



Radicado ANM No: 20191230280621

Bogotá D.C., 14-03-2019 08:17 AM

Señora

RESERVADO

Asunto: Respuesta a derecho de petición elevado por Deisy Castro – Oficios No. 20199020368992 y 20199020372162

Cordial saludo,

En atención a su comunicación radicada en la Agencia Nacional de Minería bajo el No. 20199020368992 y 20199020372162, por remisión hecha por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, radicado 00-000996 y 00-002101, en la cual eleva una consulta sobre las posiciones entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, a raíz del alcance de las consultas populares para frenar proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos y minerales, previa respuesta, me permito realizar las siguientes apreciaciones:

El Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos del referido artículo, es decir, que, tal y como lo explicó la misma Corporación en sentencia SU – 354 de 2017, M.P. (E) IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO, la Corte Constitucional es el tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional como órgano encargado de salvaguardar la supremacía e integridad de la Carta. Así mismo, en el numeral 9<sup>1</sup> del artículo referenciado, la Carta Magna establece como una de las funciones del Alto Tribunal Constitucional la de revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales. En tal aspecto, es competente para conocer y proferir sentencia dentro de una acción de tutela en sede de revisión, de lo cual, dicha decisión adoptada podrá revocar o modificar el fallo, unificar la jurisprudencia constitucional o aclarar el alcance general de las normas constitucionales que deberán ser motivadas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> ARTICULO 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

<sup>2</sup> Artículo 31. Impugnación del fallo. Dentro de los tres días siguientes a su notificación el fallo podrá ser impugnado por el Defensor del Pueblo, el solicitante, la autoridad pública o el representante del órgano correspondiente, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato.

Artículo 33. Revisión por la Corte Constitucional. La Corte Constitucional designará dos de sus Magistrados para que seleccionen, sin motivación expresa y según su criterio, las sentencias de tutela que habrán de ser revisadas. Cualquier Magistrado de la Corte o el Defensor del Pueblo, podrá solicitar que se revise algún fallo de tutela excluido por éstos cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Los casos de tutela que no sean excluidos de revisión dentro de los 30 días siguientes a su recepción, deberán ser decididos en el término de tres meses.

Artículo 34. Decisión en Sala. La Corte Constitucional designará los tres Magistrados de su seno que conformarán la Sala que habrá de revisar los fallos de tutela de conformidad con el procedimiento vigente para los Tribunales de Distrito judicial. Los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente.

Artículo 35. Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas.

La revisión se concederá en el efecto devolutivo pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de este decreto.

Artículo 36. Efectos de la revisión. Las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta.



Radicado ANM No: 20191230280621

En tal virtud, y respondiendo a su petición, la posición que predomina respecto del alcance de las consultas mineras para frenar proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos o recursos naturales no renovables en los territorios es la adoptada por la Honorable Corte Constitucional, de acuerdo con lo manifestado anteriormente.

De igual forma, es menester precisar que la Sala Plena de la Corte Constitucional, en Sentencia SU – 095 de 2018 analizó el planteamiento jurídico sobre los límites competenciales de las entidades territoriales sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables –RNNR-, y en tal sentido, sin desconocer el precepto constitucional establecido en el artículo 313 de la Constitución Política y el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, la cual le asigna a los municipios las competencias en materia de ordenamiento territorial, entendiendo que la propiedad de los recursos del subsuelo y de los Recursos Naturales No Renovables son propiedad del Estado, y por tanto, son varias las razones por las cuales éste es un asunto que trasciende los intereses regionales, locales y en consecuencia municipales. De esto podemos colegir que la propiedad de los recursos del subsuelo y de los RNNR, son de todos los colombianos y por ello se encuentra en cabeza del Estado<sup>3</sup>; al respecto, la Corte 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."*<sup>4</sup>

Bajo este entendido, determinó:

*"Así, de acuerdo a lo referido, y con relación al caso concreto los artículos 1, 285, 287 y 311 constitucionales desarrollan el principio de autonomía territorial, en el marco del Estado unitario; si bien podría interpretarse que dichos principios son opuestos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que la Constitución Política define una coexistencia de los dos principios (unitario y de autonomía), sin que alguno de ellos deba aplicarse de manera absoluta sobre el otro, y en consecuencia generando que exista un sistema de limitaciones recíprocas entre los principios en el que el de autonomía territorial se encuentra condicionado por el de unidad, y desde otra perspectiva la unidad se encuentra determinada por el núcleo esencial de la autonomía de los territorios.*

*"[L]a territorialidad y [l]a unidad nacional [son] dos elementos teleológicamente inescindibles, ontológicamente diferenciables a partir de su materialidad geográfica, con unos destinatarios comunes -los habitantes del país-, y por entero, instancias orgánicas y funcionales de un mismo mecanismo estatal: el de la República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista".*

Así entonces, y con el propósito de evitar conflicto y de generar armonía entre los principios de Estado Unitario y de la Autonomía territorial, en el pronunciamiento constitucional antes mencionado, la Sala Plena de la Corte expresa que *"la Constitución determina en el artículo 288 que las competencias atribuidas a los*

Los fallos que no sean impugnados serán enviados al día siguiente a la Corte Constitucional para su revisión.

<sup>3</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 80 y 332

<sup>4</sup> 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.



Radicado ANM No: 20191230280621

*distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.”, de tal manera que los principios de coordinación y concurrencia conllevan al principio de colaboración armónica entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial, y como lo dispuso la misma Corporación en Sentencia C – 035 de 2016, debe entenderse: “como pilar fundamental para que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado. Ello presupone que la acción de estas autoridades debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles”*

De lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional determinó que “*Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; 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 RNNR, de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución.*” (Subrayado fuera del texto), y que, para dirimir dicha tensión entre diferentes órdenes territoriales, debe darse aplicación al artículo 288 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. Al respecto la Sala Plena de la Corte Constitucional precisó:

*“la Sala considera relevante indicar que de acuerdo con la normativa constitucional y la jurisprudencia todas aquellas actividades que se desarrollen con el fin de explorar y explotar el subsuelo y los RNNR, deben respetar, garantizar y proteger los postulados constitucionales de participación ciudadana y de coordinación y concurrencia nación territorio, en el marco del Estado unitario y la autonomía territorial.”*

Lo anterior obedece a que, según desglosa la Sala Plena de la Corte, se deben proteger los principios de democracia participativa, Estado unitario y autonomía territorial y para ello analizará el cumplimiento actual de tales postulados por el ordenamiento jurídico para identificar si se cumple con los postulados constitucionales y, como consecuencia, tomar las medidas pertinentes.

De tal manera, y de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia de Unificación mencionada, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta para vetar las actividades para la explotación del subsuelo ni de los Recursos Naturales No Renovables y que para ello se deberá aplicar los principios de coordinación y concurrencia, dado que la propiedad, beneficio y aprovechamiento, recae, constitucionalmente, en cabeza del Estado. Es decir, que para que una entidad de carácter local pueda llegar a vetar o las actividades para la explotación del subsuelo y de los RNNR, deberá, inequívocamente, coordinar con el Estado (nivel central) y hacer efectiva su participación dentro del trámite y debate respectivo, con el fin de garantizar el irrestricto cumplimiento, no sólo de la sentencia que se ha mencionado, sino de los preceptos constitucionales a los que estamos obligados a cumplir.

Así mismo, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual establecía que, cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la ley. El problema jurídico que estudió la Corte se refería a si el legislador desconoció la reserva de ley orgánica al ordenar que cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, debe convocarse una consulta popular. La reserva orgánica en materia territorial y en la asignación



Radicado ANM No: 20191230280621

y distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales está dispuesta en varios artículos de la Constitución, específicamente el artículo 105 ordena que una ley orgánica de ordenamiento territorial debe regular los casos, los requisitos y las formalidades en que los Gobernadores y Alcaldes podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio.

Por lo anterior, y de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional, sólo es posible hacer uso de este mecanismo de participación en los términos consagrados en la Constitución y la Ley, que consagran que en materia territorial las consultas populares deben recaer sobre los asuntos propios de su competencia. Es decir, que este mecanismo no puede entrar a decidir sobre desarrollo de actividades mineras, debido a que, como se ha explicado, dichas actividades y el aprovechamiento del subsuelo y de los Recursos Naturales No Renovables, no son de competencia de los entes territoriales, sino que es un asunto de interés de Estado, por lo que no le es posible, por medio de consultas populares, vetar o prohibir las actividades mineras:

En los anteriores términos, se da respuesta a su solicitud, aclarando que la presente se emite de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015 por medio del cual se sustituyó los artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, que en el prevé que los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Atentamente,

  
**JUAN ANTONIO ARAUJO ARMERO**  
Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica

**Anexos: 0".**

**Copia: "No aplica".**

**Elaboró: Laureano Cerro – Abogado Contratista**

**Revisó: "No aplica".**

**Fecha de elaboración: 14-03-2019 07:40 AM**

**Número de radicado que responde: <<20199020368992 y 20199020372162>>**

**Tipo de respuesta: Total**

**Archivado en: Oficina Asesora Jurídica**