



Sentencia T-342/19

Referencia: Expediente T-7.084.677

Asunto: Acción de tutela interpuesta contra la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia, por Olga Regina Guerra Saldarriaga, Luís Fernando Moreno Montoya, Carlos Fernando Sierra Flórez, Jhon de Jesús Arguez Barrera, Jesús Salvador Rojas Montoya, Héctor Fernando Vargas, Emilio de Jesús Flórez Giraldo, Martha Lucía Restrepo Díaz, Marilú Montoya Rueda, Ricardo Mauricio Cossio Montoya, Luís Fernando Castillo Rodríguez, Neris Perea Cuesta, quienes actuaron en calidad de concejales del municipio de Urrao¹, y Rodrigo Elías Negrete Montes, que actuó en calidad de interviniente durante el trámite judicial que se surtió ante la autoridad accionada.

Magistrado Sustanciador:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 4 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, a través del cual se revocó la sentencia dictada el 26 de febrero de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación, correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional formulada, en su mayoría, por varios concejales del Municipio de Urrao, contra el Tribunal Administrativo de Antioquia.

¹ Aunque en el escrito de tutela se mencionó al señor Javier de Jesús Urrego Espinosa, este no suscribió la demanda y, por tanto, el *ad quem* no lo incluyó como parte accionante.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. El 28 de agosto de 2017 fue sancionado y publicado el Acuerdo 008 de 2017, mediante el cual se dictaron unas “medidas para para la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Urrao”². En particular, las siguientes:

“ARTÍCULO PRIMERO: Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Urrao Antioquia el desarrollo de actividades mineras de metálicos y la gran y mediana minería de los demás minerales. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la parte de exposición de motivos del presente Acuerdo y a fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural del Municipio.

PARÁGRAFO PRIMERO: En virtud de lo dispuesto en el presente artículo, en la jurisdicción del Municipio de Urrao Antioquia, no se podrán adelantar actividades de prospección, exploración, construcción, montaje, explotación y transformación de metálicos y de gran y mediana minería de los demás minerales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de que la administración municipal adelante las gestiones correspondientes a fin de obtener, sea en la jurisdicción del municipio de Urrao Antioquia o en otro ente territorial, las fuentes de materiales de construcción y demás minerales que se requieran para la construcción, mejoramiento, adecuación y/o rehabilitación de vías públicas a cargo del municipio y los desarrollos urbanísticos”³.

1.2. El 22 de septiembre de 2017, el Secretario General del Departamento de Antioquia, actuando en ejercicio de la delegación que le fue conferida por el Gobernador y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986⁴, remitió aquel Acuerdo al Tribunal Administrativo de Antioquia con el fin de obtener un pronunciamiento acerca de la validez del acto en mención, pues consideró que al Concejo Municipal no le asistía competencia para establecer los usos del suelo prohibiendo la actividad minera y que, en lineamiento con lo dispuesto en los artículos 31 a 38 del Código de Minas, tampoco estaba facultado para determinar las zonas excluibles de la minería en la jurisdicción del municipio⁵.

Por tanto, precisó que el Concejo adoptó una prohibición que afectó el ordenamiento del territorio municipal sin seguir los lineamientos definidos en la Ley para ello, ni realizar los estudios técnicos y la concertación con la comunidad o la autoridad ambiental, es decir, omitiendo principios fundamentales para estructurar usos del suelo y determinar zonas restringidas o prohibidas para la actividad minera⁶.

1.3. Mediante sentencia número 157 del 17 de noviembre de 2017, la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró sin validez el referido Acuerdo, luego de

² Folio 5 del cuaderno 1, y folios del 51 al 54 del cuaderno de Anexos.

³ *Ibidem*.

⁴ Decreto 1333 de 1986, “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”. Artículo 119. “Si el Gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez”.

⁵ Folios 123 del cuaderno de Anexos y 186 del cuaderno 1.

⁶ Folios 188 y 189 del cuaderno 1.

explicar que: (i) a la luz del artículo 35 de la Ley 685 de 2001⁷ un acuerdo municipal puede restringir, pero no prohibir, trabajos y obras de exploración y de explotación de minera; (ii) según el artículo 34 de la misma Ley⁸, el Concejo Municipal de Urrao no tiene la competencia para definir las zonas excluibles de la minería, pues estas deben ser “*delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero*”⁹; y (iii) de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, ninguna autoridad regional, seccional o local puede establecer, con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los citados artículos 34 y 35, zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería¹⁰.

⁷ Ley 685 de 2001 “*Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones*”, artículo 35. “**ZONAS DE MINERÍA RESTRINGIDA.** *Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: // a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras; // b) En las áreas ocupadas por construcciones rurales, incluyendo sus huertas, jardines y solares anexos, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de su dueño o poseedor y no haya peligro para la salud e integridad de sus moradores; // c) En las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural siempre y cuando se cuente con la autorización de la autoridad competente; // d) En las playas, zonas de bajamar y en los trayectos fluviales servidos por empresas públicas de transporte y cuya utilización continua haya sido establecida por la autoridad competente, si esta autoridad, bajo ciertas condiciones técnicas y operativas, que ella misma señale, permite previamente que tales actividades se realicen en dichos trayectos; // e) En las áreas ocupadas por una obra pública o adscritas a un servicio público siempre y cuando: // i. Cuente con el permiso previo de la persona a cuyo cargo estén el uso y gestión de la obra o servicio; ii. que las normas aplicables a la obra o servicio no sean incompatibles con la actividad minera por ejecutarse y iii. que el ejercicio de la minería en tales áreas no afecte la estabilidad de las construcciones e instalaciones en uso de la obra o servicio. // f) En las zonas constituidas como zonas mineras indígenas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código; // g) En las zonas constituidas como zonas mineras de comunidades negras siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código; // h) En las zonas constituidas como zonas mineras mixtas siempre y cuando las correspondientes autoridades comunitarias, dentro del plazo que se les señale, no hubieren ejercitado su derecho preferencial a obtener el título minero para explorar y explotar, con arreglo a lo dispuesto por el Capítulo XIV de este Código. // Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente”.*

⁸ Artículo 34. “**ZONAS EXCLUIBLES DE LA MINERÍA.** *No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras. // Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero. // Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. // No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos”.*

⁹ Artículo 34 del Código de Minas.

¹⁰ Aunque para el Tribunal accionado el fundamento de esta consideración reposa en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la referida norma fue declarada inexecutable en la sentencia C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, pues, según explicó la Sala Plena, como quiera que dicha prohibición cobija expresamente a los planes de ordenamiento territorial y, al hacerlo, “*afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios*”, esa medida

En ese orden de ideas, consideró que la explotación y el aprovechamiento de los minerales yacientes en el suelo o en el subsuelo no pueden ser regulados por una autoridad del orden municipal, pues aunque el artículo 313 superior¹¹ dispone que a los concejos les corresponde dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, esta potestad —según el Tribunal accionado— *“debe ser de conocimiento de otras entidades a nivel nacional, cuando el tema así lo amerite, es decir, cuando trascienda la importancia del ente local y sea necesaria la intervención del Estado”*¹².

Además, aclaró que si bien los concejos municipales tienen la facultad de reglamentar los usos del suelo, esta potestad no es absoluta ya que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, independientemente del estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado¹³, motivo por el cual no pueden decidir sobre aspectos de dicha actividad al carecer de esa atribución.

Así las cosas, el Tribunal afirmó que, *“como consecuencia de la falta de competencia del Concejo Municipal para prohibir la actividad minera en la jurisdicción de Urrao – Antioquia, dicho ente tampoco puede ordenarle a la Gobernación de Antioquia ni a Corantioquia abstenerse de otorgar títulos mineros y expedir permisos para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, para el desarrollo de actividades de exploración minera y otorgar licencias ambientales para actividades de exploración minera y se proceda a la revocatoria de las licencias ambientales otorgadas”*¹⁴.

1.4. Solicitud de amparo constitucional: mediante acción de tutela interpuesta el 15 de enero de 2018, los demandantes consideraron que la providencia judicial del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en una violación directa de la Carta Política, contiene algunos defectos sustantivos y desconoció el precedente constitucional, por las razones que se esbozarán a continuación.

Primeramente, los accionantes manifestaron que el órgano colegiado demandado no tuvo en cuenta que, en virtud de la autonomía territorial, los municipios pueden decidir sobre sus propias formas de desarrollo y dictar normas para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural¹⁵.

Como segunda medida, argumentaron que los municipios, al ser parte del Estado, son copropietarios del subsuelo y de los recursos naturales no renovables¹⁶ y, por las graves afectaciones ambientales y sociales que la minería ocasiona en el territorio, cuentan con la facultad de prohibir actividades mineras de acuerdo con fundamentos constitucionales, legales y jurisprudenciales, en particular, aquellos contenidos en la sentencia T-445 de

perturba bienes jurídicos de especial importancia constitucional y, por tanto, está sujeta a reserva de ley orgánica, sin que la norma demandada cumpla dicha condición.

¹¹ Constitución Política, artículo 313. *“Corresponde a los concejos: (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la prevención y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (...)”*.

¹² Folio 129 del cuaderno de Anexos.

¹³ Cfr. Constitución Política, artículo 332. *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”*. // Ley 685 de 2001, artículo 5° *“PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. // Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes”*.

¹⁴ Folio 129 del cuaderno de Anexos.

¹⁵ Cfr. Artículos 287, 311 y numerales 2 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política, así como numeral 2 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993.

¹⁶ Cfr. Artículo 332 de la Constitución Política.

2016¹⁷, en la que se precisó “*que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera*”¹⁸.

Finalmente, los peticionarios manifestaron que el Tribunal: (i) no tuvo en cuenta las intervenciones a favor del Acuerdo que fueron presentadas por el señor Rodrigo Negrete Montes¹⁹ y los concejales municipales de Urrao; (ii) fundó su decisión en una norma inaplicable al caso, pues el artículo 37 del Código de Minas fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-273 de 2016²⁰; (iii) desconoció el precedente sentado en una providencia dictada el 27 de octubre de 2017 por el Tribunal Administrativo del Huila, mediante la cual se declaró válido un Acuerdo que contenía medidas para la protección de los recursos naturales y la defensa del patrimonio ecológico del municipio de San Agustín; y (iv) se refirió a disposiciones de la Ley 685 de 2001 y a normas sobre ordenamiento territorial, áreas protegidas y competencias de las corporaciones autónomas regionales, que no se relacionan con el Acuerdo 008 de 2017 ni con la competencia del Concejo Municipal para su expedición y, por el contrario, inadvirtió el principio de rigor subsidiario contenido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993²¹.

En consecuencia, los demandantes solicitaron al juez constitucional: (a) dejar sin efectos la sentencia número 157 del 17 de noviembre de 2017, dictada por la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia; (b) disponer que el Acuerdo 008 de 2017 es válido por encontrarse ajustado a la Carta Política, a la ley y a la jurisprudencia constitucional; (c) definir, con efectos *inter comunis*, que los acuerdos municipales a través de los cuales se prohíbe la minería por la grave afectación ambiental y social que ocasiona son materialmente constitucionales y, además, se ajustan a los preceptos de la autonomía territorial, así como a “*la facultad de los municipios de decidir sobre sus propias formas de desarrollo y dictar normas en defensa del patrimonio ecológico y cultural, tal y como señaló la Corte Constitucional en la sentencia T-445 de 2016*”²²; y (d) prevenir al Tribunal accionado para que no vuelva a incurrir en las supuestas omisiones que, según ellos, dieron lugar a la acción tutela objeto de estudio.

2. Contestación del Tribunal demando e intervenciones dentro del trámite constitucional

¹⁷ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸ Sentencia T-445 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁹ Al respecto cabe aclarar que, conforme lo indica el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986, después de que el Gobernador allega al Tribunal Administrativo las observaciones acerca de la constitucionalidad y legalidad del acuerdo municipal en cuestión, el magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez días durante los cuales cualquiera persona podrá intervenir “*para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas*”.

²⁰ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²¹ Ley 99 de 1993 “*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*”, artículo 63. “*PRINCIPIOS NORMATIVOS GENERALES. A fin de asegurar el interés colectivo de un medio ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículo. // (...) Principio de Rigor Subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medioambientalistas expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o municipal, en la medida en que se descende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente Ley*”.

²² Folio 59 del cuaderno 1.

2.1. La Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia, a través de la magistrada ponente de la providencia reprochada, aclaró que la objeción de la Gobernación de Antioquia se circunscribió a la competencia que tienen los concejos municipales para prohibir la minería en su territorio y que, por ese motivo, el cuerpo colegiado estaba exento de analizar la posibilidad de autorizar, o no, la minería atendiendo a razones de tipo social, cultural o sociológico, pues estos asuntos deben ser tratados de manera conjunta con entidades del orden nacional. Así las cosas, el Tribunal reiteró que en dicha providencia solo se definió que la decisión adoptada en el Acuerdo no es de competencia exclusiva o excluyente del Concejo Municipal.

Por otro lado, el Tribunal explicó que, si bien el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 fue declarado inexecutable debido a que la prohibición establecida en aquella norma debía ser objeto de una ley orgánica, en una oportunidad previa —mediante la sentencia C-123 de 2014²³— se condicionó su constitucionalidad *“en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”*²⁴. En consecuencia, la autoridad judicial demandada manifestó que los argumentos de la concurrencia tienen plena vigencia cuando se analiza la competencia de las entidades territoriales en materia minera y, en ese sentido, aclaró que en la providencia cuestionada se citó aquella norma debido a las razones expuestas en la sentencia C-123 de 2014.

Adicionalmente, la colegiatura accionada aclaró que otras Salas del Tribunal, al examinar acuerdos que contienen disposiciones similares a las establecidas por el Concejo Municipal de Urrao, se han pronunciado con iguales argumentos, esto es, dejando claro que dichas medidas son propias de una competencia concurrente y coordinada²⁵.

En ese orden de ideas, el Tribunal concluyó que la providencia reprochada contiene una decisión debidamente argumentada en la que funcionarios, frente a los cuales existe la garantía de la independencia judicial, hicieron una interpretación razonada de las normas y la jurisprudencia.

2.2. El Ministerio de Minas y Energía consideró que los acuerdos municipales que prohíben actividades mineras y declaran zonas excluidas de la minería, contrarían las normas de ordenamiento territorial y administración de los recursos naturales, así como también violan directamente los principios de Estado unitario y autonomía territorial.

Al respecto, dicha Cartera ministerial explicó que, a la luz del artículo 288 superior²⁶, las autoridades del orden nacional deben concertar con las autoridades territoriales la planeación del suelo y del subsuelo, pues las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales

²³ M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁴ Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

²⁵ Puntualmente, el Tribunal informó que su Sala Tercera de Oralidad, al pronunciarse sobre la validez de un acuerdo en el que el Concejo Municipal de Jericó prohibió la minería en dicha localidad, también concluyó que *“las Corporaciones Edilicias no tienen competencia mediante Acuerdo Municipal para prohibir la minería en su territorio”* (folio 79 del cuaderno 1).

²⁶ Constitución Política, artículo 288. *“La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. // Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”*.

tienen que ser ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Igualmente resaltó, por un lado, que el ordenamiento jurídico interno propende por una visión compartida de país, por la conciliación de las diferencias, la solidaridad y la equidad territorial, así como por el respeto a la autonomía territorial, sin que esto implique el rompimiento de la unidad de la República y, por otro lado, que bajo el orden legal y constitucional vigente, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de las actividades minero energéticas en sus jurisdicciones, pues las mismas son del orden nacional, pero, en todo caso, se deben aplicar mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los territorios.

2.3. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado adujo que la sentencia impugnada en sede de tutela se encuentra ajustada a derecho, pues el Tribunal demandado concluyó, conforme con la jurisprudencia de esta Corte, que el Estado es el propietario de los minerales yacentes en el suelo y subsuelo y, además, que las entidades territoriales tienen la facultad constitucional para regular el uso del suelo. Por ese motivo, cuando esté involucrada la existencia de dichos recursos naturales y la actividad minera, esa competencia debe ser ejercida, bajo parámetros de concurrencia, coordinación y concertación, entre ambos niveles.

De esa manera, la Agencia resaltó que la providencia cuestionada no pretendió excluir de tajo, y en favor de la entidad territorial, las competencias de la Nación relacionadas con la actividad minera, ni mucho menos otorgar al municipio patente de corso para ejercer un poder absoluto de veto sobre aquella actividad, valiéndose de sus facultades atinentes al ordenamiento del suelo.

Por otra parte, la entidad aclaró que los contenidos del Acuerdo 008 de 2017 resultan equívocos, pues desconocen quién es la autoridad minera en el territorio nacional, usurpan las funciones dadas a la Agencia Nacional de Minería y exceden las competencias conferidas a las entidades territoriales, sin contar, además, con que la actividad minera tiene el carácter de interés público.

Finalmente, resaltó que en la Jurisdicción Contencioso Administrativa no es la primera vez que un Acuerdo de ese tipo, durante el examen de legalidad, se anula por ser contrario a derecho. En ese sentido, enunció varias decisiones del Tribunal Administrativo de Antioquia por medio de las cuales se declaró la invalidez de Acuerdos que excluían la minería en municipios como Támesis, Jardín, Cañasgordas y Caicedo, argumentando que los Concejos se extralimitaron en sus funciones al prohibir una actividad que, además del interés nacional que guarda, se ejerce sobre bienes que pertenecen al Estado.

2.4. Luego de que el *a quo*, mediante providencia del 19 de enero de 2018, vinculara a la **Gobernación de Antioquia** al trámite de tutela, esta entidad solo reiteró que, después de revisar el Acuerdo 008 de 2017, lo remitió al Tribunal accionado con algunas observaciones en torno a su constitucionalidad y legalidad para que dicha colegiatura evaluara la validez del mismo, pues advirtió que sus disposiciones contrariaban el ordenamiento jurídico al reglamentar asuntos que requerían la concurrencia de otras autoridades en temas ambientales relacionados con la determinación de los usos del suelo y las zonas protegidas.

2.5. La **Asociación Colombiana de Minería** afirmó que el Acuerdo proferido por el Concejo Municipal de Urrao fue expedido violando normas constitucionales y legales, luego de que la entidad territorial se extralimitara en sus competencias y se vulneraran las facultades de autoridades nacionales. En ese sentido, adujo que dicho acto desatendió los artículos 288

superior y 38 de la Ley 685 de 2001²⁷, pues en contravía de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, decretó una prohibición sin tener en cuenta la información geológica-minera disponible, las zonas de reservas especiales, las zonas excluibles de la minería y el concurso de otras entidades públicas, generando graves consecuencias e impactos sociales y económicos. Asimismo, adujo que prohibir actividades reconocidas por la ley —como la minería— excede la competencia territorial, pues ello incide en las políticas de sostenibilidad económica y subroga competencias exclusivas del legislador en materia ambiental y de planeamiento minero.

Por otro lado, llamó la atención de que dicho Acuerdo, en vez de contemplar una estrategia frente a la minería ilícita, haya perturbado el ejercicio de la actividad legal con título minero, en la que se deben tramitar permisos y licencia ambiental con relacionamiento social, pago de impuestos y regalías, sujeción a normas técnicas de higiene y seguridad, entre otros factores.

2.6. Finalmente, once ciudadanos, diez de los cuales se identificaron como integrantes del Semillero en la línea de estudios sobre minería de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, plantearon posiciones disímiles, así: aquellas personas que afirmaron ser parte del referido Semillero, solicitaron acceder al amparo con fundamento en las siguientes consideraciones: (i) la Corte Constitucional, mediante la sentencia T-445 de 2016, precisó que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera; (ii) el Tribunal demandado fundó su decisión en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, el cual fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-273 de 2016²⁸; (iii) en la sentencia reprochada se desconoció el principio de rigor subsidiario contenido en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, así como la competencia asignada a los concejos en el numeral 9 del artículo 313 superior²⁹, y la autonomía territorial a la que aluden los artículos 287³⁰ y 311³¹ de la Carta Política; (iv) el Consejo de Estado ha sostenido que los municipios son los que regulan el uso del suelo y determinan la gestión ambiental que se debe seguir en su jurisdicción para lograr el desarrollo sostenible, de modo que el Estado, bajo el interés de explotar recursos naturales no renovables, no puede afectar la superficie y el uso del mismo; y (v) un acuerdo municipal adoptado en San Agustín similar al que hoy ocupa nuestra atención fue declarado válido, bajo el entendido de que al Estado le corresponde prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como adoptar las medidas de protección pertinentes.

Por su parte, el ciudadano restante consideró que la actuación del Tribunal accionado se fundamentó en el principio de legalidad y se produjo en el marco de sus competencias, sin que hubiese incurrido en una actuación arbitraria, subjetiva o ilegal. En esa medida, y debido

²⁷ Artículo 38. “*ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería*”.

²⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

²⁹ Constitución Política, artículo 313. “*Corresponde a los concejos: (...) 9. Dictar las normas necesarias para el control, la prevención y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. (...)*”.

³⁰ Constitución Política, artículo 287. “*Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: // 1. Gobernarse por autoridades propias. // 2. Ejercer las competencias que les correspondan. // 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. // 4. Participar en las rentas nacionales*”.

³¹ Constitución Política, artículo 311. “*Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes*”.

a que la acción de tutela contra providencias judiciales no puede ser utilizada como una instancia o recurso adicional, solicitó declarar su improcedencia.

Igualmente, afirmó que la prohibición objeto del Acuerdo 008 de 2017 corresponde a un asunto de interés nacional que debió ser abordado bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y en el que, además, sus implicaciones ambientales, económicas y sociales demandaban una participación efectiva de autoridades de todo orden. Por ende, incluso citó varias providencias de diferentes tribunales administrativos en las que se declaró la invalidez de distintos acuerdos que excluían la actividad minera de jurisdicciones municipales, argumentando que, en vista de la propiedad que tiene el Estado sobre los minerales, dicha determinación no está dentro de las competencias de los concejos.

3. Fallos de tutela objeto de revisión

3.1. Decisión de primera instancia: mediante sentencia del 26 de febrero de 2018, la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado negó el amparo constitucional, pues consideró que si bien la normativa establece que los entes municipales gozan de autonomía para adoptar medidas destinadas a la preservación del patrimonio cultural y ecológico, cuando estas atañan a la utilización del subsuelo deben tomarse, en virtud de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 superior, con el acompañamiento de los órganos nacionales, toda vez que ello involucra, al mismo tiempo, intereses de índole local y también de todo el país. En ese sentido, adujo que en la reglamentación de la exploración y la explotación de minerales deben concurrir las autoridades locales y nacionales, pues eso garantiza una armonía entre los mandatos constitucionales de independencia administrativa y Estado unitario.

Así las cosas, anotó que si bien la Carta Política *“otorga a los entes territoriales la facultad de autogobernarse, esta ha de ejercerse dentro de los límites que impone el mismo ordenamiento jurídico, dado que Colombia es un Estado unitario, que señala que las medidas sobre limitación de la actividad minera deben concertarse con las autoridades ambientales del orden nacional, en aras de que aquellos no desconozcan competencias de estas y afecten el interés de toda la Nación”*³².

Teniendo en cuenta lo anterior, el *a quo* no observó que la providencia objeto de censura hubiese incurrido en defecto sustantivo alguno, *“comoquiera que la aseveración de que los concejales no están facultados para prohibir la minería, dado que tal medida debe ser acordada con las autoridades del nivel central en observancia de los principios de concertación, coordinación y subsidiariedad, goza de respaldo [jurisprudencial y] legal, pues el parágrafo³³ del artículo 7 de la Ley 388 de 1997 así lo contempla”*³⁴.

³² Folio 219 del cuaderno 2.

³³ *“Las competencias de las entidades públicas en desarrollo de la función del ordenamiento se desarrollarán dentro de los límites de la Constitución y las leyes, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. // La autonomía municipal estará determinada por el carácter prevaleciente de las disposiciones dictadas por entidades de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias o de mayor jerarquía en materia de interés supramunicipal”.* // Ahora bien, aunque en el fallo de tutela de primera instancia se citó dicha norma, esta Sala de Revisión debe precisar que el referido artículo 7 de la Ley 388 de 1997 fue declarado inexecutable en la sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, pues, según explicó la Sala Plena, el juez constitucional no puede permitir que *“la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (CP art. 151)”*.

³⁴ Folios 218 y 219 del cuaderno 2.

Por otro lado, aclaró que si bien en la providencia reprochada se citó una norma que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, esto es el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, dicha imprecisión no afectó el sentido de lo resuelto, ya que no fue el único fundamento legal en el que se basó la decisión, pues se emplearon otras reglas jurisprudenciales y legales vigentes en virtud de las cuales los municipios no pueden, de manera unilateral, prohibir la minería en su jurisdicción, toda vez que ello también le concierne a toda la Nación.

Finalmente, explicó que *“de aceptarse que los municipios están facultados para impedir la minería en su jurisdicción de manera unilateral, se desconocería la sentencia T-445 de 2016, pues se excluiría a las autoridades nacionales de esa decisión, pese a que allí se indicó inequívocamente que la «[...] actividad minera debe realizarse con la participación de los distintos niveles de la administración que tengan competencia en la materia [...]»*³⁵. Por ese motivo, concluyó que el Tribunal accionado, al sostener que lo concerniente a la minería debía ser concertado entre las entidades territoriales y del orden central, tampoco ignoró aquel fallo de la Corte Constitucional.

3.2. Impugnación: el señor Rodrigo Elías Negrete Montes, quien firmó el escrito de tutela en calidad de interviniente durante el trámite judicial que se surtió ante la autoridad accionada, impugnó el fallo de primera instancia luego de advertir que el órgano colegiado accionado desconoció la exposición de motivos del Acuerdo 008 de 2017, así como su intervención y la de los concejales de Urrao, mediante las cuales defendieron la constitucionalidad y legalidad de la prohibición contenida en aquel acto.

Por otro lado, aseguró que la providencia judicial reprochada en sede de tutela desconoció que, en virtud del artículo 313 superior y del principio constitucional de autonomía territorial en cabeza de los municipios, los Concejos pueden dictar normas para el control, la prevención y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, decidir sobre su propia forma de desarrollo e incluso prohibir actividades que ocasionan graves afectaciones ambientales y sociales, más aun teniendo en cuenta que: (i) los municipios son copropietarios del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; y (ii) el artículo 37 del Código de Minas, que era la única norma que no le permitía a los municipios excluir la minería, fue declarado inexecutable.

Asimismo, resaltó que el fallo de tutela de primera instancia no se pronunció sobre los principios de rigor subsidiario, progresividad³⁶, precaución y prevención³⁷, ni tampoco sobre la sentencia T-445 de 2016, en la que la Corte Constitucional expresamente afirmó que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la

³⁵ Folio 220 del cuaderno 2.

³⁶ En relación con este principio el impugnante citó la sentencia C-443 de 2009, a través de la cual esta Corte explicó que si bien «en nuestro ordenamiento constitucional [la garantía a un medio ambiente sano] tiene el carácter de un derecho colectivo esta naturaleza no excluye la aplicación del principio de progresividad, debido a que precisamente el Protocolo de San Salvador [por medio del cual se reconoció aquel derecho], en su artículo 1.1, señala la obligación de los Estados partes de adoptar las medidas necesarias *“hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”*».

³⁷ Ley 99 de 1993, artículo 1º. *“PRINCIPIOS GENERALES AMBIENTALES. La Política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales: (...) 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. // 7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables. // 9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento. (...)”*.

protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera.

3.3. Decisión de segunda instancia: mediante sentencia del 4 de octubre del 2018, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contenciosos Administrativo revocó el fallo del *a quo* y amparó los derechos al debido proceso, a la igualdad, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana. En consecuencia, dejó sin efectos la sentencia número 157 proferida el 17 de noviembre de 2017 por la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia, y ordenó a dicha autoridad judicial dictar una nueva decisión teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el fallo de tutela, pues concluyó que la providencia cuestionada incurrió en varios defectos sustantivos y en una violación directa de la Constitución Política.

Con el fin de sustentar aquella orden, el *ad quem*, en primer lugar, reiteró su precedente para precisar que, si bien la protección del medio ambiente es una labor de interés nacional, y por eso el Sistema Nacional Ambiental³⁸ está encabezado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que los municipios se encuentran en una posición jerárquica inferior, ello “*no se opone a que las autoridades locales hagan más estrictas las normas de los niveles superiores en cuanto al uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, en virtud del principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que no es más que la concreción en materia ambiental del principio de subsidiariedad contenido en el artículo 288 de la Constitución*”³⁹.

En segundo lugar, la Sección Cuarta resaltó que la Constitución Política no atribuyó la propiedad del subsuelo a la Nación sino al Estado y, por ese motivo, la titularidad del mismo es de todas las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales, incluyendo por supuesto a las entidades territoriales en los términos definidos por el artículo 286 superior⁴⁰.

En ese orden de ideas, el *ad quem* anotó que, si bien la Ley 685 de 2001 asigna competencias predominantes a la Nación en materia de exploración y explotación minera mediante la noción de autoridad minera, dichas funciones no son exclusivas y, por tanto, las decisiones en estos asuntos corresponde, según las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico, a ambos niveles —es decir, a las entidades territoriales y a la Nación— luego de que aquellas tareas se cumplan atendiendo a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 superior, puesto que, reiteró, el subsuelo es propiedad del Estado y no sólo de la Nación, sin contar con que “*la minería tiene una incidencia directa y significativa en el ámbito local porque ese tipo de proyectos tienen la potencialidad de afectar los usos del suelo, el ambiente, y la economía local prevalentemente agrícola, pecuaria, industrial, turística, etc.*”⁴¹.

De lo anterior, a juicio del fallador, se desprende: “*(i) que los municipios pueden, en desarrollo de sus competencias, prohibir la realización de proyectos minero-energéticos en sus territorios; y (ii) que los mecanismos de concertación están previstos por el ordenamiento jurídico, por lo que se debe acudir a ellos en primera medida*”⁴².

³⁸ En adelante, SINA.

³⁹ Folio 335 del cuaderno 2.

⁴⁰ Constitución Política, artículo 286. “*Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. // La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley*”.

⁴¹ Folio 336 del cuaderno 2.

⁴² *Ibidem*.

En tercer lugar, el *ad quem* puso de presente que el Tribunal demandado no interpretó en debida forma el literal a) del artículo 35 de la Ley 685 de 2001⁴³, pues desconoció que la sentencia C-339 de 2002⁴⁴, al definir la exequibilidad condicionada de dicha norma, explicó que "(...) *la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente*".

Lo anterior, a juicio de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, significa que el artículo 35 del Código de Minas, en lineamiento 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.

En cuarta medida, consideró que el Tribunal desconoció las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial y protección del medio ambiente, pues el Plan de Ordenamiento Territorial⁴⁵, sus equivalentes y el plan de desarrollo territorial son instrumentos idóneos para que los municipios ejerzan su competencia sobre ordenación del suelo y prohíban la actividad minera en sus territorios. Por esa razón, según indicó, en dichos procesos la ley prevé mecanismos de concertación entre los distintos niveles decisorios con el fin de que los concejos municipales profieran aquellos instrumentos.

En torno a este asunto, además, insistió que en materia ambiental la Ley 99 de 1993⁴⁶ prevé el principio de rigor subsidiario, según el cual las autoridades locales son competentes para proferir normas más estrictas que las nacionales en materia de protección ambiental. Lo explicado, según concluyó, "*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*"⁴⁷.

En último lugar, consideró que el Tribunal accionado incurrió en otro defecto sustantivo al afirmar que el artículo 37 del Código de Minas prohíbe que las autoridades regionales, seccionales y locales establezcan zonas excluidas de actividad minera, toda vez que esa norma no es aplicable al caso concreto, pues fue declarada inconstitucional mediante la sentencia C-273 de 2016⁴⁸.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

⁴³ Artículo 35. "*ZONAS DE MINERÍA RESTRINGIDA. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: // a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras; (...)*".

⁴⁴ M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁴⁵ En adelante, POT.

⁴⁶ "*Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones*".

⁴⁷ Folio 338 del cuaderno 2.

⁴⁸ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política⁴⁹.

2. Planteamiento del caso y esquema de resolución

Dado que los accionantes solicitaron dejar sin efectos la providencia judicial cuestionada, pues argumentaron que en esa sentencia el Tribunal accionado incurrió en una violación directa de la Constitución Política, en algunos defectos sustantivos y en el desconocimiento del precedente constitucional al declarar sin validez un Acuerdo Municipal mediante el cual se prohibió en Urrao la actividad minera de metálicos y la gran y mediana minería de los demás minerales, esta Sala se referirá a las causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales; luego realizará algunas precisiones para determinar si el alcance de la autonomía territorial permite, o no, a las entidades territoriales prohibir el desarrollo de actividades mineras en sus respectivas jurisdicciones; y finalmente, analizará el caso concreto.

Lo anterior, con el objeto de establecer si el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en alguna de las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial que los accionantes invocaron, dentro del trámite que declaró sin validez el Acuerdo 008 de 2017, proferido por el Concejo Municipal de Urrao.

3. Causales genéricas y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

De acuerdo con lo explicado por esta Corte en múltiples ocasiones⁵⁰, la acción de tutela, en principio, es improcedente contra providencias judiciales por el carácter residual y subsidiario que la reviste. Por ello, y procurando la primacía de los derechos fundamentales y el respeto a los principios de autonomía judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica, la procedencia del amparo constitucional contra sentencias es excepcional.

Dicho de otro modo, el recurso de amparo, por regla general, no procede contra providencias judiciales, ya que: (i) estas son el escenario habitual de reconocimiento y realización de los derechos fundamentales; (ii) de ellas se predica el efecto de cosa juzgada, el cual es garantía de la seguridad jurídica que debe imperar en un Estado democrático; y (iii) están amparadas por el principio de respeto a la autonomía e independencia de los jueces⁵¹.

⁴⁹ Artículo 86. “(...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”

⁵⁰ Sentencias T-123 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-217 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada; T-160 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez; T-778 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-328 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-1004 de 2004, Alfredo Beltrán Sierra; T-842 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-1069 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-853 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

⁵¹ Sobre el particular, la sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, explicó que: “la acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales. // Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho.” // Ver, entre otras, las sentencias T-381 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-565 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y T-1112 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño

No obstante, este Tribunal también ha estimado que *“de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)”*⁵². Por tal motivo, si bien se ha entendido que, en principio, la acción de amparo constitucional no procede contra providencias judiciales, también se ha sostenido que, excepcionalmente, su ejercicio es viable como mecanismo subsidiario y preferente de defensa judicial, cuando de la actuación judicial se vislumbra la violación o amenaza de un derecho fundamental.

En lineamiento con lo dicho, en un comienzo la Corte Constitucional desarrolló el criterio conforme al cual, el supuesto que daba lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se configuraba cuando la actuación judicial incurría en una desviación lo suficientemente caprichosa, arbitraria y de tal magnitud que el acto proferido terminaba por constituir, no una providencia en sentido material, sino una *“vía de hecho”*. En consecuencia, en ese momento esta Corporación consideró que el ordenamiento jurídico no podía amparar situaciones que, cobijadas por el manto del ejercicio autónomo de la función judicial, comportaban una violación protuberante de la Carta Política y, en especial, de los bienes jurídicos más preciados del ser humano, como por ejemplo, los derechos fundamentales⁵³.

Sin embargo, posteriormente la evolución de dicho concepto llevó a comprender situaciones que no despojaban a la providencia de su condición de tal, pero que aún llevaban inmersas un desconocimiento de garantías fundamentales, razón por la cual, la jurisprudencia constitucional construyó una serie de requisitos de procedibilidad de carácter general, y unas causales específicas para resolver las acciones de tutela instauradas contra decisiones judiciales⁵⁴.

De esta forma, actualmente cuando la tutela se interpone contra una sentencia, debe estar dirigida a resolver situaciones en las que se observen graves falencias de índole constitucional en la decisión del juez natural, que a su vez la tornen incompatible con los mandatos establecidos en la Constitución Política. En este orden de ideas, si bien ello no significa que en esos casos el mecanismo de amparo constituya una nueva instancia, pueden existir eventos en los que un yerro de relevancia constitucional existente en un fallo judicial permanezca en el tiempo pese a que se haya agotado el trámite procesal para debatirlo.

Así las cosas, actualmente la jurisprudencia constitucional contempla ciertos requisitos de carácter sustancial y procedimental que deben ser acreditados en cada caso concreto para que proceda el mecanismo de amparo contra una providencia judicial. Dentro de éstos, tal y como ya se mencionó, se han distinguido unos de carácter general, que habilitan la interposición de la acción, y otros de carácter específico, que hacen referencia a la prosperidad misma del amparo una vez interpuesto. De esa forma, siempre que concurren todas las causales genéricas de procedibilidad, y por lo menos una de las específicas, la tutela debe recuperar y garantizar el orden jurídico y el goce efectivo de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

Para ello, primeramente el juez constitucional tiene que realizar un análisis con el fin de establecer si en el caso concreto se encuentran acreditadas las siguientes causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra la providencia judicial objeto de reproche:

⁵² Sentencia C-543 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁵³ Sentencia T-265 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵⁴ Cfr. Sentencias T-774 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-453 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; entre otras.

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional a la luz de la protección de los derechos fundamentales de las partes. Exigencia que busca evitar que la acción de tutela se torne en un instrumento apto para involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial existentes para dirimir la controversia, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.

c. Que la acción de tutela sea interpuesta en un término razonable a partir del momento en que se produjo la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cumpliendo con el denominado requisito de la inmediatez. Lo anterior, con el objeto de preservar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, tan caros en nuestro sistema jurídico.

d. [Cuando se trate de una irregularidad procesal] [q]ue la [misma] tenga un efecto determinante en la sentencia que se impugna y que conculque los derechos fundamentales del actor.

e. Que la parte actora haya advertido tal vulneración de sus derechos fundamentales en el trámite del proceso ordinario, siempre que esto hubiere sido posible.

f. Que no se trate de sentencias proferidas en el trámite de una acción de tutela. De forma tal, que se evite que las controversias relativas a la protección de los derechos fundamentales se prolonguen de forma indefinida.”⁵⁵.

Ahora bien, si del examen realizado por el juez de tutela se encuentran satisfechos los citados requisitos genéricos, posteriormente se debe estudiar si en la providencia judicial cuestionada se configuran una o varias de las causales específicas de procedibilidad⁵⁶ para que prospere la tutela interpuesta; motivo por el cual, a continuación la Sala se referirá a la forma en la que han sido representadas algunas de éstas, puntualmente, aquellas que los accionantes alegaron en la solicitud de amparo constitucional.

3.1. Caracterización del defecto sustantivo o material

Esta Corporación ha entendido que el defecto sustantivo surge cuando la providencia contiene un error originado en la interpretación o aplicación de las disposiciones jurídicas al

⁵⁵Sentencia SU-026 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en lineamiento con lo establecido por la sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁶ En la sentencia C-590 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, la Corte individualizó las causales específicas de la siguiente manera: “a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello. // b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido. // c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. // d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. // f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. // g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional. // h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado. // i. Violación directa de la Constitución”.

caso analizado por el juez⁵⁷. Sin embargo, dicho yerro debe configurar una irregularidad de significativa trascendencia, que haya llevado a proferir una decisión que obstaculice o lesione la efectividad de los derechos fundamentales⁵⁸.

En ese sentido, en la sentencia SU-448 de 2011⁵⁹, la Sala Plena de la Corte Constitucional señaló las principales circunstancias que generan que una providencia judicial incurra en un defecto sustantivo. Concretamente, explicó que ello ocurre cuando:

“(i) La decisión judicial tiene como fundamento una norma que no es aplicable, porque a) no es pertinente⁶⁰, b) ha perdido su vigencia por haber sido derogada⁶¹, c) es inexistente⁶², d) ha sido declarada contraria a la Constitución⁶³, e) a pesar de que la norma en cuestión está vigente y es constitucional, no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó, porque a la norma aplicada, por ejemplo, se le reconocen efectos distintos a los expresamente señalados por el legislador⁶⁴;

(ii) Pese a la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o cuando en una decisión judicial se aplica una norma jurídica de manera manifiestamente errada, sacando del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable tal decisión judicial⁶⁵;

(iii) No toma en cuenta sentencias que han definido su alcance con efectos erga omnes⁶⁶;

(iv) la disposición aplicada se muestra, injustificadamente regresiva o contraria a la Constitución⁶⁷;

(v) Un poder concedido al juez por el ordenamiento se utiliza para un fin no previsto en la disposición⁶⁸;

(vi) La decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma, omitiendo el análisis de otras disposiciones aplicables al caso⁶⁹;

⁵⁷ Cfr. Sentencia T-1045 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁵⁸ Para analizar la configuración de esta clase de defecto, la Corte Constitucional ha tenido como base el principio *iura novit curia*, según el cual el juez conoce el derecho, y por tanto tiene los elementos para resolver el conflicto puesto de presente de cara a las sutilezas de cada caso concreto. Así las cosas, se ha entendido que *“la construcción de la norma particular aplicada es una labor conjunta del legislador y del juez, en la cual el primero de ellos da unas directrices generales para regular la vida en sociedad y el segundo dota de un contenido específico a esas directrices para darle sentido dentro del marco particular de los hechos que las partes le hayan probado.”* (Sentencia T-346 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango).

⁵⁹ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁶⁰ Sentencia T-189 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶¹ Sentencia T-205 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁶² Sentencia T-800 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

⁶³ Sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶⁴ Sentencia SU-159 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶⁵ Sentencias T-001 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1101 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1222 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-051 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁶⁶ Sentencias T-814 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y T-842 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

⁶⁷ Sentencias T-086 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

⁶⁸ Sentencia T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁶⁹ Sentencia T-807 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

(vii) *Se desconoce la norma del ordenamiento jurídico constitucional o infraconstitucional aplicable al caso concreto*⁷⁰;

(viii) *La actuación no está justificada en forma suficiente de manera que se vulneran derechos fundamentales*⁷¹;

(ix) *Sin un mínimo de argumentación se desconoce el precedente judicial*⁷²;

(x) *El juez no aplica la excepción de inconstitucionalidad frente a una violación manifiesta de la Constitución.*⁷³”.

3.2. Caracterización del desconocimiento del precedente constitucional

En términos generales, esta causal se configura cuando el juez ordinario “*desconoce o limita el alcance dado por esta Corte a un derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado*”⁷⁴. De esta forma, el operador jurídico no puede separarse de un precedente salvo que exista un motivo suficiente que justifique su inaplicación en un caso concreto⁷⁵, previo cumplimiento de una carga mínima y seria de argumentación que explique profundamente las razones por las que se desatiende una decisión propia o la adoptada por el superior jerárquico o el órgano de cierre jurisdiccional⁷⁶.

Así entonces, el precedente constitucional: (i) asegura la coherencia del sistema judicial, pues permite determinar de manera anticipada y con plena certeza la solución aplicada a un determinado problema jurídico, de manera que los sujetos están llamados a ajustar su actuar a las normas y reglas que los regulan, en concordancia con la interpretación que se ha determinado acorde y compatible con el contenido de la Carta Política; y (ii) garantiza la

⁷⁰ Sentencias T-056 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y T-1216 de 2005 (M.P. Huberto Antonio Sierra Porto).

⁷¹ Sentencia T-086 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

⁷² Sentencias T-193 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-1285 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷³ Sentencia SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁷⁴ Sentencia SU-026 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁵ Como por ejemplo, un cambio de legislación, un cambio de las circunstancias sociales, un escenario fáctico distinto, etc.

⁷⁶ En la Sentencia T-468 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil, se explicó lo siguiente: “*En este contexto, surge como elemento preponderante que todo cambio o inaplicación de un precedente judicial de tipo vertical a partir de la presencia de diversos supuestos fácticos o en razón del cambio de legislación debe estar plenamente motivado, en aras de salvaguardar el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad, convirtiéndose el conocimiento de los argumentos judiciales, en una herramienta ciudadana de control sobre la legitimidad de las decisiones proferidas por el juzgador. // La motivación requiere entonces el cumplimiento de varias condiciones que le dotan de plena legitimidad. En efecto, ella debe ser: (i) completa, (ii) pertinente, (iii) suficiente y (iv) conexas. Es completa cuando se invocan todos los fundamentos de hecho y de derecho que amparan la decisión; es pertinente si resulta jurídicamente observable; es suficiente cuando por sí misma es apta e idónea para decidir un asunto sometido a controversia y; es conexas si se relaciona directamente con el objeto cuestionado. // Por consiguiente, si un juez de tutela pretende inaplicar la doctrina constitucional que sobre una materia en específico ha establecido esta Corporación, no sólo debe motivar la decisión de manera completa, pertinente, suficiente y conexas, sino que también tiene que probar la diversidad de los supuestos fácticos o de las circunstancias de hecho que conlleven a otorgar un tratamiento desigual y/o la existencia de una nueva legislación que modifique las consecuencias jurídicas aplicables al caso controvertido.*”

igualdad formal y la igualdad ante la ley, a través de la uniformidad en la aplicación del derecho⁷⁷, pues “*casos iguales deben ser resueltos de la misma forma*”⁷⁸.

Por ello, la Corte Constitucional ha establecido los requisitos y el alcance para que el desconocimiento del precedente constitucional, como causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, prospere. Así pues, en relación con los requisitos, ha explicado, primero, que debe existir un “*conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver*”⁷⁹, bien sea varias sentencias de tutela o una de constitucionalidad que, como se dijo, sean anteriores a la decisión en la que se deba aplicar el precedente en cuestión; y, segundo, que dicho precedente, respecto del caso concreto objeto de análisis, debe tener (a) un problema jurídico semejante, y (b) unos supuestos fácticos y aspectos normativos análogos⁸⁰.

Ahora bien, en cuanto al alcance de esta causal, se ha establecido que “*la jurisprudencia de la Corte Constitucional puede ser desconocida de cuatro formas: (i) aplicando disposiciones legales que han sido declaradas inexecutable por sentencias de constitucionalidad; (ii) aplicando disposiciones legales cuyo contenido normativo ha sido encontrado contrario a la Constitución; (iii) contrariando la ratio decidendi de sentencias de constitucionalidad; y (iv) desconociendo el alcance de los derechos fundamentales fijado por la Corte Constitucional a través de la ratio decidendi de sus sentencias de tutela*”⁸¹.

3.3. Caracterización de la causal denominada violación directa de la Constitución

Esta causal de procedencia encuentra fundamento en el actual modelo constitucional, que confiere valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que sus mandatos y previsiones son de aplicación directa por las distintas autoridades públicas⁸². Por ello, este Tribunal ha sostenido que resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados⁸³.

Al respecto, esta Corporación ha manifestado que dicha causal se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce la Carta Política, ya sea porque (i) deja de aplicar una disposición *ius fundamental* a un caso concreto, por ejemplo cuando se trata de un derecho fundamental de aplicación inmediata⁸⁴, o cuando el juez en sus resoluciones vulnera derechos fundamentales y no tiene en cuenta el principio de interpretación conforme

⁷⁷ En relación con este punto, la Corte ha sostenido que: “[t]éngase en cuenta que la aplicación uniforme de la doctrina constitucional, no solamente se exige de las autoridades jurisdiccionales, sino que la misma obliga a todas las autoridades públicas y a los particulares en cuanto sus actuaciones deben ajustarse a los principios de igualdad de trato y de buena fe. En efecto, es razonable requerir de éstos un comportamiento reiterado, en casos similares, cuando se encuentren en posición de definir el contenido y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. // Por ello, las pautas doctrinales expuestas por esta Corporación en relación con los derechos fundamentales, se convierten en umbrales de comportamiento exigibles tanto para las autoridades públicas como para los particulares. Con todo, dicha exigencia se subordina a la existencia de circunstancias o patrones comunes o similares a partir de los cuales no se puedan predicar razones suficientes que permitan otorgar un tratamiento desigual. / /De contera que, la carga argumentativa se encuentra inclinada a favor del principio de igualdad, es decir, se exige la aplicación de la misma doctrina constitucional ante la igualdad de hechos o circunstancias. Sin embargo, quien pretende su inaplicación debe demostrar un principio de razón suficiente que justifique la variación en el pronunciamiento”. Sentencia T-1025 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁸ Sentencia C-335 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁹ Sentencia T-217 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

⁸⁰ Sentencia C-335 de 2008 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸¹ Sentencia T-1092 de 2007 M.P. Humberto Sierra Porto. Cfr. T-597 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁸² Cfr. Sentencia SU-198 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸³ Sentencia T-555 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁸⁴ En la Sentencia T-765 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández, se recordó que son derechos de aplicación inmediata los consagrados en el artículo 85 de la Carta.

con la Constitución⁸⁵; o (ii) aplica la ley al margen de los dictados de la Carta Política, desconociendo que de conformidad con su artículo 4º “*la Constitución es norma de normas*”, por lo que en caso de incompatibilidad entre ella y la ley u otra norma jurídica, “*se aplicarán las disposiciones constitucionales.*”⁸⁶.

4. Precisiones en torno al alcance de la autonomía en cabeza de las entidades territoriales para prohibir el desarrollo de actividades mineras en sus respectivas jurisdicciones

4.1. Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Esto último quiere decir que los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley, en virtud de la cual pueden: (i) gobernarse por autoridades propias⁸⁷; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas⁸⁸ nacionales⁸⁹. De esa manera, la autonomía de las entidades territoriales implica un grado de independencia ejercida por medio del autogobierno y de la administración de los asuntos que más conciernen a dichas entidades.

Sin embargo, también se debe tener en cuenta que la naturaleza del Estado unitario “*presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad*”⁹⁰.

Así las cosas, para armonizar el principio del Estado unitario y el de autonomía territorial, la Constitución dispone de forma expresa: “*(i) las facultades de las entidades territoriales, (ii) la asignación de competencia al Congreso para regular el grado de autonomía de las entidades territoriales, y (iii) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre la Nación y los entes territoriales*”⁹¹. Lo anterior, ya que “*el Estado unitario permite la existencia de parámetros generales que deben seguirse en todo el territorio nacional, mientras que la autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales*”⁹².

⁸⁵ Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-199 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-590 de 2009, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva y T-809 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁸⁶ Cfr. Sentencia T-522 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁷ Las autoridades propias previstas por la Constitución de las entidades territoriales “*para los departamentos son las asambleas (artículo 299) y el gobernador (artículo 303), mientras en el municipio son el concejo (artículo 312) y el alcalde (314), entre otras*” (sentencia C-624 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

⁸⁸ En relación con los recursos percibidos por las entidades territoriales, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existen rentas endógenas y rentas exógenas. Las primeras son aquellas que por derecho propio corresponden a las entidades territoriales, las segundas son cesiones de rentas que les hace la Nación o el Estado. Al respecto, ver entre otras, Sentencias C-219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz, C-427 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas, C-937 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-541 de 2011 M.P. Nilson Pinilla Pinilla, C-240 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-1055 de 2012 M.P. Alexei Julio Estrada.

⁸⁹ Cfr. Artículos 1º, 286 y 287 de la Constitución Política.

⁹⁰ Sentencias C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹¹ Sentencia SU-095 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹² *Ibidem*.

En ese orden de ideas, el poder Constituyente, a través del artículo 288 superior, dispuso: (i) que una ley orgánica de ordenamiento territorial debía establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; y (ii) que las competencias⁹³ atribuidas a los distintos niveles territoriales tienen que ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Aquello resulta de vital importancia, pues a la hora de materializar el principio de autonomía territorial puede haber una interferencia con la realización de ciertas competencias en cabeza de entidades del nivel central, particularmente cuando están involucrados temas de interés general, ya que es posible que desde el nivel central el ejercicio de estas funciones desplace a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales obra un interés nacional de superior entidad⁹⁴, pues la autonomía de las entidades territoriales se reduce “*en los casos en los que llegue a haber un interés nacional general involucrado, siempre garantizando la participación de dichas entidades en la regulación de la materia de que se trate el caso.*”⁹⁵”⁹⁶.

4.1.1. En consecuencia, tal y como se anticipó, las facultades otorgadas a las entidades del nivel nacional y a los departamentos y municipios se deben ejecutar, en primer lugar, de forma coordinada. Al respecto, esta Corporación ha explicado que el **principio de coordinación** “*tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas*”⁹⁷.

En esa línea, la Corte Constitucional ha explicado que para garantizar el principio de colaboración armónica entre la nación y las entidades territoriales, resulta fundamental que la misma esté dirigida a alcanzar objetivos comunes, complementarios y que no se tornen incompatibles, pues el principio de coordinación “*exige la ordenación sistemática, coherente, eficiente y armónica de las actuaciones de los órganos estatales en todos los niveles territoriales para el logro de los fines del Estado*”⁹⁸.

Precisamente por ello, el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011⁹⁹ dispuso que, en virtud de aquel principio, la “*Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica*”, así como también “*las entidades territoriales y demás esquemas asociativos se articularán, con las autoridades nacionales y regionales, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución Política*”.

⁹³ El artículo 26 de la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial, establece que una competencia es aquella facultad o poder jurídico que tienen la Nación, las entidades territoriales y las figuras de integración territorial para atender de manera general responsabilidades estatales

⁹⁴ Al respecto, cabe reiterar que en la sentencia C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte indicó que “*del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad*”.

⁹⁵ Corte Constitucional, C-534/1996 M.P. Fabio Morón Díaz, C-535/1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-366/2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁹⁶ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

⁹⁷ Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹⁸ Auto 383 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. // Cfr. Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

⁹⁹ “*Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*”.

4.1.2. En segundo lugar, las funciones designadas a los distintos niveles territoriales tienen que realizarse concurrentemente, es decir que, en lineamiento con lo dispuesto en aquel artículo, la Nación y las entidades territoriales deben desarrollar de forma oportuna acciones conjuntas en busca de un objeto común con respeto a las competencias asignadas a cada nivel.

En torno a este asunto, la Sala Plena precisó que el **principio de concurrencia** “*parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad*”¹⁰⁰.

4.1.3. En último lugar, las competencias atribuidas a las entidades del nivel nacional, así como a los departamentos y municipios, se deben ejercer de acuerdo con el **principio de subsidiariedad**. Ello significa, entre otras cosas, que “*las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades*”¹⁰¹, pues, conforme lo exige el citado artículo 27, la Nación y las entidades territoriales tienen que apoyar en forma transitoria y parcial, en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias¹⁰².

4.2. Con fundamento en lo explicado, las Leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012, al abordar temas relacionados con la organización y el funcionamiento de los **municipios**, disponen que: (i) con fundamento en el **principio de coordinación**, las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deben conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles ; (ii) con base en el **principio de concurrencia**, por un lado, los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas y, por otro, las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal; y (iv) de acuerdo con el **principio de subsidiariedad**, la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial deben apoyar en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente¹⁰³.

4.3. Ahora bien, dentro del marco de las facultades asignadas a nivel local a través de las cuales se materializa la autonomía territorial, el artículo 313 de la Constitución dispuso que a los Concejos Municipales corresponde, entre otras cosas, adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social, reglamentar los usos del suelo y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

¹⁰⁰ Sentencia C-149 de 2010, Op. Cit.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² No sobra aclarar que, según el numeral 3 del artículo 27 de la Ley 1454 de 2011, “[e]l desarrollo de este principio estará sujeto a evaluación y seguimiento de las entidades del nivel nacional rectora de la materia” y que el “Gobierno Nacional desarrollará la materia en coordinación con los entes territoriales”.

¹⁰³ Cfr. Artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012.

4.4. No obstante, dicha competencia se debe leer e interpretar sistemáticamente de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 80, 332 y 334 de la Carta Política, en virtud de los cuales el poder constituyente dispuso que el *Estado*¹⁰⁴: (i) debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como también debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental; (ii) es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes¹⁰⁵; y (iii) intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano¹⁰⁶.

4.5. Además, desde una perspectiva financiera tampoco se puede perder de vista que, según los artículos 360 y 361 de la Constitución, la explotación de un recurso natural no renovable causa, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, y además los ingresos del Sistema General de Regalías¹⁰⁷ se destinan al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población¹⁰⁸.

4.6. Así entonces, en relación con la existencia de aquellos intereses generales de superior entidad, la Corte Constitucional, al analizar los antecedentes de la expedición de los artículos 332 y 360 de la Carta Política, explicó lo siguiente:

“(...) en varias ocasiones los miembros de la Asamblea indicaron explícitamente que en materia de Hacienda Pública la palabra Estado no es un sinónimo de Nación sino que es un concepto más general que engloba a todos los niveles territoriales. Por ejemplo, en el debate en la Comisión Segunda sobre la propiedad del subsuelo, expresamente se señaló que era necesario sustituir la propiedad nacional entonces vigente por una ‘propiedad del Estado representado en la Nación, departamentos y municipios.’ (...)”

¹⁰⁴ « (...) la doctrina reconoce que la aproximación al concepto de Estado se da “a partir de una caracterización jurídico constitucional de sus tres elementos: territorio, población y gobierno” y que si bien los términos nación, país, patria y república no son sinónimos de Estado, este último concepto los reúne a todos ya que en él “concurren los elementos humano, territorial, anímico, político y jurídico”» (Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.).

¹⁰⁵ En lineamiento con la norma constitucional, el artículo 5 de la Ley 685 de 2001 reza así: “PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. // Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes”.

¹⁰⁶ Artículo 334 de la Constitución Política

¹⁰⁷ Artículo 360 de la Constitución Política. “(...) la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.

¹⁰⁸ Cfr. Artículo 361 de la Constitución Política.

Conforme a lo anterior, es claro que la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos. En ese orden de ideas, resulta perfectamente lógico que la titularidad de tales recursos y de las regalías que genera su explotación sea de un ente más abstracto, que representa a todos los colombianos y a los distintos niveles territoriales, esto es, del Estado colombiano como tal, quien es entonces el propietario de los recursos no renovables y el titular de las regalías” (subrayas fuera del texto original)¹⁰⁹.

Por lo anterior, “los artículos constitucionales que definen competencias en materia de recursos naturales no renovables al referirse al concepto de Estado, hacen alusión a su concepción en sentido amplio y en consecuencia a facultades concedidas tanto a entidades e instituciones del nivel nacional como de los niveles territoriales en forma conjunta”¹¹⁰, más aún si se tiene en cuenta que las regalías como recursos exógenos de las entidades territoriales: “(i) no hacen parte de sus rentas propias, respecto de las cuales sí ejercen derecho de propiedad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 287-3 C.P.; [y] (ii) los derechos de participación que ejercen las entidades territoriales se enmarcan en el ejercicio el derecho a participar en las rentas nacionales, previsto en el artículo 287-4 C.P.”¹¹¹.

4.6. Así, de las disposiciones constitucionales mencionadas y del precedente aludido, se desprende «que la propiedad de los recursos del subsuelo es de todos los colombianos y por ello se encuentra en cabeza del Estado; al respecto la jurisprudencia constitucional ha señalado que éste “comprende el conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales, y que con esta expresión el constituyente quiso evitar la centralización nacional de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales, los cuales deben beneficiar a todos los colombianos”¹¹² (...) y en consecuencia contribuyen a un interés general »¹¹³.

Por ende, en la explotación de los recursos naturales no renovables concurren intereses locales y un interés nacional de gran entidad y de carácter general en cabeza de todo el Estado que, precisamente, llevó a que en el artículo 360 superior se dispusiera que la ley es la que determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables¹¹⁴.

4.6.1. Es así entonces como las actividades del sector minero están reguladas por distintas disposiciones del ordenamiento jurídico interno, pero especialmente por el Código de Minas¹¹⁵ contenido en la Ley 685 de 2001, el cual tiene como objeto definir una regulación general, exclusiva, sistemática y exhaustiva con relación al uso de los recursos mineros.

¹⁰⁹ Sentencia C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁰ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹¹¹ Sentencia C-010 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹² Corte Constitucional, sentencia C-983 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, que estudió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12 y 16 (parciales) de la Ley 1382 de 2010 “por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas.” La providencia fue reiterada en el fallo C-331 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, que declaró exequible el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 y declaró inexecutable la expresión “*parágrafo 2o del artículo 12 y el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010*” contenida en el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011.

¹¹³ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹¹⁴ Cfr. Artículo 360 superior.

¹¹⁵ Dicho código define, entre otras, las siguientes materias: i) la propiedad estatal del subsuelo; ii) el derecho a explorar y explotar; iii) las zonas reservadas, excluidas y restringidas de minería; iv) la prospección; v) los trabajos de exploración; vi) la construcción y montaje mineros; vii) las obras y trabajos de explotación; viii) la concesión de minas; ix) los regímenes especiales (materiales para vías públicas, autorizaciones temporales y otros); x) derechos de los grupos étnicos; xi) la exploración y explotación ilícita de minas; xii) las servidumbres mineras; xiii) la expropiación; xiv) aspectos ambientales, sociales, económicos y tributarios de la minería; xv) normas de procedimiento; xvi) el Registro Minero Nacional; xvii) el Sistema Nacional de Información Minera y, xviii) el Consejo Asesor de Política Minera.

Dicho Código, en su primer artículo, indica que como objetivos tiene el de fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros y realizar un aprovechamiento de éstos dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país, pues, con ocasión de los objetivos trazados, en el artículo 13 declara la industria minera de utilidad pública e interés social.

4.6.2. Igualmente, el Legislador quiso implementar una política diferenciada en razón de los diversos escenarios mineros a regular y la diversidad de operaciones que se realizan para el aprovechamiento de los minerales y dan cuenta de la especialidad y factores técnicos que se deben tener en cuenta para el desarrollo de las actividades de minería en territorio. Por ese motivo, en el artículo 21 de la ley 1753 de 2015¹¹⁶ se estableció una clasificación de las actividades mineras en tres categorías: i) minería de subsistencia; ii) pequeña minería y, iii) minería mediana y grande. En ese sentido, también se dispuso que el Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral.

4.6.3. Asimismo, en el marco de la reglamentación del Sector Administrativo de Minas y Energía, el Decreto 1073 de 2015 compiló su estructura dividiéndolo en sector central y sector descentralizado, definiendo, como cabeza del sector central, al Ministerio de Minas y Energía (MME), y en el sector descentralizado, como entidades adscritas, a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y la Agencia Nacional de Minería (ANM).

De esa forma, aquella estructura organizada tiene a cargo funciones específicas. Así por ejemplo, el MME tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía; la ANM, entre otros asuntos, administra integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promueve el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran; y la UPME, principalmente, planea en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos, así como también produce y divulga la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones.

4.6.4. En consecuencia, esa estructura define la política pública del sector minero energético *«teniendo en cuenta que los recursos del subsuelo y los recursos naturales no renovables se encuentran en yacimientos que superan los límites político-administrativos definidos para las entidades territoriales, y así representan intereses nacionales de todo el país y aportes para la población en general, como indicó la Corte Constitucional con relación al aprovechamiento del subsuelo que “comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad”*¹¹⁷»¹¹⁸.

4.7. Por lo anterior, se deben armonizar las políticas de ordenamiento del suelo con el desarrollo de proyectos de minería, e incorporar de manera concertada el componente minero en los instrumentos de ordenamiento territorial, en cumplimiento de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia. En ese sentido, la concertación debe ser un diálogo permanente entre la autoridad territorial y la autoridad minera y ambiental para el desarrollo de las actividades de minería, con el fin de armonizar el ejercicio de las competencias entre el gobierno nacional central y las autoridades territoriales.

¹¹⁶ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país.

¹¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-424 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁸ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

4.8. Ahora bien, aquello implica tener absoluta claridad en torno a las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables exigidas por la ley y, particularmente, en relación con los requisitos y las posibilidades que la ley ofrece para establecer zonas excluibles de la minería.

4.9. Para ello, cobra particular importancia estudiar el contenido del artículo 34 del Código Minas, pues dicha disposición normativa es la que establece qué zonas son excluibles de la minería, así como también quiénes y cómo las pueden excluir, conforme se expondrá a continuación.

4.9.1. En primer lugar, el referido artículo 34 prohíbe la ejecución de trabajos y obras de explotación y exploración minera en zonas que sean delimitadas y declaradas, conforme con la normatividad vigente, como de protección de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan el trabajo minero.

4.9.2. En segundo lugar, la misma norma establece para que puedan excluirse trabajos y obras de exploración y explotación minera en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras. Sin embargo, se debe tener en cuenta que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-339 de 2002¹¹⁹, dispuso que en la aplicación de este postulado se tiene que seguir el principio de precaución, *“conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”*¹²⁰.

Ello *“quiere decir que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de[l] medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba una grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias”*¹²¹.

4.9.3. En tercer lugar, el mencionado artículo señala que las zonas de exclusión mencionadas serán: a) las que se constituyan como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional, y c) las zonas de reserva forestal. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-339 de 2002¹²², precisó que además de las zonas de exclusión enunciadas, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental¹²³.

4.9.4. En cuarto lugar, la misma norma dispone que para que esas zonas produzcan la exclusión de la actividad minera, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad

¹¹⁹ M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹²⁰ Numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993.

¹²¹ Sentencia C-339 de 2002, Op. Cit.

¹²² M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹²³ Al respecto, no sobra citar la sentencia C-443 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, en la que se explicó lo siguiente: *“la sentencia C-339 de 2002 aclaró que las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitaban a las áreas que integran los parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional y a las zonas de reserva forestal sino que pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Esta precisión es de especial importancia en el presente caso pues hace parte de la ratio decidendi de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta disposición. Por lo tanto las autoridades ambientales pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas tales como los páramos así no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal”*.

ambiental¹²⁴ con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, y con la colaboración de la autoridad minera en aquellas áreas de interés minero.

A juicio de la Corte, *“esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la ley 99 de 1993. Además incluye la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero, con lo cual se hace efectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma sostenible, de acuerdo con los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, ratificada por Colombia”¹²⁵.*

4.9.4.1. Sin embargo, al estudiar la constitucionalidad de dicha disposición normativa, esta Corporación condicionó su exequibilidad, pues advirtió que si bien la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, *“este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión”¹²⁶* en armonía e integración con lo dispuesto en el artículo 5 de la ley 99 de 1993¹²⁷, es decir, con el fin de *“asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente”¹²⁸*, y también *“impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural”¹²⁹.*

4.9.4.2. Ello, además, guarda correspondencia con algunas de las funciones legales que precisamente se asignaron al Ministerio del Medio Ambiente, pues a esta entidad le corresponde, entre otras cosas: (i) expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, y fijar las pautas generales para el ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas y demás áreas de manejo especial; (ii) definir y regular los instrumentos administrativos y mecanismos necesarios para la prevención y el control de los factores de deterioro ambiental y determinar los criterios de evaluación, seguimiento y manejo ambientales de las actividades económicas; (iii) ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a las Corporaciones Autónomas Regionales, la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos de deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables y ordenar la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar; (iv) reservar

¹²⁴ En torno a este asunto, se debe tener en cuenta que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar **el desarrollo sostenible**. En consecuencia, dicha Cartera es la encargada de formular, junto con el Presidente de la República y garantizando la participación de la comunidad, la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. // En ese orden de ideas, al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde coordinar el Sistema Nacional Ambiental (SINA), que se organiza en dicha Ley, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación. // Por ende, el SINA es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la referida Ley, y, para todos los efectos, la jerarquía en el SINA seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios. Cfr. Artículo 4 de la Ley 99 de 1993.

¹²⁵ Sentencia C-339 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Esta norma establece las funciones del Ministerio del Medio Ambiente.

¹²⁸ Numeral 1º del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

¹²⁹ Numeral 2 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento; (v) velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica; (vi) fijar los cupos globales y determinar las especies para el aprovechamiento de bosques naturales y la obtención de especímenes de flora y fauna silvestres, teniendo en cuenta la oferta y la capacidad de renovación de dichos recursos; y (vii) dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental¹³⁰ que susciten con motivo del ejercicio de funciones, así como establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del medio ambiente¹³¹.

4.9.4.3. Por ende, sería *“contradictorio afirmar que pese a la existencia de competencias del gobierno nacional central respecto a los recursos del subsuelo, las autoridades territoriales puedan vetar la exploración y explotación de los [recursos naturales no renovables], y a su vez con ello no desconocer las facultades de otras entidades creadas para tales fines”*¹³², pues aunque Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, ello no implica que se desconozca la capacidad de autogestión que la Constitución les otorga a las entidades territoriales, pero *“la autonomía de las entidades territoriales [tampoco] puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales”*¹³³.

En consecuencia, *“los contenidos que integran el principio de autonomía territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial”*¹³⁴.

4.9.4.4. Ahora bien, a pesar de que existen competencias de la Nación y del Gobierno nacional central respecto al subsuelo y los recursos naturales no renovables, para la extracción de éstos se requiere realizar actividades en la superficie, es decir en el suelo, cuyo uso es reglamentado por los Concejos Municipales, pues, entre otras cosas, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio¹³⁵. En consecuencia, no es posible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo en cabeza de las autoridades

¹³⁰ Ley 99 de 1993, artículo 4. *“SISTEMA NACIONAL AMBIENTAL, SINA. El Sistema Nacional Ambiental SINA, es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en esta Ley. Estará integrado por los siguientes componentes: // 1) Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle. // 2) La normatividad específica actual que no se derogue por esta ley y la que se desarrolle en virtud de la Ley. // 3) Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la Ley. // 4) Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental. // 5) Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente. // 6) Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental. // El gobierno nacional reglamentará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, SINA. // PARÁGRAFO. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o municipios”*.

¹³¹ Cfr. Numerales 12, 14, 16, 18, 19, 31 y 42 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

¹³² Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹³³ Sentencia C-145 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

¹³⁴ Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³⁵ Cfr. Artículo 311 y numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política.

del orden municipal, motivo por el cual en dicho escenario se enfrentan, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, y por otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluso a aquellas que no tienen dichos recursos.

4.9.4.5. Así entonces, en un plan de ordenamiento territorial las autoridades locales definen el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo¹³⁶. No obstante, el ordenamiento territorial debe ser un proceso de construcción colectiva de país en el que: (i) se propicien las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional¹³⁷; (ii) se concilien el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población¹³⁸; y (iii) haya una visión compartida de país a largo plazo, con propósitos estratégicos que guíen el tipo de organización territorial requerida¹³⁹.

4.9.4.6. Con fundamento en esta consideración, la Ley que dictó normas orgánicas sobre ordenamiento territorial¹⁴⁰ estableció que este tiene que propender por la soberanía y unidad nacional, de modo que propicie la integridad territorial, su seguridad y defensa, y fortalezca el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, quienes gozan de dicha autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley¹⁴¹.

4.9.4.7. Así las cosas, al municipio le corresponde, en materia de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, así como optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, primero, teniendo en cuenta que la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial se deberá sujetar a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como a lo dispuesto en el Código de Minas sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería¹⁴² y, segundo, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos¹⁴³, toda vez que, por ejemplo, a la Nación le compete, en coordinación con los entes territoriales¹⁴⁴, “establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas”¹⁴⁵; y a las Corporaciones Autónomas Regionales, como máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten, así como ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente¹⁴⁶ —algunas de ellas señaladas en el numeral 4.9.4.2. *supra*—.

¹³⁶ Cfr. Artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

¹³⁷ Cfr. Inciso 2 del artículo 2 de la Ley 1454 de 2011.

¹³⁸ Cfr. Numeral 6 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

¹³⁹ Cfr. Numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁴⁰ Es decir, la Ley 1454 de 2011.

¹⁴¹ Cfr. Números 1 y 2 del artículo 3 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁴² Cfr. Artículo 38 de la Ley 685 de 2001.

¹⁴³ Numeral 4 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁴⁴ Párrafo del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁴⁵ Literal a) del numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011.

¹⁴⁶ Cfr. Números 2, 5 y 11 del artículo del artículo 31 de la Ley 99 de 1003.

4.9.4.8. Desde esa perspectiva, la Nación participa en procesos relacionados con la actividad minera y la definición o demarcación de zonas excluibles de la minería, pero no es el único nivel competencial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local, pues los municipios y distritos afectados por dicha decisión también deben participar de una *forma activa y eficaz* en el proceso de toma de la misma, toda vez que, se repite, si bien existen competencias de la Nación y del Gobierno nacional central respecto al subsuelo y los recursos naturales no renovables, para la extracción de éstos se deben realizar actividades en el suelo, cuyo uso es reglamentado por los Concejos Municipales¹⁴⁷ en vista de que, según el artículo 311 superior, al municipio le corresponde ordenar el desarrollo de su territorio¹⁴⁸.

Esto exige que la opinión de los municipios, *“expresada a través de sus órganos de representación, sea valorada adecuadamente y tenga una influencia apreciable en la toma de esta decisión, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades”*¹⁴⁹ (negrilla fuera del texto original).

Por tanto, los espacios que el diálogo entre órbitas o esferas competenciales debe garantizar con miras a un desarrollo armónico y balanceado de los principios de autonomía territorial y organización unitaria del Estado en temas relacionados con la definición o demarcación de zonas excluibles de la minería, tienen que *“permitir la participación de los municipios en la determinación de aspectos como i) los fines que la exclusión de la actividad de exploración y explotación minera en determinadas áreas del territorio busque alcanzar; ii) las causas y condiciones que determinan que un área del territorio se declare como zona excluida de esta actividad; iii) la forma en que cada uno de los niveles competenciales participen en el proceso de creación normativa; iv) las funciones específicas que uno y otro nivel tendrá en ejercicio de dicha competencia; y v) los parámetros que deban cumplir los procedimientos que se creen para declarar una zona excluida de la actividad minera”*¹⁵⁰.

4.9.5. En quinto y en último lugar, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 establece que, sin perjuicio de lo anteriormente explicado, la autoridad minera, previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas excluibles de la minería, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión, pero, para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos. Con todo, tampoco que se puede perder de vista que, a través de la referida sentencia C-339 de 2002¹⁵¹, se dispuso que en la aplicación de este postulado también se tiene que seguir el principio de precaución, en los términos ya explicados.

4.10. Dicho lo anterior, la Sala estima necesario aclarar que, tanto el artículo 34 del Código de Minas como la providencia que condicionó su exequibilidad —o sea la sentencia C-339 de 2002¹⁵²—, se enmarcan en un contexto en el que esta Corte estimó necesario *“conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados”*¹⁵³, pues la Constitución establece que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los

¹⁴⁷ Cfr. Numeral 7 del artículo 313 superior.

¹⁴⁸ Cfr. Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos,

¹⁴⁹ *Ibíd.*

¹⁵⁰ *Ibíd.*

¹⁵¹ M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁵² M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁵³ Sentencia C-339 de 2002, Op. Cit.

recursos naturales para garantizar, no solo su conservación, restauración o sustitución, sino también su desarrollo sostenible¹⁵⁴.

Eso último quiere decir, tal y como lo consagró la Ley 99 de 1993, que la política ambiental colombiana debe tener en cuenta: (i) que el proceso de desarrollo económico y social del país se orienta según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo; y (ii) que la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, debe ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible, entendiendo por **desarrollo sostenible** *“el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”*¹⁵⁵.

Por ende, esta Corporación ha entendido el concepto de desarrollo sostenible como *“parámetro que debe guiar la realización de acciones que, si bien buscan el progreso, no pueden conllevar a la destrucción de elementos protegidos por el orden constitucional y que, sobre todo, son presupuesto para la satisfacción de ciertas necesidades como el acceso a agua por parte del ser humano, el desarrollo social y económico adecuado y el desarrollo de la vida en condiciones satisfactorias de salubridad”*¹⁵⁶.

En lineamiento con lo anterior, y a propósito del "Convenio sobre la Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992, esta Corporación explicó que la Carta Política de 1991, *“con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario (...) [y a patrocinar] la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico.”*¹⁵⁷.

Desde esta perspectiva, *“para poder hablar de un desarrollo sostenible de la explotación minera que respete la biodiversidad, es indispensable tener en cuenta como instrumento la evaluación de impacto ambiental, entendida como instrumento administrativo y como instrumento de gestión que permite articular los diversos aspectos ambientales de la actividad minera tales como la mitigación de la contaminación, la protección de especies y la recuperación post-clausura de las explotaciones y exploraciones mineras”*¹⁵⁸¹⁵⁹. Ello, sin perder de vista que el medio ambiente es un derecho y un bien jurídico constitucionalmente protegido cuya conservación debe procurarse, no sólo con acciones aisladas estatales, sino mediante un diálogo concertado y coordinado de todas las autoridades, en el que no se ignoren *“contenidos constitucionales relevantes, verbigracia, en materia de protección del ambiente sano –artículo 79 de la Constitución-; en relación con la defensa del patrimonio arqueológico y cultural –artículo 72 de la Constitución-; relativos a la protección de los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos y las tierras de resguardo – artículo 63 de la Constitución-; cuyo objetivo sea la protección de las riquezas naturales – artículos 8 y 95 numeral 8º de la Constitución-, el desarrollo armónico de los municipios y distritos –artículo 311 de la Constitución-; y, sobre todo, aquellos que busquen asegurar los*

¹⁵⁴ Cfr. Artículo 80 superior.

¹⁵⁵ Artículo 3 de la Ley 99 de 1993.

¹⁵⁶ Sentencia C-123 de 2014, Op. Cit.

¹⁵⁷ Sentencia C-519 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵⁸ Cfr. WLASH, Juan Rodrigo. Instrumentos de gestión ambiental e instrumentos económicos para un régimen minero ambiental en la Argentina: Capítulo IV del libro “Consideraciones de un régimen jurídico ambiental para la minería en Argentina”. Estudio Analítico No. 5. 1995.

¹⁵⁹ Sentencia C-339 de 2002, Op. Cit.

derechos fundamentales de los habitantes de las zonas en que se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera”¹⁶⁰.

Una interpretación en ese sentido constituye la posibilidad de que, en virtud de la autonomía territorial, se puedan establecer mecanismos de concurrencia y concertación para delimitar zonas excluibles de la minería con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, pues necesariamente debe haber una coordinación entre los entes territoriales y el Gobierno nacional para decidir la posibilidad y ejercicio de la actividad minera.

4.11. En suma, aquel diálogo concertado y coordinado atiende al hecho de que 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. En ese orden de ideas, *“ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los [recursos naturales no renovables]; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de [recursos naturales no renovables], de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución*”¹⁶¹.

En otras palabras, *“de acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los [recursos naturales no renovables], su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación –gobierno nacional central– sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los [recursos naturales no renovables], las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción*”¹⁶².

De ese modo, para resolver la tensión en las competencias otorgadas a la nación y las entidades territoriales en materia de suelo y subsuelo, debe darse aplicación al artículo 288 superior, que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. Así entonces, las competencias que, en materia del subsuelo, se asignan a entidades del Gobierno nacional central con la finalidad de proteger el interés general de toda la población, deben armonizarse con la participación **activa y eficaz** de las entidades territoriales y, en particular, de los municipios, quienes deben tener una influencia apreciable y una injerencia valorada adecuadamente que permitan que su postura se ajuste o adopte, en la medida de las posibilidades razonables que resulten de aquel diálogo, a la hora de promover, definir y demarcar las zonas excluibles de minería, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio, como son la protección de su patrimonio ecológico y cuencas hídricas, la salubridad de la población, y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Para ello, se debe tener en cuenta que el criterio constitucional relativo a la **coordinación y concurrencia nación territorio** implica: (i) *“[g]arantizar un grado de participación razonable y efectivo de los municipios y distritos en el proceso de decisión respecto a las actividades de exploración o de explotación del subsuelo y los [recursos naturales no renovables]*”¹⁶³; y (ii) que las *“posiciones y opiniones de las entidades territoriales deben ser expresadas a través de los órganos legítimos de representación, tener una influencia apreciable en la toma de decisiones, sobre todo en aspectos centrales a la vida del municipio en materia ambiental y social, sin perjuicio de las competencias del nivel nacional*”¹⁶⁴.

¹⁶⁰ Sentencia C-123 de 2014, Op. Cit.

¹⁶¹ Sentencia SU-095 de 2018, Ob, Cit.

¹⁶² *Ibíd.*

¹⁶³ *Ibíd.*

¹⁶⁴ *Ibíd.*

4.12. Con todo, no puede pasar por inadvertido el hecho de que, recientemente, la Sala Plena de esta Corporación advirtió un déficit de protección en esta materia, *“toda vez que el ordenamiento jurídico colombiano no garantiza legalmente de forma específica la participación de las comunidades que se encuentran ubicadas en lugares donde se desarrollan actividades u operaciones para explorar o explotar [recursos naturales no renovables] y del subsuelo, y que puedan verse impactadas o afectadas por las mismas, ni un instrumento para que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería”*¹⁶⁵.

Por tanto, más allá del análisis del caso concreto y de la decisión que se adopte frente a la providencia del Tribunal accionado en el *sub judice*, esta Sala debe repetir, conforme lo advirtió el pleno de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-095 de 2018¹⁶⁶, que al Legislador le corresponde corregir el déficit de protección advertido y determinar los mecanismos e instrumentos adecuados para la participación ciudadana y la coordinación y concurrencia nación territorio en los sectores de hidrocarburos y de minería *“en atención al grado de complejidad de las decisiones que implican el manejo de los recursos del subsuelo y de los [recursos naturales no renovables] como asuntos públicos*¹⁶⁷ *de interés nacional, en*

¹⁶⁵ Ibídem. En la sentencia SU-095 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, la Sala Plena de la Corte Constitucional *“analizó la acción de tutela interpuesta contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, en el proceso de revisión previa de constitucionalidad de una consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 33 de la Ley 134 de 1994 y 21 de la Ley 1757 de 2015. // La Corte estudió si el Tribunal Administrativo del Meta vulneró los derechos fundamentales de la sociedad demandante, al expedir dicha sentencia. El Tribunal había encontrado ajustada a la Constitución Política el texto que se iba a someter a consulta popular, que preguntaba a los ciudadanos de Cumaral si estaban de acuerdo o no con que en su municipio se llevaran a cabo actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. // La Corte consideró que el Tribunal Administrativo del Meta, en la sentencia que declaró constitucional la pregunta a elevar a consulta popular a realizarse en el Municipio de Cumaral, violó el debido proceso por cuanto interpretó de forma aislada las disposiciones constitucionales y desconoció los pronunciamientos de la Corte Constitucional referidos a los límites de las materias a decidir a través del mecanismo de consultas populares. En efecto, tanto la Constitución como la ley disponen que éstas, en el rango municipal no pueden recaer sobre asuntos ajenos a la competencia de las autoridades municipales. // Así, a diferencia de lo señalado por el Tribunal Administrativo del Meta, la Corte estimó que en el caso puesto a consideración el objeto mismo de la consulta no se limitaba a determinar el uso del suelo como una competencia propia de los municipios y distritos, sino que en realidad buscaba prohibir la realización de actividades de exploración del subsuelo y de recursos naturales no renovables (RNNR) en el Municipio de Cumaral, con lo cual se estaba decidiendo sobre una competencia del Estado como propietario de estos últimos. // En este orden, consideró la Corte que la Constitución de 1991 establece en cabeza del Estado la propiedad de los recursos del subsuelo y dispone que la explotación de un recurso natural no renovable causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, generando beneficios para toda la Nación. // En el caso sub examine el Tribunal Administrativo del Meta interpretó aisladamente postulados constitucionales y por ello en la revisión de constitucionalidad de la pregunta a elevar a consulta popular, no analizó en forma sistemática e integral las competencias de diversas entidades del Estado, omitiendo las radicadas en cabeza del gobierno nacional central, respecto a los recursos del subsuelo. De tal forma, la Sala Plena encontró que la existencia de límites sobre las materias a decidir en una consulta popular territorial, específicamente lo referido a las competencias constitucionales nacionales sobre el uso del subsuelo y la explotación de los recursos naturales no renovables en cabeza del Estado, implica que este mecanismo de participación ciudadana no puede ser utilizado para prohibir actividades de extracción en un determinado municipio o distrito. // De igual manera, consideró la Sala que pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación. Así mismo la Constitución garantiza a todos los ciudadanos el derecho de participar en la toma de decisiones que los afecten, cuando en su territorio se adelanten actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en aras de proteger sus intereses ambientales, sociales y económicos. // No obstante, la Corte identificó que en la actualidad no existen mecanismos idóneos y vigorosos para garantizar tanto la participación ciudadana como la forma de hacer compatible los principios de coordinación y concurrencia de la Nación y las entidades territoriales. Por tanto, la Sala Plena de la Corte exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación-territorio, y estableció los criterios constitucionales que debían ser tenidos en cuenta en la definición e implementación de los mismos, por parte del legislador”* (Sentencia C-053 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

¹⁶⁶ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁶⁷ Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo.

los que debe primar el interés general sobre el particular”¹⁶⁸, pues una regulación en ese sentido “*es de vital importancia en materia ambiental y social para el país, ya que la ausencia de la previsión de implementación de elementos que den aplicación a los postulados constitucionales de Estado Social de Derecho, democracia participativa, Estado unitario, autonomía territorial y coordinación y concurrencia tiene consecuencias perjudiciales en materia de efectos ambientales y sociales en los territorios, teniendo en cuenta que las comunidades que lo habitan y sus autoridades locales son las que mejor pueden identificar, evitar, prevenir y/o manejar riesgos sociales, económicos y ambientales por las operaciones y actividades desarrolladas por la industria de alto impacto como lo es la de hidrocarburos y la de minería, situación que puede prolongar y aumentar la desprotección*”¹⁶⁹.

En consecuencia, en esta providencia se reiterará al Congreso que, por medio de la Sentencia SU-095 de 2018¹⁷⁰, la Sala Plena lo exhortó para que, en el menor tiempo posible, defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, para asegurar, entre otras cosas, que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería, como por ejemplo ocurriría con las decisiones relativas a la demarcación o delimitación de zonas excluibles de la minería en su respectivo territorio.

5. Análisis del caso concreto

5.1. Teniendo en cuenta que los accionantes pretenden que se deje sin efectos la sentencia proferida por el Tribunal accionado, la Sala, en primer lugar, debe estudiar si los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales están acreditados, tal y como se explicará a continuación:

(i) Relevancia constitucional.

La autonomía en cabeza de las entidades territoriales para prohibir el desarrollo de actividades mineras en sus respectivas jurisdicciones es un asunto de evidente relevancia constitucional, pues este tipo de controversias genera la tensión entre diferentes intereses de la Nación y las entidades territoriales, en el marco de los principios de Estado unitario y autonomía territorial, y lo dispuesto en el artículo 332 de la Constitución que establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.

Además, es de relevancia constitucional determinar cómo, a la luz de los artículos 288, 311 y 315 de la Carta Política, las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se deben ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en asuntos que involucran competencias constitucionales asignadas a los municipios y sus concejos, y exigen del Estado una planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y su conservación, tal y como lo dispone el artículo 80 superior.

(ii) El agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios.

La Sala advierte que en el proceso que la autoridad departamental promovió en la Jurisdicción Contencioso Administrativa con el fin de obtener un pronunciamiento sobre la validez del Acuerdo Municipal en cuestión no existe un recurso judicial susceptible de ser agotado, pues según los artículos 121 del Decreto 1333 de 1986 y 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷¹, contra la decisión judicial reprochada,

¹⁶⁸ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁷¹ En adelante, CPACA.

“que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procede recurso alguno”¹⁷², ya que las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales se estudian en un proceso que los Tribunales Administrativos conocen “privativamente y en única instancia”¹⁷³.

Además, según el artículo 250 del mismo Código, el recurso de revisión fue instituido como un mecanismo extraordinario delimitado por unas causales y requisitos establecidos en la citada norma, cuya observancia, de acuerdo con lo alegado por los accionantes en el *sub judice*, no se advierte en esta oportunidad, pues los demandantes ni siquiera alegaron un vicio de aquellos que acarrear nulidades en los términos de los artículos 208 del CPACA y 133 del Código General del Proceso¹⁷⁴.

(iii) Inmediatez.

Los demandantes acudieron a la acción de tutela en un término razonable a partir del hecho que originó la presunta vulneración, ya que incluso hay bastante proximidad temporal entre el supuesto menoscabo a sus derechos fundamentales y el mecanismo de amparo interpuesto, pues aproximadamente solo transcurrieron dos meses entre uno y otro evento, en la medida en que la sentencia reprochada en sede de tutela fue proferida el 17 de noviembre de 2017 y el escrito de tutela se radicó el 15 de enero del siguiente año.

(iv) De igual forma, se observa que si bien los accionantes identificaron razonable y claramente los yerros contenidos en el fallo reprochado y, además, intervinieron a favor del Acuerdo Municipal en el proceso, no les fue posible alegar dichas defectos en el trámite judicial, toda vez que, como ya se indicó, este, al ser de única instancia, había llegado a su fin sin que hubiese sido viable interponer recurso alguno contra la decisión judicial reprochada en el mismo proceso.

(v) Por otro lado, la sentencia objeto de discusión no corresponde a un fallo de tutela y, finalmente, los demandantes no argumentaron que en el trámite cursado en la Jurisdicción Contencioso Admirativa hubiese sobrevenido alguna irregularidad de carácter eminentemente procesal.

5.2. Ahora bien, frente a la existencia de alguna de las causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales en el caso concreto, la Sala advierte, con fundamento en las consideraciones formuladas en el acápite anterior y desde una perspectiva holística, que el Tribunal Administrativo de Antioquia hizo una lectura e interpretación sistemática a la luz de la Carta Política, teniendo en cuenta: (i) la regulación y competencias de los municipios en relación con el ordenamiento territorial, la reglamentación en los usos del suelo y el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio; (ii)

¹⁷² Numeral 3 del artículo 121 del Decreto 1333 de 1986.

¹⁷³ Artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

¹⁷⁴ Artículo 250. “CAUSALES DE REVISIÓN. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, son causales de revisión: // 1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria. // 2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados. // 3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición. // 4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia. // 5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación. // 6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar. // 7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida. // 8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”.

las competencias en materia de declaración y delimitación de zonas excluibles de la minería; (iii) el establecimiento por parte de la Nación, en coordinación con los entes territoriales, de políticas generales de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional; y (iv) la normativa constitucional referente al subsuelo y los recursos naturales renovables.

5.2.1. Particularmente, la sentencia proferida por el Tribunal accionado tuvo en cuenta las disposiciones constitucionales en materia de explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables, que confieren competencias al Estado en sentido amplio y que han sido desarrolladas en el ordenamiento jurídico mediante leyes que definen una normativa a nivel nacional para el sector minero, regulan las regalías, temas relacionados con zonas excluibles de la minería, y que crean una institucionalidad y estructura que definen competencias generales para el Gobierno nacional central.

En ese orden de ideas, esta Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Antioquia acertó al afirmar: (i) que la explotación y el aprovechamiento de los minerales yacientes en el suelo o en el subsuelo no pueden ser regulados de forma excluyente, única o exclusiva por una autoridad del orden municipal, al ser una potestad que, en términos del órgano colegiado accionado, *“debe ser de conocimiento de otras entidades a nivel nacional, cuando el tema así lo amerite, es decir, cuando trascienda la importancia del ente local y sea necesaria la intervención del Estado”*¹⁷⁵; y (ii) que si bien los concejos municipales tienen la facultad de reglamentar los usos del suelo, esta potestad no es absoluta, ya que los minerales de cualquier clase y ubicación, independientemente del estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado¹⁷⁶, motivo por el cual no pueden decidir sobre aspectos de dicha actividad al carecer de esa atribución.

Aquello resulta correcto, toda vez que, conforme se explicó en las consideraciones de esta sentencia, no se puede generar un poder de veto de los entes territoriales que vacíe la competencia de las entidades nacionales en materias relacionadas con el aprovechamiento del subsuelo y de los recursos naturales no renovables. Así entonces, el Tribunal Administrativo analizó en forma sistemática e integral las competencias del Estado sin omitir las radicadas en cabeza del gobierno nacional central, respecto a los recursos del subsuelo.

De tal forma, esta Sala advierte que la existencia de límites competenciales para la declaración y delimitación de zonas excluibles de la minería implica que una decisión acerca de la explotación de los recursos naturales no renovables no pueda ser sometida, de forma privativa y unilateral, al Concejo Municipal de Urrao, pues —se repite— de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución, ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de dichos recursos, de manera que las entidades territoriales no cuentan con competencias absolutas sobre los mismos, ni tampoco poder de veto frente a la realización de actividades para su explotación¹⁷⁷.

Así las cosas, el Tribunal demandado, al declarar sin validez el Acuerdo Municipal objeto de la controversia, no desconoció los postulados contenidos en los artículos 80, 332, 334, 360 y 361 de la Carta Política, relacionados con el subsuelo, los recursos naturales no renovables, la contraprestación económica a título de regalía en razón de su explotación y la propiedad y

¹⁷⁵ Folio 129 del cuaderno de Anexos.

¹⁷⁶ Cfr. Constitución Política, artículo 332. *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”*. // Ley 685 de 2001, artículo 5° *“PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. // Quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas con arreglo a las leyes preexistentes”*.

¹⁷⁷ Cfr. Sentencia SU-095 de 2018, Ob, Cit.

competencias del Estado. En consecuencia, la autoridad judicial accionada aplicó debida y racionalmente los principios constitucionales referentes a ordenamiento territorial, al analizarlos e interpretarlos realizando una lectura sistemática a nivel constitucional.

5.2.2. Por otro lado, el Tribunal Administrativo de Antioquia tampoco desconoció el precedente judicial relacionado con los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, las competencias de la nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, que lleva implícita la aplicación de los principios de coordinación y concurrencia con fundamento en el artículo 288 superior. Al respecto, conforme se sintetizó en la sentencia SU-095 de 2018¹⁷⁸, la Corte Constitucional ha proferido varios pronunciamientos, por medio de, por ejemplo, las sentencias C-149 de 2010¹⁷⁹, C-395 de 2012¹⁸⁰, C-035 de 2016¹⁸¹ y C-273 de 2016¹⁸², en los que ha reiterado esta postura.

5.2.2.1. Así, en la sentencia C-149 de 2010 esta Corte aclaró que vaciar de competencias a las entidades territoriales implicaba el desconocimiento de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 superior, porque las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben prever fórmulas para la coordinación en el ejercicio de tales atribuciones, sin establecer una estructura jurídica de supra-subordinación con prevalencia del nivel central sobre las autoridades locales, desconociendo con ello también el carácter participativo de la organización estatal de acuerdo al artículo 1° de la Constitución Política.

5.2.2.2. En la sentencia C-395 de 2012, esta Corte estimó que *«en el marco previsto por la Constitución para la explotación de los recursos naturales el Legislador debe resolver en cada caso concreto la tensión entre los principios unitario y de autonomía territorial, y dar prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público de la actividad minera, de acuerdo al ordenamiento superior. La prevalencia del principio unitario, orientado a establecer un régimen único para la explotación de los recursos mineros, tiene como fin evitar las decisiones aisladas que limiten o excluyan la explotación de unos recursos que son del Estado y que proveen de medios para la financiación de los fines que le son propios, y por ello en función del interés nacional, es viable restringir las competencias de regulación de las entidades territoriales, e, incluso excluirla de determinados ámbitos. De tal modo en la sentencia se advirtió que las disposiciones acusadas no resultaban “contrarias a la Constitución, sin perjuicio de la consideración conforme a la cual corresponde al propio legislador regular la manera de adelantar las distintas etapas de la actividad minera y el papel que en ellas puedan jugar las entidades territoriales”¹⁸³»¹⁸⁴.*

5.2.2.3. En la sentencia C-123 de 2014, por medio de la cual se estudió la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas¹⁸⁵ antes de que la misma norma fuese declarada inexecutable por contravenir la reserva de ley orgánica, esta Corte condicionó la lectura e interpretación del artículo demandado *“en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades*

¹⁷⁸ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁷⁹ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸⁰ M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁸¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸³ Corte Constitucional, sentencia C-395 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹⁸⁴ Sentencia SU-095 de 2018, Ob. Cit.

¹⁸⁵ Artículo 37. <Artículo INEXEQUIBLE> *“PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. // Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo”.*

*territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política*¹⁸⁶ (subrayas fuera del texto original).

Para ello, se indicó que la opinión de los municipios, expresada a través de sus órganos de representación, debía ser valorada adecuadamente y tener una influencia apreciable en la toma de tal decisión, y en cuanto a aspectos esenciales a la vida del municipio, como la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

5.2.2.4. En la sentencia C-035 de 2016 la Corte declaró exequible el artículo 20 de la Ley 1753 de 2011, que trata sobre las áreas de reserva para el desarrollo minero, en el entendido de que la autoridad competente para definir dichas deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

5.2.2.5. En la sentencia C-273 de 2016¹⁸⁷ la Corte examinó la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y declaró su inexecutable, pues consideró, como ya se dijo, que a pesar de que dicha disposición está sujeta a reserva de ley orgánica, se definió en una ley de carácter ordinario. Sin embargo, *“expuso que la competencia del Legislador de regular temas relacionados con actividades económicas, como lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con competencias que han sido asignadas a entidades territoriales, como la de definir los usos del suelo; situación que involucra tanto el principio de la autonomía de las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias y la necesidad de garantizar la explotación de recursos del subsuelo para beneficiar a todas estas entidades, incluyendo a las que no poseen dichos recursos*¹⁸⁸ *por lo que las competencias de las entidades territoriales deberán ejercerse respetando los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*¹⁸⁹.

5.2.2.6. Con fundamento en lo anterior, esta Sala advierte que el Tribunal demandado no incurrió en un desconocimiento del precedente constitucional, pues fundamentó su decisión en interpretaciones acertadas de la jurisprudencia al: (i) considerar que no existe un derecho absoluto de los municipios sobre los recursos del subsuelo; (ii) tener en cuenta competencias del nivel nacional radicadas en cabeza del gobierno nacional central; (iii) basarse en los principios de coordinación y concurrencia. En consecuencia, la decisión del Tribunal accionado no resulta contraria a los pronunciamientos de la Corte y a aquellas decisiones amparadas por la cosa juzgada constitucional y su carácter prevalente frente a la interpretación que sobre el tema puedan hacer otros órganos judiciales, pues se dictan por la Corte Constitucional, ya que a esta se le confió la guarda de la supremacía de la Constitución.

5.2.2.7. Ahora bien, aunque los accionantes consideraron que el Tribunal demandado desconoció la sentencia T-445 de 2016¹⁹⁰, en la que se precisó *“que los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera*¹⁹¹, resulta menester aclarar que la Sala Plena de esta Corporación ya se apartó de las consideraciones y de la decisión adoptada por la Sala Sexta de Revisión en

¹⁸⁶ sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia C-273 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸⁹ Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹⁹⁰ M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁹¹ Sentencia T-445 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

aquella providencia, pues consideró, con base en la motivación realizada en el acápite anterior y el mismo precedente constitucional aquí explicado —anterior a la providencia reprochada en esta oportunidad—, que en esa sentencia la Sala Sexta de Revisión “*hizo una interpretación limitada y aislada de postulados y principios definidos en la Constitución Política, que la llevaron a autorizar a las autoridades locales para prohibir la minería*”¹⁹².

5.2.3. Adicionalmente, tampoco se avizora que la providencia del Tribunal demandado contenga un error originado en la interpretación o aplicación de los artículos 63 de la Ley 99 de 1993 y 35 del Código de Minas, que a su vez configure una irregularidad de significante trascendencia, pues el principio de rigor subsidiario explicado en el citado artículo 63 exige que la autoridad del nivel regional, departamental o municipal que pretenda aplicar dicho principio tenga la competencia para hacer más rigurosas las normas y medidas de policía ambiental. En ese sentido, según la norma, el rigor subsidiario exige que en el ámbito territorial reducido exista la competencia para apelar a la aplicación de dicho principio y, como ya se explicó, *de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables*, de modo que el Concejo Municipal de Urao no podía tomar una decisión, excluyente y exclusiva, acerca de la explotación de los recursos naturales no renovables, pues necesariamente debe haber una coordinación entre los entes territoriales y el gobierno nacional para decidir la posibilidad y ejercicio de la actividad minera.

En similar sentido, el artículo 35 de la Ley 685 de 2001, incluyendo el condicionamiento de su exequibilidad, establece que se pueden efectuar trabajos y obras de exploración y de explotación de minas dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras, de acuerdo con las normas ambientales nacionales, regionales y municipales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.

Por lo tanto, incluso la misma norma exige la concurrencia y coordinación entre todos los niveles territoriales sin que de dicho artículo se desprenda que la autoridad municipal es la única autoridad competente para delimitar zonas excluibles de la minería, so pena de, incluso, desconocer el contenido y la interpretación del artículo 34 del Código de Minas ampliamente esbozado en esta sentencia, así como las consideraciones expuestas entre los numerales 4.9.4.5 y 4.9.4.7 *supra*.

En lineamiento con lo dicho, la sentencia C-339 de 2009¹⁹³, cuando condicionó la constitucionalidad del artículo 35 del Código de Minas, precisamente indicó que uno de los sentidos normativos que se le puede dar a dicha disposición legal “*permitiría interpretar que únicamente se refiere a las normas de carácter municipal excluyendo las demás, lo cual atentaría contra la protección ambiental constitucional, al desconocer la relación armónica que deben existir entre la Constitución, las normas de ordenamiento territorial, las normas ambientales nacionales y departamentales y las de cada municipio*”¹⁹⁴, mientras que el sentido normativo “*que estaría de acuerdo con los postulados Constitucionales incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial*”¹⁹⁵, el cual, a su vez —tal y como se explicó— responde a un proceso de construcción armónico, colectivo y coordinado de país entre autoridades de distintos niveles territoriales en el que, por ejemplo, (i) a la Nación le compete establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional; (ii) las

¹⁹² Sentencia SU-095 de 2018, Op. Cit.

¹⁹³ M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁹⁴ Sentencia C-339 de 2009, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁹⁵ *Ibidem*.

Corporaciones Autónomas Regionales, como máximas autoridades ambientales en el área de su jurisdicción, participan con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten; y (iii) al Ministerio del Medio Ambiente le corresponde expedir y actualizar el estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio para su apropiado ordenamiento y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente a sus aspectos ambientales, así como dirimir las discrepancias entre entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental que susciten con motivo del ejercicio de funciones, y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos del medio ambiente.

Dicha consideración, a juicio de la Corte, es reflejo de *“la interdependencia que debe existir entre las normas ambientales y las propias del ordenamiento territorial, para explicar que aunque existe un ámbito global de la protección ambiental, la actuación local es un imperativo racional y físico en razón a la imposibilidad de actuar globalmente. Es así como se interrelacionan las autoridades ambientales nacionales y regionales con las autoridades territoriales, departamentales y municipales en una total solidaridad jurídica”*¹⁹⁶.

5.2.4. Finalmente, aunque en la sentencia reprochada se citó el artículo 37 del Código de Minas, según el cual ninguna autoridad regional, seccional o local, con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 del mismo Código, puede establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, dicha norma no pudo ser aplicada para resolver el caso concreto, pues fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-273 de 2016¹⁹⁷ por contravenir la reserva de ley orgánica .

Sin embargo, dicho defecto sustantivo no configura una irregularidad de significativa trascendencia en la resolución del *sub judice*, ya que, conforme se colige amplia y suficientemente de los antecedentes y las consideraciones hasta aquí expuestas, esa norma no fue el único fundamento de la decisión judicial cuestionada y su inaplicación no hubiese modificado el sentido de la misma, ni tampoco las consideraciones que la Sala Plena de esta Corte ha formulado en torno a la materia objeto de estudio, y que a su vez motivaron el análisis de este caso concreto, así como la decisión aquí adoptada.

Además, en la sentencia C-123 de 2014¹⁹⁸, por medio de la cual se estudió la constitucionalidad de dicha norma antes de que fuese declarada inexecutable por contravenir la reserva de ley orgánica, esta Corporación, en lineamiento con la jurisprudencia constitucional, el ordenamiento jurídico y la necesidad de establecer mecanismos de concurrencia y concertación con el fin de garantizar una coordinación entre los entes territoriales y el Gobierno nacional para decidir la posibilidad y ejercicio de la actividad minera, condicionó en aquel entonces la lectura e interpretación del mismo artículo *“en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política”*¹⁹⁹ (subrayas fuera del texto original).

¹⁹⁶ *Ibíd.*

¹⁹⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁸ M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁹⁹ Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

5.3. En conclusión, esta Sala revocará la sentencia de tutela dictada el 4 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se concedió el amparo constitucional deprecado por los accionantes y, con base en las consideraciones expuestas en esta providencia, confirmará el fallo de tutela proferido el 26 de febrero de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.

5.4. Sin embargo, conforme se anticipó en el numeral 4.12 *supra*, se reiterará al Congreso que, por medio de la Sentencia SU-095 de 2018²⁰⁰, el pleno de esta Corte lo exhortó con el propósito de que, en el menor tiempo posible, defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, para asegurar, entre otras cosas, que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería, como por ejemplo ocurriría con las decisiones relativas a la demarcación o delimitación de zonas excluibles de la minería en su respectivo territorio.

5.5. Ahora bien, mientras ello ocurre, esta Sala instará al Concejo Municipal de Urrao y a la Gobernación de Antioquia para que, en el marco de sus competencias, trabajen mancomunada y coordinadamente en la creación y puesta en marcha de espacios y procesos de concurrencia y concertación entre las autoridades ambientales de los distintos niveles territoriales con el fin de que, en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el precedente constitucional que ha condicionado su exequibilidad, adopten las decisiones relativas a la delimitación de zonas excluibles de la minería en la jurisdicción municipal de Urrao, teniendo en cuenta las consideraciones advertidas en el numeral 4.11 de esta sentencia.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia de tutela dictada el 4 de octubre de 2018 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por medio de la cual se concedió el amparo constitucional deprecado por los accionantes y, con base en las consideraciones expuestas en esta providencia, confirmar el fallo proferido el 26 de febrero de 2018 por la Subsección B de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la misma Corporación.

SEGUNDO.- REITERAR al Congreso de la República que, por medio de la Sentencia SU-095 de 2018, el pleno de esta Corte lo exhortó con el propósito de que, en el menor tiempo posible, defina uno o varios mecanismos de participación ciudadana y uno o varios instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio, para asegurar, entre otras cosas, que las entidades territoriales, a través de sus autoridades competentes, concurren en la definición, ejecución y seguimiento de las actividades de hidrocarburos y de minería, como por ejemplo ocurriría con las decisiones relativas a la demarcación o delimitación de zonas excluibles de la minería en su respectivo territorio.

TERCERO.- INSTAR al Concejo Municipal de Urrao y a la Gobernación de Antioquia para que trabajen mancomunada y coordinadamente en la creación y puesta en marcha de espacios

²⁰⁰ M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

y procesos de concurrencia y concertación entre las autoridades ambientales de los distintos niveles territoriales con el fin de que, en los términos del artículo 34 de la Ley 685 de 2001 y el precedente constitucional que ha condicionado su exequibilidad, adopten las decisiones relativas a la delimitación de zonas excluibles de la minería en la jurisdicción municipal de Urrao, teniendo en cuenta las consideraciones advertidas en el *numeral 4.11* de esta sentencia.

CUARTO.- Por Secretaría General, **LÍBRENSE** las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General