

Bogotá D.C.

**HONORABLES CONSEJEROS
CONSEJO DE ESTADO**
Ciudad

REFERENCIA:

MEDIO DE CONTROL	Nulidad por inconstitucionalidad y/o nulidad
DEMANDANTE	Rodrigo Elías Negrete Montes
DEMANDADO	Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
DISPOSICIONES DEMANDADAS	Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”

RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.691.601 expedida en Montería, Córdoba, portador de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 57.047 del Consejo Superior de la Judicatura, con domicilio en Bogotá D.C., al tenor de lo establecido en el numeral 2° del artículo 237 de la Constitución Política, así como en artículo 135 de la Ley 1437 de 2011¹, de manera respetuosa concurro ante esa Alta Corporación para para solicitar la **SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014 “*Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*”, en el marco de la Demanda de nulidad por inconstitucionalidad.

Según lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política de 1991, “*La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente,*

¹ “Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales”.

por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial". En consideración a que el Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014 viola de manera protuberante y arbitraria la Carta Política, se solicita la suspensión provisional del referido decreto como medida preventiva para evitar sus efectos inconstitucionales, mientras se resuelve de forma definitiva en la sentencia por las razones que pasan a explicarse:

I. HECHOS

1. El 15 de octubre de 2015 el gobierno Nacional expidió el Decreto 2041 *"Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales"*, publicado en el Diario Oficial No. 49305 de la misma fecha.
2. El decreto reglamenta el concepto y alcance de la licencia ambiental, los proyectos, obras y actividades sujetas a licencia ambiental, las competencias para el efecto, el diagnóstico ambiental de alternativas, el estudio de impacto ambiental, el procedimiento para el otorgamiento y modificación de licencias ambientales, los planes de manejo ambiental y lo relacionado con la participación de la ciudadanía, entre otras.
3. El análisis jurídico de la norma demandada permite establecer que ésta desconoce derechos y principios previstos en la Constitución Política, a saber:
 - Principios de legalidad y el debido proceso al expedir una norma careciendo de competencia para el efecto y desconociendo el marco normativo que regula las actuaciones de la administración
 - Reserva de ley al modificar el procedimiento para otorgar licencias ambientales, siendo esta una atribución exclusiva del Congreso de la República.
 - Reducción de las medidas de protección sobre los recursos naturales renovables desconociendo el deber de protección en cabeza del Estado y los principios constitucionales de prevención y precaución y extralimitación de funciones de parte del ejecutivo.
 - Convenios internacionales sobre derechos humanos, como es el Convenio 169 de la OIT al que debía someterse dentro de la jerarquía normativa existente en nuestro estado de derecho, debido a que no fue consultada con las comunidades étnicas, desconociendo el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas quienes se ven afectadas directamente por el decreto en cuestión con fundamento en el cual se otorgan licencias ambientales en sus territorios, especialmente por el desarrollo de actividades mineras y petroleras y porque en virtud de este tipo de actividades se está presentando una sustracción de hecho de sus territorios que son inalienables, imprescriptibles e inembargables y vulnerando su facultad de autodeterminación

- Derecho fundamental de las comunidades locales a la participación ciudadana, al desconocer su facultad de intervenir en las decisiones que pueden afectarlas
4. De igual forma, el Decreto 2041 de 2013 desconoce y modifica disposiciones contenidas en las Leyes 99 de 1993, 1437 de 2011 -Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo- y 1450 de 2011 -Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014-, por cuanto el ejecutivo carece de competencia y de facultades para el efecto.

II. PETICIÓN

Con fundamento en los hechos y las violaciones al orden jurídico constitucional que se exponen a continuación, se solicita al Honorable Consejo de Estado **SE SIRVA DECRETAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014 *“Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”* por violar de manera evidente la Constitución Política al desconocer los principios de legalidad y debido proceso, así como la reserva de ley al usurpar competencias exclusivas del legislador, el deber de protección ambiental que corresponde al Estado y el derecho fundamental de las comunidades étnicas a la consulta previa y a la participación ciudadana de los colombianos.

III. CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR

A continuación, de manera esquemática se presenta la confrontación del acto con las normas superiores invocadas como violadas.

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y DEBIDO PROCESO POR DESBORDAMIENTO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA POR PARTE DEL EJECUTIVO	El gobierno nacional actuó por fuera del marco de sus funciones constitucionales y legales al expedir el Decreto 2041 de 2014, debido a que desconoció el principio de legalidad y el debido proceso debido a que carecía de competencia para ese efecto. Lo anterior en razón a que mediante el Decreto 2041 de 2014, derogó de manera expresa el Decreto 2820 de 2010 el cual se encontraba demandado y ya se había	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. - Artículo 6. Los servidores públicos son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>proferido auto admisorio de la demanda por parte del Honorable Consejo de Estado. En virtud de lo anterior, el gobierno nacional actuó en contra expresa prohibición prevista en el ordenamiento jurídico superior entre ellos el principio de legalidad por cuanto actuó por fuera de las atribuciones que le señala la Constitución Política y la Ley y el debido proceso, por cuanto no respetó las formas propias que se deben seguir para este tipo de actuaciones y que generan seguridad jurídica. El Decreto 2041 de 2014 retoma la mayor parte de las disposiciones demandadas sin que el ejecutivo hubiese esperado el fallo judicial para tener certeza si a norma era declarada nula o no y además, evitar revivir disposiciones que podían ser declaradas nulas, con lo que se violó el debido proceso lo que además se constituye en una burla a la administración de justicia y a la CAR como entidad demandante que acudió a los medios de control que prevé la Constitución Política. En el momento en que el Consejo de Estado admitió la demanda en contra del Decreto 2820 de 2010 y profirió el auto admisorio de la misma, el ejecutivo perdió la competencia para revocar o derogar ese acto administrativo hasta tanto no existiera pronunciamiento del Consejo de Estado, en una abierta violación del principio de legalidad. Ante lo anterior, no existe norma constitucional, ni legal que ampare la expedición del Decreto 2041 de 2014, con lo que se viola el principio de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso. - Artículo 150. corresponde al Congreso hacer las leyes y se consagra la reserva de ley. - Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. - Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>legalidad previsto en el artículo 29 de la Constitución Política.</p> <p>Desconoce la reserva de ley en cabeza del Congreso de la República, debido a que excede la facultad reglamentaria del ejecutivo al expedir disposiciones sobre licencias ambientales más allá de los tres (3) aspectos que expresamente le señaló la Ley 99 de 1993 en el artículo 53 que se refieren a la competencia de las CAR para otorgar licencias ambientales y los estudios que soportan la misma, y además, debido a que modifica el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales –núcleo esencial del régimen de licencias- que se encuentra previsto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011.</p> <p>Con lo anterior, el gobierno nacional excede la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189, por cuanto el legislador acotó de manera expresa el alcance de la misma tratándose de licencias ambientales, de manera que señaló expresamente cuales eran los temas que debía ser objeto de reglamento por parte del gobierno nacional, y que tienen que ver con las funciones de las CAR en materia de licencias ambientales, no obstante, el gobierno nacional expidió una norma que regula es su integridad el régimen de licencias ambientales, desconociendo de esta manera el principio de legalidad y la reserva de ley.</p>	<p>igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.</p> <p>LEGALES:</p> <p>Ley 1437 de 2011. Artículo 95: <i>La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, <u>siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.</u></i></p> <p><i>Las solicitudes de revocación directa deberán ser resueltas por la autoridad competente dentro de los dos (2) meses siguientes a la presentación de la solicitud.</i></p> <p><i>Contra la decisión que resuelve la solicitud de revocación directa no procede recurso. (...).</i></p> <p>Ley 99 de 1993. ARTICULO 53.- De la Facultad de las Corporaciones Autónomas Regionales para Otorgar Licencias Ambientales. El Gobierno Nacional por medio de reglamento establecerá los casos en que las Corporaciones Autónomas Regionales otorgarán licencias ambientales y aquéllos en que se requiera estudio de impacto ambiental y diagnóstico ambiental de alternativas.</p>

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
<p>EL DECRETO NO FUE CONSULTADO CON LAS COMUNIDADES INDÍGENAS NI AFRODESCENDIENTES</p>	<p>Para la expedición del Decreto 2041 de 2014 no se surtió el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas, no obstante ser necesario adelantar el mismo, debido a que el decreto en cuestión regula un asunto que afecta directamente su territorio e intereses, como es la autorización ambiental para el desarrollo de proyectos y actividades que se realizan en el territorio colectivo.</p> <p>Las disposiciones contenidas en el Decreto 2041 de 2014 en materia de licencias ambientales afectan directamente a los pueblos indígenas y afrodescendientes debido a que en virtud de la aplicación de lo allí previsto, se habilita la posibilidad de que personas ajenas a la comunidad étnica, amparadas en una licencia ambiental, puedan desarrollar proyectos, obras y actividades en sus territorios, introduciendo cambios evidentes en su cultura, tradiciones y en los usos del suelo, y si bien cada solicitud de licencia ambiental debe ser objeto de consulta previa, no es menos cierto que la norma que ampara esta posibilidad, que abre las puertas para ese fin, es el decreto que nos ocupa, situación que indefectiblemente afecta de manera directa a las comunidades étnicas, con lo que se evidencia que el decreto en cuestión debió haber sido consultado con las mismas.</p> <p>El régimen previsto en el Decreto 2041 de 2014 permite</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 9. Establece la relación inescindible entre soberanía y el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. - Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Se viola el Convenio 169 de la OTI que reconoce derechos humanos de los pueblos originarios y hace parte del bloque de constitucionalidad. - El artículo 330. De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones (...) 2. Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo. (...) 5. Velar por la preservación de los recursos naturales. (...) <p>Parágrafo. La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.</p>

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>que personas ajenas a la comunidad pueden desarrollar actividades que generan deterioro grave y cambian el uso del suelo, afectando en materia grave los derechos de las comunidades étnicas y efectuando de hecho una sustracción del territorio, que en virtud de lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política es inalienable, imprescriptible e inembargable.</p> <p>La licencia ambiental, adicional a aspectos estrictamente ambientales, evalúa lo relacionado con aspectos sociales, materia que permite establecer cuáles son las afectaciones reales que se cernirán sobre la comunidad.</p> <p>Así, de no existir participación de las comunidades étnicas, se corre el riesgo del que el régimen de licenciamiento en sí mismo considerado desconozca circunstancias relevantes sobre sus usos y costumbres.</p>	
<p>VIOLACIÓN DEBER CALIFICADO DE PROTECCIÓN DEL AMBIENTE, PLANIFICACIÓN AMBIENTAL Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</p>	<p>Si bien el principio de eficacia de la administración pública exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos, éstos no pueden obtenerse con desmedro del principio a la legalidad, el derecho colectivo al ambiente sano y los deberes de protección calificados al ambiente sano, reduciendo los términos para la evaluación sin prever el fortalecimiento de la institución para el reto.</p> <p>El diseño constitucional del Estado prevé que éste debe ofrecer garantías a los</p>	<p>- Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...).</p>

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>derechos consagrados por el constituyente y el legislador. En ese sentido el Estado tiene deberes calificados de protección en especial cuando se está en presencia de actividades pasibles de generar daño antijurídico por actividades riesgosas.</p> <p>Al expedir el Decreto 2041 de 2014, el gobierno nacional reduce términos y establece un procedimiento –oralidad- que excluye la posibilidad de realizar una evaluación detallada, integral y coherente del régimen de licencias y excluye el derecho a la participación ciudadana. Los principios que rigen la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, no se reducen a responder de manera acelerada las solicitudes de licencia ambiental a fin de que no obstaculicen el desarrollo económico del país, como expresa el gobierno nacional, sino que estos proyectos que generan deterioro grave al ambiente y a las comunidades deber ser adecuadamente evaluados. La celeridad debe dar paso a la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y al deber de protección y planificación ambiental, no solo por el daño ambiental que ocasionan estos proyectos, sino el social.</p> <p>Excluir de la necesidad de licencias ambientales a todas las actividades de exploración, explotación y transporte de hidrocarburos, que conforme a al numeral 1 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 requieren de dicho instrumento y disponer</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 8. Es obligación del Estado y a las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. - Artículo 58. El interés privado deberá ceder al interés público o social; la propiedad es una función social que implica obligaciones y, en consecuencia, le es inherente una función ecológica. - Artículo 79. Derecho a gozar de un ambiente sano y la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. - Artículo 80. Es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Igualmente, le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>que la <u>exploración</u> sísmica solo requiere licencia ambiental cuando va acompañada de la apertura de vías para el tránsito vehicular y que el transporte de hidrocarburos requiere licencia dependiendo del diámetro de la tubería es desconocer el deber de protección ambiental en cabeza del Estado, así como que la licencia ambiental es un instrumento preventivo como expresó la Corte Constitucional en las Sentencias C-035/99 y C-746/12.</p> <p>Así mismo, va en contra del deber de protección y planificación ambiental modificar el procedimiento para otorgar licencias ambientales previsto en el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, disminuyendo términos e introduciendo un procedimiento oral donde se pretende que los interesados en obtener licencia ambiental respondan en una reunión los interrogantes que surjan en torno a la evaluación ambiental, donde en la realización de estudios de impacto ambiental puede tomarse años dependiendo de las características ambientales, sociales y económicas del área donde pretende desarrollarse el proyecto y de circunstancias especiales como la variabilidad climática (períodos de altas lluvias o sequía intensa), pierde la esencia de la evaluación ambiental, del fin preventivo de la licencia ambiental y la posibilidad de participar de las comunidades.</p> <p>El procedimiento previsto en el Decreto 2041 de 2014, no solo contraría lo dispuesto en las Leyes 99 de 1993 y 1450 de</p>	

DECRETO 2041 DE 2014	CONCEPTO DE VIOLACIÓN AL ORDEN SUPERIOR	NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS
	<p>2011, sino que lleva al proceso de evaluación ambiental a un formalismo donde lo sustancial que consiste en que las autoridades ambientales evalúen de manera integral, coherente articulada las solicitudes sometidas a su consideración se pierde en aras de dar agilidad a dicho proceso, de manera que no se garantizan los principios y derechos previstos en la Constitución Política y la ley.</p> <p>Así mismo, se obvia la necesidad de solicitar licencia ambiental para las actividades de fracking, cuyos impactos son diferentes a los generados por la actividad de explotación convencional de hidrocarburos.</p>	

IV. PRUEBAS

1. Decreto 2041 de 15 de octubre de 2013 *“Por el cual se reglamenta el artículo 37 de la Ley 685 de 2001”*. Publicado en el Diario Oficial No. 49305 de octubre 15 de 2014.
2. Copia del Auto admisorio de la demanda presentada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- de fecha 25 de febrero de 2011 en contra del Decreto 2820 de 2010. (Referencia: 1100103240002010046600. Expediente 2010-0466-00).
3. Comunicación fechada el 21 de junio de 2013, emanada del honorable Consejo de Estado mediante la cual manifiesta que se tiene por contestada la demanda presentada por la CAR en contra del Decreto 2820 de 2010 por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) a través de su apoderado judicial. (Referencia: 1100103240002010046600. Expediente 2010-0466-00).

V. ANEXOS

Decreto 2041 de 15 de octubre de 2014 *“Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”*.

VI. COMPETENCIA

Por la naturaleza del acto demandado que es un decreto reglamentario de carácter general, carente de cuantía y expedida por el Presidente de la República y el Ministro Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidades nacionales, es competente el Consejo de Estado para conocer de la presente acción.

VII. NOTIFICACIONES

Solicito se tenga como parte demandada a la NACION – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, quien podrá ser notificado en la Calle 37 No. 8 -40 de Bogotá, D.C., Teléfono: 3323400

Adicionalmente solicito que se notifique al Ministerio Público, en desarrollo de lo preceptuado por el Artículo 127 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 35 de la Ley 446 de 1998.

Manifiesto respetuosamente, que recibiré notificaciones en la Secretaría de la Corporación, y en la carrera 4A No. 55 -33. Teléfono: 3144515280

Atentamente,

RODRIGO ELÍAS NEGRETE MONTES
CC. 78.691.601
TP 57047 del CSJ

Anexo: Lo anunciado