona podrá solicitar por si, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general*, lo que permite colegir que en el presente caso, el señor Jorge Andrés Pérez Hernández actuó en representación del municipio de Jericó – Antioquia en calidad de Alcalde municipal y por ende como su representante legal<sup>1</sup>.

En este orden de ideas se tiene que la Entidad Territorial, en el pronunciamiento que hizo frente a la solicitud de medida cautelar, señaló que existe un proceso judicial en el Tribunal Administrativo de Antioquia sobre los mismos hechos, donde se estudia la validez del Acuerdo No. 010 de 2018 e insiste en la competencia del Concejo municipal de Jericó para haber expedido el mencionado acto demandado, específicamente en las facultades constitucionales conferidas en los artículos 80 y numeral 9 del artículo 313, invocando además a folio 4 vto y 5 del C. 2, de medidas, normativa que da

---

<sup>1</sup> Acta de posesión a folios 24-25

cuenta de su competencia en este tipo de decisiones, negando que no hubo reproducción del Acuerdo No. 009 de 2017.

Aunado a lo anterior asegura que debe darse la inaplicabilidad de la Sentencia SU 095 de 2018, por cuanto esta providencia no hizo un análisis de la facultad de los Concejos Municipales prevista en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política.

Hizo referencia a la exposición de motivos que hace parte del Acuerdo 010 de 2018 demandado que lo sustenta y donde se exponen de manera extensa los graves impactos sociales y ambientales que ocasiona la minería en el municipio de Jericó, añadiendo que mediante el mismo, no se está regulando el uso de suelos, ni aplicando disposiciones de carácter Minero.

Expuso que, las actividades extractivas afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal, en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad y 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, referenciando varias sentencias para demostrar lo argumentado, y por lo cual asegura que se hizo necesario adoptar medidas eficaces y oportunas a fin de evitar la ocurrencia de situaciones como las descritas en la exposición de motivos.

De otra parte, agregó que al suscribirse el contrato de concesión minera entre la Agencia Nacional de Minería y la Gobernación de Antioquia, se desconoció lo ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-123 y C-389 de 2016, en cuanto a la expedición de ley donde se establezca un procedimiento para que la autoridad minera llegue a un acuerdo con los municipios donde se pretende adelantar actividades mineras y se garantice la participación activa y eficaz de las comunidades, indicando que el título minero no constituye un derecho adquirido, como tampoco los permisos y licencias ambientales según lo dispuesto en las sentencias que menciona a folio 19 del cuaderno de medidas.

Insiste en que la facultad de dictar normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio es independiente de la relacionada con la reglamentación del uso de suelo, la que no fue considerada por la parte demandante y además, que no son excluyentes, estando previstas en dos numerales distintos del artículo 313 constitucional.

También hizo alusión a lo dispuesto por las sentencias C-535 de 1996, C-894 de 2003, C-554 de 2007 de la Corte Constitucional y a la sentencia No. S4-16 del 7 de junio de 2018 emitida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, con ponencia del magistrado Gonzalo Zambrano Velandia, donde se declararon infundadas las objeciones formuladas al acto administrativo sujeto a revisión de similares condiciones al presente, acogiendo la tesis uniforme y reiterada de la Corte Constitucional en ese momento, que avala la competencia de los entes territoriales para regular el uso de suelo e

incluso prohibir el desarrollo de actividades de alto impacto sobre la planeación del uso de suelo, los recursos naturales y la vida misma.

De otro lado invoca la Sentencia del 4 de octubre de 2018 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado con ponencia del Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, haciendo énfasis en que con este fallo hubo cambio de línea jurisprudencial en lo contencioso administrativo y por consiguiente, si existe competencia de las autoridades locales para regular asuntos relacionados con aspectos mineros, ambientales y energéticos y con fundamento entre otros, en el principio de *rigor subsidiario* en materia ambiental previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, según el cual las autoridades locales son competentes para proferir normas más estrictas de protección ambiental que las nacionales, extrayendo apartes de la citada providencia de tutela, para concluir que en caso de deterioro ambiental en el territorio municipal, es factible tal prohibición, no necesitando concertar dicha decisión con la nación o entidades de carácter regional o departamental.

Aportó a folio 23 del cuaderno de medidas, se aportó un CD que contiene la prueba documental que relaciona a folio 21 vto. de la contestación.

Finaliza solicitando que no se acceda al decreto de la medida cautelar.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 238 Constitucional permite a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo la suspensión provisional los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, regula lo concerniente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de preservarse el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

El artículo 230 de la misma normativa, reglamenta lo relacionado al contenido y alcance de las medidas cautelares e indica que podrán ser **preventivas, conservativas o de suspensión**, solo si tienen relación directa y necesaria con las pretensiones y las excepciones -si se ha contestado la demanda-, esto es, con el objeto del litigio y que tengan incidencia en la realización plena de la sentencia.

El artículo 231 ibídem establece los requisitos que son imprescindibles para la imposición de tales medidas:

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

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
  - a) que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
  - b) que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

Al respecto, El Doctor JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ, en su obra Derecho Procesal Administrativo, expresó:

“La suspensión provisional es una medida cautelar que en el CPACA fue innovada en su redacción para facultar su procedencia. En el C.C.A. anterior la suspensión provisional requería de un trámite previo, sumario y formalista. Se caracterizaba porque el juez para decretarla no podía acudir a silogismos y análisis profundos para llegar a la conclusión de que un acto infringe una norma superior. En la nueva redacción, por el contrario, el juez puede y debe hacer los estudios necesarios, si es el caso, para llegar a la conclusión de suspender. Esto por cuanto, la nueva norma dice que para la suspensión provisional de los actos administrativos demandados “Procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” (art. 231). Eso significa que el juez debe hacer la valoración probatoria que le permita llegar a la deducción de la contradicción de las normas, salvo que tal contradicción se aprecie directamente de la confrontación del texto del acto con la norma superior invocada.

*Es decir, la suspensión del acto ya no solo la decreta el juez porque directamente aprecie esa contradicción, sino porque en forma indirecta llega a ella mediante la valoración probatoria de los medios de convicción que se le hayan aportado, medios que pueden ser cualquiera de los que autoriza el procedimiento civil”.<sup>2</sup>*

El Consejo de Estado, en auto del 28 de mayo de 2014<sup>3</sup>, con Ponencia del Consejero Jorge Octavio Ramírez Ramírez, al referirse al tema objeto de estudio, señaló:

**“...1. De la suspensión provisional en la Ley 1437 de 2011. Aspectos materiales.**

*1.1.- En la vigencia del Decreto 01 de 1984 –Código Contencioso Administrativo-, el análisis que realizaba el Juez de la solicitud de suspensión provisional de un acto administrativo, se limitaba a la fundamentación expuesta en la solicitud de decreto de la suspensión provisional –presentada bien en escrito separado o como un acápite de la demanda-, por lo que dejaba de lado los cargos o vicios esgrimidos en el libelo introductor en caso de que unos y otros fueran disímiles<sup>4</sup>.*

*No obstante, esa situación no se mantuvo en la nueva regulación contenida en la Ley 1437 de 2011 –Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-, toda vez que, de manera expresa, se **dispuso que la medida sería procedente por la “violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado” (artículo 231), lo que supone la posibilidad de que el funcionario judicial acuda a lo expuesto en uno u otro documento, a efectos de establecer no sólo los vicios endilgados en los actos cuestionados, sino también las disposiciones legales o constitucionales que se aducen como desconocidas.***

(...)

---

<sup>2</sup> PALACIO HINCAPIE, Juan Ángel. Derecho Procesal Administrativo. Octava Edición. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Medellín, 2013. Pág. 856.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Radicación número: 11001-03-27-000-2014-00003-00(20731), Actor: LAURA ROCIO FRANCO GOMEZ, Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

<sup>4</sup> En sentido similar el Consejero de Estado Mauricio Fajardo Gómez expuso lo siguiente sobre el particular: “... en la actualidad existe una limitante más que afronta la aplicabilidad de la figura de la suspensión provisional y que surge de los desarrollos jurisprudenciales que de la misma se han llevado a cabo, desarrollos por cuya virtud, a guisa de ejemplo, si en la demanda se invocan como fundamentos de la violación cinco normas superiores –tres artículos de la Constitución Política y dos artículos de una Ley- mientras que en el escrito mediante el cual se solicita la suspensión provisional debe proceder porque la decisión administrativa cuestionada resulta violatoria de forma evidente solo respecto de una de esas disposiciones, se ha entendido que el juez de lo contencioso administrativo actualmente tiene que circunscribirse en su análisis a la confrontación entre el acto demandado y esa única disposición que el peticionario invoca como infringida de manera manifiesta en el escrito contentivo de la solicitud de amparo cautelar”. FAJARDO GÓMEZ, Mauricio. “Medidas Cautelares”. En: Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, p. 344.

1.2.- Por otra parte, uno de los criterios materiales que determinaban la procedencia de la medida cautelar en la legislación anterior correspondía a la manifiesta infracción de las normas invocadas como sustento de la respectiva petición, de modo que tal estudio no aparejaba, ni permitía, la realización de un análisis minucioso o detallado de los mandatos aducidos como vulnerados, ni del material probatorio allegado con la solicitud, puesto que el mismo se encontraba reservado para la sentencia que desatara el fondo del asunto.

De ahí que la jurisprudencia de esta Corporación haya sido enfática en afirmar que la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo estaba condicionada a que la violación al ordenamiento jurídico fuera evidente, ostensible, notoria, palmar, a simple vista o prima facie, lo que se lograba mediante un sencillo y elemental cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocaban como transgredidas, en un proceso comparativo a doble columna, que no requería de mayores esfuerzos interpretativos o probatorios

**La situación en la Ley 1437 de 2011 es diferente, ya que en la disposición que regula los presupuestos específicos de procedencia de la suspensión provisional no se calificó el nivel de la infracción, como sí lo hacía el Decreto 01 de 1984.**

En efecto, en el artículo 231 ibídem, sólo se previó sobre el particular que “cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud” (Subrayas propias).

Nótese, pues, que la norma carece de la calificación de la infracción. Luego, **el análisis que deberá realizar el funcionario judicial no se circunscribe a la simple comparación normativa, puesto que si la norma no distinguió la entidad de la infracción, mal haría el intérprete en establecerla.**

1.3.- En síntesis, pese a la conservación de la medida de suspensión provisional, lo cierto es que varios de sus requisitos de procedencia fueron modificados, en lo que podría denominarse una especie de flexibilización, orientada a proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Se trata, en últimas, de dotar a las partes de mecanismos eficaces que le permitan la efectiva protección cautelar de sus derechos e intereses legítimos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Esto se justifica en el hecho de que en vigencia de la legislación anterior –Dcto. 01 de 1984- “los límites se [estrecharon] a tal punto que la suspensión provisional, en la práctica, [resultaba] algo así como una



**1.4.- Pese a las variaciones referidas en precedencia, lo cierto es que se conservó la exigencia relativa a la acreditación, siquiera sumaria, del perjuicio que causa la ejecución del acto cuestionado en aquellos eventos en los que se pretenda el restablecimiento del derecho, esto es, cuando se ejercite el medio de control previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., razón por la que las precisiones efectuadas por la jurisprudencia sobre el particular conservan vigencia, siempre que se ajusten a la finalidad establecida por el legislador frente a la medida cautelar..”** (Negrillas fuera de texto)

De igual manera, en providencia posterior, la misma Corporación sobre la procedencia de las Medidas Cautelares de Suspensión Provisional de los efectos de actos administrativos, reiteró<sup>6</sup>:

*“El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.”*

Se colige de lo expuesto que, para que sea procedente la suspensión de los efectos de un acto que se acusa de nulidad debe surgir: **i)** del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas invocadas como violadas, y **ii)** del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

En este orden de ideas, para establecer si es viable decretar la medida de suspensión pretendida, resulta imperioso analizar el acto acusado frente al contenido de las normas señaladas como infringidas, y en los casos en que así se pida, estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción.

El Despacho considera necesario precisar que el cumplimiento de uno de los requisitos consagrados en el artículo 231 a partir del inciso 2º en adelante, por sí sólo no hace procedente el decreto de una medida cautelar de suspensión

---

*institución en vía de extinción, si se tiene en cuenta, por ejemplo, que el Consejo de Estado... en la Sección Primera en los ocho primeros meses del año 2003, de las 47 demandas admitidas, en 79 casos negó la solicitud de suspensión solicitada y sólo la concedió en un caso”. Op. Cit., pág. 327.*

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN CUARTA. Auto del 15 de diciembre de 2016. C.P. Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Radicado No. 11001-03-27-000-2016-00034-00(22518)

provisional, pues se reitera, el inciso primero de la norma en comento es claro en señalar, que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas.

### III. EL CASO CONCRETO.

Solicita la sociedad demandante la suspensión provisional de los efectos del **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018**, emitido por el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia, acto administrativo por medio del cual se establecieron unas prohibiciones en defensa del patrimonio ecológico y cultural de dicho municipio y se adoptaron otras determinaciones.

En síntesis y como se expuso anteriormente, la sociedad aseguró que el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia, al aprobar el Acuerdo demandado, asumió competencias de las que carece para prohibir en su jurisdicción en forma absoluta las actividades mineras, desconociendo lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 313 constitucional así como en la Sentencia SU-095 de 2018 emitida por la sala plena de la Corte Constitucional, haciendo referencia a que los entes territoriales no pueden prohibir ni vetar los proyectos mineros por ser estos de interés nacional, requiriendo de estudios técnicos y una adecuada participación y concertación con las instancias gubernamentales correspondientes, que en el presente caso se omitieron.

Respaldó su solicitud en lo dispuesto por el artículo 234 de la Ley 1437 de 2011, manifestando que se trata de una medida cautelar de urgencia para proteger de manera temporal e inmediata el ejercicio de la actividad legítima de la minería desarrollada por la parte demandante, que fue impedido como consecuencia de la expedición del acto demandado que considera inconstitucional e ilegal, con graves consecuencias económicas para la empresa, trabajadores y mineros que allí laboran.

Expuso también, que con la decisión demandada se afectan derechos legítimos legalmente adquiridos por la sociedad demandante, que se venían ejerciendo en virtud de un título minero legalmente adquirido y contrato de concesión minera vigente y que aporta con la demanda.

El Alcalde Municipal de Jericó – Antioquia por su parte, defendió la legalidad del acuerdo demandado, señalando que la decisión se ajustó a las facultades constitucionales de los Concejos Municipales para ejercer el control y preservación del patrimonio ecológico y cultural del municipio, la que es independiente de la relacionada con la reglamentación del uso de suelo y que no fue considerada por la parte demandante; además, que no son excluyentes, estando previstas en dos numerales distintos del artículo 313 constitucional.

Asegura que las actividades extractivas mineras afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal, en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad y 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.

Invocó el principio de *rigor subsidiario* en materia ambiental previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, según el cual las autoridades locales son competentes para proferir normas más estrictas de protección ambiental que las nacionales y citó extractos de la mencionada providencia de tutela, para concluir que en caso de deterioro ambiental en el territorio municipal, es factible la prohibición, sin que sea necesario concertar dicha decisión con la nación o entidades de carácter regional o departamental.

Así las cosas, en este caso para determinar la viabilidad de decretar la medida de suspensión pretendida, se analizará el contenido del acto administrativo acusado, frente a las normas señaladas como infringidas en la solicitud, la jurisprudencia aplicable a la materia y el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y el traslado dado a la misma, a fin de concluir si surge la contradicción alegada, tal y como lo dispone el artículo 231 del CPACA.

**Las normas que se señalan como infringidas en la solicitud de la medida, son las siguientes:**

**-Constitucionales:** Artículos 122, 288, 313, 332 y 360.

**-Legales:** Artículo 35 del Código de Minas y literal b) del numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

De una parte, el **Artículo 35 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas**, señala que en las zonas de minería restringida podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas con las restricciones expresadas en dicha norma; indicando la parte demandante sus motivos de inconformidad ante la decisión de prohibir y no solamente restringir en la Jurisdicción del municipio de Jericó, el desarrollo de actividades de minería, como así lo prevé la norma, debiendo por consiguiente el despacho analizar el alcance de la disposición.

Por otro lado, el **artículo 313 de la Constitución Política** prevé las funciones de los Concejos Municipales, y por importancia para el presente caso, se extraen las siguientes:

**“Artículo 313. Corresponde a los concejos:**

(...)

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.”*

Este último numeral que hace referencia a dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, es en el que se infiere, se sustentó el Concejo Municipal para la expedición del acto administrativo demandado.

Adicionalmente el **artículo 63 de la Ley 99 de 1993** establece entre otros, el **Principio de Rigor Subsidiario**, haciendo referencia a que las normas y medidas de policía ambiental que emitan las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, pudiendo limitar el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o exigir licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, esto en concordancia con el artículo 51 de tal Ley.

Finalmente, el **numeral 2 del artículo 65 ibídem** señala como funciones de los municipios a nivel ambiental *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.*

Descendiendo al caso concreto, a folio 24 del cuaderno principal figura el acto administrativo demandado **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018**. El mismo determina en el numeral Primero de su parte resolutive, que:

#### “ACUERDA

**Artículo primero:** *Prohibir en la jurisdicción del municipio de Jericó, Antioquia el desarrollo de las actividades de minería de metálicos y minería a mediana y gran escala de los demás minerales. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la exposición de motivos del presente Acuerdo y a fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.* (Subraya propia)

Ahora bien, las justificaciones del acto administrativo acusado se encuentran en la exposición de motivos, compuesta de 97 folios contenidos en el CD aportado como prueba por el Alcalde Municipal de Jericó – Antioquia al contestar el traslado de la medida (Fl. 23), y cuyo análisis, de cara a los demás medios de convicción que se lleguen a aportar al proceso, resulta imperioso en la etapa procesal de decidir, para con ello establecer la efectiva vulneración las disposiciones invocadas como infringidas en el escrito genitor.

De otro lado, en cuanto a los fundamentos de ilegalidad invocados por la parte actora para solicitar la medida de suspensión provisional del acto administrativo impugnado, relacionados con la supuesta vulneración de los derechos legítimos y legalmente adquiridos que alega poseer y que venía ejerciendo en virtud de un título minero legalmente adquirido y un contrato de concesión minera suscrito, son aspectos que si bien es cierto para este momento procesal tienen respaldo documental, no lo es menos que las presuntas afecciones que la Sociedad Actora afirma padecer como consecuencia del Acto Administrativo cuestionado, requieren ser probadas.

No obstante, para esta instancia debe el Despacho verificar los fundamentos constitucionales y legales de la solicitud de nulidad, con los argumentos esgrimidos por el municipio demandado que dieron lugar a la decisión de prohibición, Corporación que se ampara entre otros, en el principio de autonomía de las entidades territoriales, así como en los graves impactos sociales y ambientales que asegura se ocasionan con la actividad minera en la estructura ecológica principal del municipio y que inciden negativamente en el cambio climático, generando riesgos en las vidas humanas, en la infraestructura vial y de servicios públicos, enmarcándose en las facultades previstas en el artículo 313 numeral 9º de la C.N., sin embargo, el objeto que busca la expedición del Acto Administrativo atacado, deberá ser igualmente acreditado probatoriamente en el curso del presente proceso.

De otro lado encuentra oportuno el Despacho indicar, que frente a la regulación del uso de suelos, la Corte Constitucional en la **Sentencia SU 095 DEL 11 DE OCTUBRE DE 2018**, analizó entre otros, el tema de la *TENSION ENTRE PRINCIPIO DE ESTADO UNITARIO Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES*, señalando al respecto que:

*“La coexistencia de los principios de Estado unitario y autonomía territorial genera en su aplicación tensiones permanentes que hacen necesario en cada caso estudiar concretamente las situaciones de hecho y el uso de herramientas que permitan hacer una interpretación armónica del sistema jurídico constitucional para definir una posición frente a la aplicación de uno de estos dos principios, o de la confluencia de los mismos en caso de ser necesario. En este orden, es el mismo ordenamiento constitucional el que dispone que en estos casos para resolver las tensiones se dará aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.”*  
(Resaltado propio).

También, la Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la **SENTENCIA DEL 04 DE OCTUBRE DE 2018** se pronunció frente al ejercicio de competencias predominantes en asuntos mineros por parte de la Nación, con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, así:

*“Lo anterior significa que el artículo 35 del Código de Minas, junto con un análisis de las demás disposiciones de ese estatuto, prevé que la facultad*

*de los municipios para restringir la actividad minera en su perímetro urbano incluye la posibilidad de prohibirla. (...) Lo anterior demuestra que el tribunal no aplicó las normas que rigen el caso concreto y que con sus argumentos violó directamente la Constitución porque, si bien es cierto que la Nación tiene competencias predominantes en asuntos mineros, también lo es que no son exclusivas y, por tanto, deben ser ejercidos con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 209 y 288 de la Constitución. (...) Por lo tanto, se hace necesario revisar en la etapa probatoria que corresponde, el alcance que actualmente presenta la facultad prevista en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución.” (Resaltado propio).*

De lo anterior resulta preciso indicar, que si bien es cierto el Despacho no desconoce las distintas decisiones judiciales traídas a colación por la parte Demandante para respaldar la Medida Cautelar invocada, respecto a la presunta falta de competencia de los entes territoriales para la regulación o restricción sobre los recursos del suelo, tampoco lo hace respecto de aquellas a las que se ha hecho referencia en líneas atrás, en las que se ha advertido la posibilidad constitucional que ostentan los Concejos Municipales para dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, como lo advirtió la máxima Corporación Contencioso Administrativa en la providencia citada en acápite precedente, por lo que teniendo en cuenta los diversos elementos de interpretación jurisprudencialmente definidos, que determinan el alcance de la facultad o competencia de los municipios para restringir la actividad minera en su perímetro, o la facultad en sí misma de prohibirla y con ello inferir si se estaría o no ante una extralimitación de facultades por parte de los entes u órganos colegiados locales como lo afirma la parte Actora, constituye un aspecto de fondo que debe ser resuelto en la decisión que ponga fin a la instancia.

Lo anterior como quiera que es indispensable definir, si en realidad únicamente son las autoridades nacionales quienes tienen competencias predominantes en asuntos mineros, para con ello establecer que los municipios no pudieran prohibir ni suspender tales actividades mineras; o si por el contrario, ante la prevalencia del interés general, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Jericó, bien pudo el Concejo Municipal expedir el Acto Administrativo cuya nulidad se invoca.

Se reitera, que en este caso, el acto administrativo cuenta con sus respectivas motivaciones fácticas y las de orden constitucional, legal y jurisprudencial detalladas en la exposición de motivos aportada y en las cuales el ente territorial se amparó para tomar la decisión ahora demandada, que impiden en esta oportunidad inferir la supuesta ilegalidad que pregonan la parte Actora, es decir, en este momento procesal no es evidente la contradicción o violación de las disposiciones señaladas en el libelo introductor, que conlleve a acceder a la medida cautelar perseguida.

En este orden de ideas, el despacho negará la solicitud de medida cautelar de **suspensión provisional** solicitada y será al decidir de fondo el presente asunto, que se determinará si le asiste o no la razón a la parte demandante, para acceder a la declaratoria de nulidad del acto demandado.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DE DEL CIRCUITO MEDELLÍN,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR LA MEDIDA CAUTELAR** de SUSPENSION PROVISIONAL de los efectos del **Acuerdo No. 010 del 20 de noviembre de 2018**, expedido por el Concejo Municipal de Jericó – Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriado este proveído continúese con el trámite del proceso en el estado en que se encuentre, sin que por esta decisión se vea afectado el cómputo de términos para contestar la Demanda.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIRO ALEXANDER LUNA ZAPATA  
JUEZ**

CJACH.

<p style="text-align: center;"><b>NOTIFICACIÓN POR ESTADOS JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN</b></p> <p><b>CERTIFICO:</b> En la fecha se notificó por <b>ESTADOS</b> el auto anterior.</p> <p>Medellín, _____. Fijado a las 8.00 a.m.</p> <p style="text-align: center;">_____ CARMEN ELENA GIRALDO ARDILA Secretaria</p>
--