



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

SALA QUINTA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

Referencia	: Sentencia de única instancia
Medio de control	: Observación legal y constitucional de Acuerdo
Demandante	: DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO
Acto	: Acuerdo 1 del 27 de febrero de 2019 Concejo Municipal de Salento - Quindío.
Radicado	: 63001-2333-000-2019-00056-00

Armenia, treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Tema: *Revisión de validez del Acuerdo – competencia de las entidades territoriales para prohibir actividades mineras en su territorio.*

Sentencia 108-2019

Cumplidas todas las etapas previstas en el proceso, sin que hayan pruebas por practicar, sin que se observen causales de nulidad y verificados los presupuestos procesales, procede el Tribunal, en única instancia, a emitir sentencia de fondo dentro de la demanda que en ejercicio del medio de control de revisión de Acuerdos municipales, instauró la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO, en contra del Acuerdo 1 del 27 de febrero de 2019 “POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, proferido por el Concejo Municipal del Municipio de Salento.

1. ANTECEDENTES

El Gobernador del Departamento del Quindío presentó escrito solicitando la revisión del 1 del 27 de febrero de 2019, expedido por el Concejo Municipal de Salento, Quindío, formulado como

1.1. Pretensión

“... solicito con todo respeto a los Honorables Magistrados declarar la invalidez del Acuerdo No. 001 del 27 de febrero de 2019 **“POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”**, respecto del acto administrativo expedido por el Honorable Concejo Municipal de Salento, Quindío.” (Fol. 1 a 6).

1.2. Fundamentos fácticos

En síntesis, los hechos se circunscriben a que el Concejo Municipal de Salento expidió el Acuerdo municipal mencionado, siendo sancionado el día 4 de marzo de 2019 por parte de la autoridad competente.

En criterio de la entidad territorial objetante, el acto administrativo anunciado quebranta diversas normas Constitucionales y Legales.

1.3. Fundamentos de derecho

Fundamenta sus pretensiones en los artículos 1, 288, 332, 334 - modificado por el artículo 1 del acto legislativo 3 de 2011 -, 360 - modificado por el artículo 1 del acto legislativo 5 de 2011 - y 361 - modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 5 de 2011 - de la Constitución Política. Así mismo, en los artículos 5 y 7 de la Ley 685 de 2001 y 1 de la Ley 20 de 1969.

Sostiene que según la Corte Constitucional, la regulación de la explotación de recursos naturales no renovables, tales como aquellos cuya explotación se consigue a través de la minería, no se encuentran dentro del ámbito de dominio de las entidades territoriales, en virtud del principio de la autonomía territorial que se desprende el artículo 1 de la Constitución Política de Colombia, ya que tal principio debe ceder al principio del Estado Unitario.

El Estado no es la nación, entendida esta como una unidad a nivel central, sino que el Estado está conformado por los distintos niveles territoriales y por todos los colombianos, por lo cual los recursos

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

naturales no renovables, al ser del Estado, le pertenecen a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales, independientemente de su localizaciones, es decir, el hecho de que los recursos naturales no renovables se encuentren dentro de determinada entidad territorial, no quiere decir que tales recursos le pertenezcan a esa entidad, por el contrario, tales recursos le pertenecen a todas las demás entidades territoriales en conjunto.

El beneficiario de las regalías es el Estado y no las entidades territoriales, por lo cual se infiere que éstas - las entidades territoriales - no pueden prohibir la explotación de recursos naturales no renovables, puesto que haciéndolo, pueden afectar a las demás entidades territoriales que se benefician de las regalías y sobrepasarían la competencia que les ha otorgado la Constitución Política.

Los artículos 5 y 7 de la Ley 685 de 2001 disponen que los recursos que se encuentren en el suelo y en el subsuelo, pertenecen al Estado Colombiano, es decir, a todos los miembros del conglomerado y absolutamente a todas las entidades territoriales del país, por lo cual todas las entidades territoriales se ven beneficiadas por la explotación de los recursos naturales no renovables, sin importar que los mismos no se encuentren dentro del territorio de la entidad. Por ello, reitera, no puede ser competencia de una entidad territorial regular la explotación de los recursos naturales no renovables, puesto que los mismos no le pertenecen solo a la entidad, sino a todos.

El Acuerdo acusado, al prohibir en la jurisdicción del Municipio de Salento el desarrollo de actividades de minería de metales y piedra preciosas de pequeña, mediana y gran escala, desconoce el precedente jurisprudencial constitucional, toda vez que teniendo en cuenta lo expuesto por la Corte constitucional – Sentencia SU 095/2018 –, las entidades territoriales no tienen la facultad para prohibir actividades mineras en su territorio, ya que el subsuelo y los recursos naturales no renovables pertenecen al Estado y no a las entidades territoriales y aunque no se puede desconocer que para acceder a tales recursos debe presentarse afectación en el suelo, el cual le pertenece a la entidad territorial, la legislación colombiana le

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

ha encargado a las entidades del sector central la regulación de la explotación de los recursos naturales no renovables y la implementación de políticas, de manera concertada con las entidades territoriales, para que tal explotación no afecte en gran medida al medio ambiente.

2. CONTESTACIÓN DEL MUNICIPIO E INTERVENCIONES

2.1. Municipio de Salento

La aludida entidad territorial, mediante apoderado judicial, coadyuva lo resuelto por el Concejo Municipal de Salento (Fol. 140 a 163). Para tales efectos, sustenta su posición en los siguientes argumentos:

Los fundamentos con los que se cuenta para expedir el acuerdo objeto de revisión, se encuentran desarrollados en la exposición de motivos y articulado del mismo, en los cuales se señalan las disposiciones de índole Constitucional y legal y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, así como del Tribunal Administrativo de Antioquía que ampara la expedición del mismo, los cuales no fueron tenidos en cuenta por la autoridad Departamental.

Mediante el acto administrativo no se está regulando los usos de suelo ni desconociendo disposiciones de carácter minero como erróneamente lo señala el Departamento del Quindío; por medio del acuerdo en revisión se adoptó una determinación para defender el patrimonio ecológico y cultural de Salento, frente a una actividad altamente generadora de deterioro ambiental y social, como es la minería.

El Concejo Municipal tuvo en cuenta las facultades Constitucionales y legales de las que se encuentra investido, especialmente las consagradas en los artículos 80 y 313 de la Constitución Política, 1, 63 y 65 de la Ley 99 de 1993 y 3 de la Ley 136 de 1994.

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

Las actividades extractivas afectan de manera grave e irreversible la estructura ecológica principal, en sus componentes de suelo, agua, biodiversidad, paisaje e inciden negativamente en el cambio climático y en la generación de riesgos, tanto a las vidas humanas, como a la infraestructura vial y de servicios públicos de los municipios, aspecto que ha sido reconocido por la Jurisprudencia Constitucional y por diversos estudios interdisciplinarios realizados por la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y organizaciones nacionales e internacionales.

El riesgo que las actividades extractivas de recursos naturales no renovables generan en la población adyacente, ha sido expuesto por la propia institucionalidad minera, que mediante un oficio remitido por el Ministerio de Minas y Energías al Senado de la República, señaló: "(...) los trabajos que se desarrollan para la exploración y explotación minera de hidrocarburos ocasionan movimientos en los terrenos circundantes generando inestabilidad en las construcciones aledañas, de tal forma que si no se guardan las distancias suficientes se presentan inminentes situaciones de riesgo para los habitantes a su alrededor."

Así, las actividades mineras generan graves procesos de deterioro ambiental y social, de manera que producen y exacerban los conflictos socio ambiental, ocasionan pasivos ambientales y sociales, entre ellos el desplazamiento de propietarios, poseedores, tenedores y ocupantes de los predios donde se ejecutan, así como de las áreas circundantes por cambios en los patrones físico-químicos de los recursos naturales.

El Municipio de Salento es conocido por su riqueza natural y cultural, por lo cual es llamado el padre del Quindío, por ser el Municipio más antiguo y cuna de la palma de cera; dentro de sus atractivos turísticos se encuentra el Valle del Cocora, la arquitectura de su plaza y de sus casas antiguas en bahareque y en tapias de barro, por la amabilidad y gentileza de sus pobladores, demostraciones artísticas callejeras, por sus hermosos paisajes y por su excelente clima.

No obstante la riqueza natural y cultural de Salento, en los últimos años se ha presentado la proliferación de títulos y solicitudes de títulos mineros en el Municipio, cuyo fin es la exploración y

explotación de minerales, especialmente metálicos, que de concretarse pondrían en grave situación de riesgo a la base natural del municipio; las actividades económicas sobre las cuales se sustenta, alteraría en grave manera la forma de vida de los pobladores, el patrimonio natural y arquitectónico. Adicionalmente, de consolidarse los procesos mineros en curso, llevaría a que proyecto a proyecto, se desconozca la determinación que de manera general tiene el municipio a través de sus diferentes instrumentos de planificación y ordenamiento.

El desarrollo de la minería privilegia actividades particulares sobre el interés general del municipio, el ordenamiento ambiental y territorial, pues los contratos de concesión minera son suscritos entre las autoridades mineras del orden nacional y las empresas extractivos, en particular multinacionales, sin consultar intereses y determinaciones e instrumentos del orden local ni la facultad del Municipio de decidir sobre sus propias formas de desarrollo, su copropiedad sobre el subsuelo como parte del Estado y sin garantizar el derecho a la participación ciudadana, lo cual ha sido puesto de presente por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Atendiendo las facultades Constitucionales y legales de que está revestido el Concejo Municipal de Salento, era preciso adoptar las medidas eficaces y oportunas, a fin de evitar la ocurrencia de situaciones como las descritas, de manera tal que se recuperen y mantengan los espacios, ciclos y dinámicas del agua, la conservación de la biodiversidad, de los ecosistemas estratégicos, del paisaje, del aire, del suelo, prevenir riesgos, proteger la vida humana, preservar los acuíferos, entre otros.

Por lo demás, realiza un recuento normativo y jurisprudencial que, en su criterio, apoyan la Constitucionalidad y legalidad del acuerdo remitido para revisión.

2.2. Ministerio de Minas y Energías

El Ministerio de Minas y Energías, mediante apoderada judicial, solicita que se declare la invalidez del Acuerdo 1 de 2019 proferido

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

por el Concejo Municipal de Salento (Fol. 88 a 99). Para tales efectos, sustenta su posición en los siguientes argumentos:

Las tensiones entre los principios de autonomía territorial y República Unitaria son normales en el desarrollo de un Estado compuesto. Por esta razón, la misma Constitución Política adoptó herramientas para dirimir pacíficamente dichas tensiones. Así, en el artículo 288 de la C.P. se dispone que 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 orgánica que regule la materia.

El ordenamiento jurídico hace parte del Estado Social de Derecho y propende por una visión compartida de País, por el desarrollo armónico del territorio Colombiano, por la conciliación de las diferencias, por 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.

En virtud de ello, debe concluirse que bajo el orden Constitucional Colombiano, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades minero - energéticas en sus territorios, toda vez que este tipo de actividades son del orden nacional, por lo cual deben aplicarse mecanismos de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre la Nación y los territorios.

La cartera de Minas y Energías hace referencias a diversos fallos proferidos por el Órgano de Cierre de esta Jurisdicción, en los cuales, según informa, se deja establecido que para la realización de consultas populares que tengan como fin la planeación minero – energética, deben ser concertadas de manera previa entre la Nación y la entidad territorial.

El Ministerio de Minas y Energía sostiene que es respetuoso del mandato contenido en el artículo 1 de la Constitución Política, según el cual, Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa, pluralista y democrática. En virtud de lo anterior, entiende que la competencia sobre el suelo y el subsuelo

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

no es absoluta y que debe armonizarse con los principios de Estado unitario y de autonomía territorial y los cuales deben respetarse mutuamente, en virtud a lo consagrado en el artículo 228 de la Constitución Política.

Uno de los puntos que más tensión genera en la interacción de tales principios, es la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en el entendido que el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propio a las autoridades territoriales.

Respecto a lo anterior y con fundamento en pronunciamiento de la Corte Constitucional, considera que es claro que la armonía y el equilibrio que debe existir entre los principios de descentralización y autonomía y el principio de unidad, se construye mediante limitaciones. En efecto, si en aras de preservar las prerrogativas locales, regionales o seccionales, el nivel central no ejerce la totalidad de las competencias inherentes al poder público, ello se debe a que está limitado por el espacio reservado a las entidades territoriales, cuya autodeterminación en los asuntos que les corresponden, se despliega hasta los límites que, en beneficio del principio unitario, vienen fijados por la materia misma, por la Constitución o por la ley.

La posición jurídica establecida por algunos jueces constitucionales, según la cual las autoridades territoriales de manera unilateral, por medio de acuerdos municipales, pueden prohibir actividades minero energéticas, desconoce la legislación establecida en materia de planeación territorial, la legislación aplicable para declarar áreas excluidas de la minería y demás normatividad ambiental y mineral aplicable.

Aclara que no se opone a los mecanismos de participación ciudadana, pues ha visto como una oportunidad de crecimiento los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado y ha empezado a trazar nuevos escenarios de dialogo social en cada una de las etapas del proceso minero energético. Pese a ello, le resulta

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

Constitucionalmente preocupante que por medio de una consulta popular se logre derogar territorialmente legislación vigente y, con un agravante, que se desconozca la estructura contemplada para Colombia en el artículo 1 de la Constitución.

Realiza un recuento jurisprudencial de los aludidos principios, en cuanto a actividades minero – energéticas se refiere.

Sostiene que en el fallo de unificación SU-095 de 2018, la Corte Constitucional unificó su jurisprudencia y se apartó en forma definitiva de la Sentencia T 445-2016, señalando contundentemente que los entes territoriales no tienen competencia o facultad constitucional o legal para prohibir, en forma aislada, las actividades minero - energéticas.

Recalca que la Corte, en dicha providencia, hizo referencia a la necesidad de que las autoridades del orden nacional y territorial, dentro de los diferentes mecanismos que establece la ley, de manera coordinada y concurrente, definan las actividades mineras y de hidrocarburos que se van a desarrollar en los territorios.

Así mismo, indica que los Tribunales Administrativos, en diferentes oportunidades, han invalidado acuerdos municipales que pretendían prohibir actividades mineras y de hidrocarburos en sus territorios, como mecanismos no idóneos para realizar esta exclusión.

El fallo proferido por el Consejo de Estado, en el caso de Urrao - Antioquia, según el cual, los Municipios sí pueden prohibir actividades mineras y de hidrocarburos a través de acuerdos municipales, es anterior a la sentencia de unificación de la Sala Plena de la Corte Constitucional, que resaltó: una "inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables. De acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los RNNR, 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 RNNR, las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción."

2.3. Concejales del Municipio de Salento

Los señores LUIS CARLOS ARIAS GARCÍA, JESÚS ALBEIRO BENÍTEZ FRANCO, ARLEX CARMONA, ORFA LILIANA CORREA ROJAS, JHON JADER GARCÍA BERNAL, MAURICIO GONZÁLEZ ATEHORTÚA, RODRIGO GAVIRIA SALAZAR, GABRIEL ALONSO GAVIRIA ALBORNOZ Y VÍCTOR MANUEL PARRA VERA, en calidad de Concejales del Municipio de Salento efectuaron pronunciamiento en escrito separado a la entidad territorial, sin embargo, encuentra la Sala que replican los argumentos expuestos por el representante judicial del Municipio, por lo cual, ninguna manifestación adicional se hará respecto de los argumentos ya expuestos (Fol. 105 a 133),

2.4. Fundación Bahareque

Al respecto, debe indicarse que si bien fue presentado un escrito por el señor JAIME HERNÁN ARIAS GARCÍA, alegando la calidad de representante legal de la Fundación Bahareque – organización que defiende los DDHH y el patrimonio cultural y ambiental – al expediente no fue allegado el documento que acredite la existencia y representación legal de tal fundación (Fol. 167 a 173).

No obstante ello, por tratarse de una acción especial de control de legalidad, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia, se tomará el escrito como presentado por el señor ARIAS GARCÍA a título de persona particular, más no como representante legal de la Fundación Bahareque.

Así las cosas, el ciudadano solicita que el acuerdo atacado sea declarado legal y válido, por los siguientes argumentos.

Los artículos 272 y 313 de la Constitución, establecieron las funciones y competencias para que los Concejos Municipales pudieran ejercer satisfactoriamente sus tareas, incluyendo la reglamentación, control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural en su jurisdicción territorial.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-243/97, dejó claro que los concejos municipales pueden producir "la normativa que consideren

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

pertinente para proteger su patrimonio ecológico"; no obstante, dice la misma Corte, dicha prerrogativa es condicionada por aquellas imposiciones previstas en normas jurídicas expedidas por las autoridades ambientales como lo son, entre otras, el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, quienes tienen la competencia de hacer las regulaciones de carácter ambiental de conformidad de la Ley 99 de 1993. Ello significa que "cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio", sin menoscabo de la facultad Constitucional que tienen los Concejos Municipales de proteger, dentro de su jurisdicción, el patrimonio ecológico que trasciende el interés local, es decir, que en palabras de la Corte, que "no se vacía de contenido la facultad de origen constitucional".

La regulación del patrimonio ecológico local es competencia de los Concejos Municipales, en virtud de sus potestades constitucionales propias, tal como lo han precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

De otro lado, sostiene que las instituciones del Estatales son las que en principio deben ejercer la defensa del ambiente, por lo cual es coherente, prudente, pertinente y necesario que el Concejo Municipal de Salento haya emitido un acuerdo que busca proteger el patrimonio ecológico, de las amenazas de la explotación de metales y piedras preciosas a pequeña, mediana y gran escala que se proyectan en el municipio.

La "Guía para la incorporación del Paisaje Cultural Cafetero en la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial (POT, PBOT, EOT)" emitida por los Ministerios de Cultura y Vivienda, Ciudad y Territorio, junto con la Federación Nacional de Cafeteros, estableció como uno de los 16 valores excepcionales y universales del PCC que se definieron para la tenerse en cuenta la reglamentación de los POT, la disponibilidad hídrica, la cual se refiere a la alta presencia de unidades prioritarias para la retención y regulación del agua, indicando que la oferta de agua es determinante en la cosecha del café.

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

En ese orden de ideas y teniendo en cuenta que es obligación de los particulares y del Estado preservar el valor excepcional de la disponibilidad de agua del Paisaje Cultural Cafetero, resulta contradictorio que se hayan otorgado títulos mineros en las áreas donde se produce el agua.

Cita extracto de un "documento técnico" con fundamento en el cual sostiene que es claro que la minería se constituye como una real amenaza que pone en riesgo los valores universales excepcionales que le dieron el mérito como patrimonio cultural de la humanidad al Paisaje Cultural Cafetero, por lo cual las autoridades e instituciones Estatales como lo es el Concejo Municipal de Salento, tienen la potestad de ejercer la defensa de ese patrimonio ambiental-cultural emanando la normatividad que a bien consideren apunte al cumplimiento de la encomienda constitucional que establece el artículo 313-9.

La solicitud de pruebas documentales (criterio de la CRQ frente al acuerdo cuestionado y Plan de manejo de la cuenca del río La vieja) no es de recibo, por resultar inconducentes y por tratarse de un asunto de validez, susceptible de resolverse de plano.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, considera que no se cumplió con los requisitos Constitucionales y legales para limitar el uso del suelo en materia de explotación minera en la Jurisdicción del Municipio de Salento, por lo cual solicita que se declare la invalidez del Acuerdo Municipal acusado proferido por el Concejo Municipal del Municipio de Salento (Q), por no estar acorde al ordenamiento jurídico superior (Fol. 83 a 87).

Para tales efectos, expuso:

- El Estado es un ente abstracto dueño de los recursos naturales no renovables que yacen en el subsuelo y cuya explotación se materializa a través del sistema nacional de regalías, por tanto, las entidades territoriales no pueden disponer de los mismos porque

pertenecen a todo el país en procura de satisfacer el interés general.

- El Concejo Municipal del Municipio de Pijao (**sic**) no tiene competencia para excluir la actividad minera del territorio del ente territorial, a la luz de las atribuciones contempladas en los artículos 311 y 313 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 80, 332, 334, 360 de la Carta, habida cuenta que las entidades territoriales pertenecen al Estado y, como consecuencia, no son dueñas del subsuelo, tal como se precisó líneas atrás. Por tanto, la sentencia de la Corte Constitucional C-035 de 2016, sostuvo que la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso y, por ende, es perfectamente viable que dicha regulación asigne a una entidad del orden nacional la administración de la explotación de recursos del subsuelo, esa administración implica per se la pérdida de autonomía de las entidades territoriales para disponer sobre el uso del suelo en esta materia. Por tanto, los artículos 5 y 7 de la Ley 685 de 2001 y los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014, no están sometidos al principio de autonomía territorial de las entidades territoriales en lo atinente al uso del suelo (superficie y subsuelo).
- El Acuerdo Municipal proferido por el Concejo Municipal de Salento, no está dentro del ámbito de competencias del municipio, y está encaminado a contrariar una norma de rango constitucional, de conformidad a lo contemplado en el artículo 334 de la Constitución Política, esto es, la facultad de reglamentar el ordenamiento del suelo de su territorio, que incluye determinar si en una determinada zona debería haber actividad minera, en contravía con lo expuesto en los artículos 5 y 7 de la ley 685 de 2001 (*Fol. 87*).

4. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

4.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley 136 de 1994 - concordante con los artículos 118 y siguientes del Decreto 1333 de 1986 – y el numeral 5 del artículo 151 del CPACA, corresponde a la Corporación decidir, en única instancia, la solicitud de revisión del acuerdo municipal cuestionado.

4.2. Problema jurídico

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

Le corresponde al Tribunal determinar: ¿Carece de validez el Acuerdo 1 del 27 de febrero de 2019 “POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, proferido por el Concejo Municipal del Municipio de Salento, mediante el cual se prohíben las actividades de explotación minera dentro de su jurisdicción?

La tesis que sostendrá esta Corporación es que el acuerdo resulta inválido y en consecuencia debe declararse su falta de validez.

*Los requisitos que permiten arribar a esta conclusión se pueden abordar bajo dos temas centrales: **i)** Fundamento normativo y jurisprudencial de la competencia de las entidades territoriales para prohibir la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables; **ii)** Propiedad de los recursos naturales NO renovables; **iii)** Referente jurisprudencial relevante para el caso; **iv)** El caso concreto.*

4.3. Fundamento normativo y jurisprudencial de la competencia de las entidades territoriales para prohibir la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables.

El artículo 1¹ de la Constitución dispone que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

El artículo 2 Superior, establece como fines esenciales del Estado, entre otros, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,

¹ Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Para tales efectos, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Concordante con lo anterior y atendiendo la forma de organización del Estado Colombiano – República Unitaria con autonomía de las entidades descentralizadas – la Carta Magna contiene diversas disposiciones orientadas a garantizar y desarrollar la autonomía de las entidades territoriales.

Así, la Constitución Política, al regular la organización territorial, dispuso que las entidades territoriales² gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, en virtud de ello, tienen el derecho a gobernarse por autoridades propias; a ejercer las competencias que les correspondan; a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales.

Dicha independencia, a nivel Departamental, se ve aterrizada en el artículo 299³ Superior, que consagra que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Respecto del Municipio, entendido éste como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y a

² **ARTICULO 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.

³ **ARTICULO 298.** Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.
Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.
La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

quien la misma Carta Política, en su calidad de entidad territorial, le reconoce autonomía, 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.

*La forma en que se ve materializada la autonomía de las entidades territoriales, es en las competencias que constitucional y legamente le han sido conferidas a sus autoridades, Alcalde⁴ y Concejo Municipal⁵. A esta última, se le confirió la **potestad de REGLAMENTAR LOS USOS DEL SUELO y de dictar, conforme los límites que fije el Legislador, las normas necesarias para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, así:***

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos: (...)

7. **Reglamentar los usos del suelo** y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.
 (...)

⁴ **ARTICULO 314.** Modificado por el art. 3, Acto Legislativo 02 de 2002. **El nuevo texto es el siguiente:** En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido. El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes. La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

⁵ **ARTICULO 312.** Modificado por el art. 5, Acto Legislativo 01 de 2007. **El nuevo texto es el siguiente:** En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal. La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos. La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones. Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

Sentencia de única instancia
 Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.
 (...) (Negrillas fuera de texto).

Para empezar nótese que se alude a reglamentar el uso del suelo y NO DEL SUBSUELO; en segundo lugar se concede la función de reglamentar, es decir, de hacerlo atendiendo la normativa jurídica superior.

Frente al patrimonio ecológico, las normas a dictar son las NECESARIAS para su control, preservación y defensa, bajo el contexto que también se reconoce la validez de la competencia que tienen sobre la materia las Corporaciones Autónomas Regionales, como autoridades ambientales.

Por lo que el artículo en comento debe interpretarse de manera armónica y sistemática con el contexto constitucional, por la potísima razón de que no nos encontramos en un Estado de carácter Federal, donde sí se podría reconocer y aceptar una mayor independencia de los territorios anexos o federados.

4.4 La propiedad de los recursos naturales NO renovables

Lo primero que debe determinarse, previo a efectuar el análisis jurídico, es qué se entiende por "recursos no renovables".

La Corte Constitucional, al efectuar el análisis de constitucionalidad del literal a) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 y el literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, abordó el tema en comento, así:

(...) el concepto de "recursos naturales no renovables" es de naturaleza técnica y proviene de la ecología y de la economía. Así, muy brevemente se pueden definir los recursos naturales^[1] como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables.

Los primeros, como se desprende de la bibliografía sobre el tema y de los conceptos incorporados al presente expediente, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, **los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales.** Esta diferencia es conceptualmente clara y de gran trascendencia, pues los recursos naturales renovables, como el agua o la madera, pueden ser utilizados de manera indefinida, siempre y cuando en su explotación se respeten los condicionamientos naturales que permiten su autorreproducción. Por consiguiente, una mala explotación puede deteriorarlos e incluso destruirlos, por lo cual los ecólogos señalan con acierto que, a pesar de ser renovables, son recursos que se pueden agotar. Sin embargo, en principio tales recursos pueden ser utilizados en forma indefinida, si su explotación es adecuada. En cambio, **cuando se consume una cantidad de un recurso no renovable - como el carbón- ella no puede ser reemplazada, pues la naturaleza no la repone, al menos en una escala humana de tiempo.** Por ende, **los recursos no renovables existen en cantidad limitada y progresivamente se van agotando, por lo cual la ecología los concibe como un capital natural que inevitablemente se irá consumiendo.**

4- En la naturaleza existen típicos recursos renovables, como el agua, el aire, o las producciones agrícolas, así como también es posible señalar recursos que **son evidentemente no renovables, como los metales y los combustibles fósiles.** Sin embargo, a pesar de la claridad de la diferencia conceptual entre estos tipos de recursos, lo cierto es que **entre los ecólogos no hay total acuerdo sobre si determinados recursos, como el suelo, son renovables o no. En efecto, conceptualmente los suelos son renovables, pues los propios procesos naturales permiten su reproducción; sin embargo, en general estos procesos de renovación de los suelos son muy lentos, por lo cual, según algunos especialistas, ellos debían ser clasificados como no renovables, por cuanto en escalas de tiempo sociales y humanos, debe asumirse que son recurso que no llegan a ser repuestos.** Tal fue la razón que llevó a la Corte a solicitar conceptos técnicos sobre la naturaleza renovable o no renovable de la piedra, la arena y el cascajo de los suelos de los ríos.”⁶

⁶ C.C. Sala Plena, Sentencia C 221 del 29 de abril de 1997 M.P. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO, Ref. Expediente D-1458 demanda de inconstitucionalidad en contra del literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 y el literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

Entendido pues el concepto de recurso natural y su clasificación – renovables y no renovables – debe determinarse la propiedad de estos.

Al respecto, se tiene que el artículo 332 de la Constitución Política dispone que “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.” (Negrillas de la Sala), disposición que es concordante con lo señalado en el artículo 5 de la Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, que establece:

ARTÍCULO 5o. PROPIEDAD DE LOS RECURSOS MINEROS. Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes 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.

En relación con el tema en comento, la Corte Constitucional ha señalado:

4. La propiedad del subsuelo y la explotación de recursos naturales no renovables -RNNR.

En Colombia la extracción de recursos naturales no renovables ha ido en ascenso, desde inicios del siglo XX (1905) en el caso de los hidrocarburos y aproximadamente desde la época colonial y republicana en el caso de la minería. La explotación y el uso de recursos como el petróleo y de otros minerales como el carbón, el oro, la plata, el níquel, el cobre, el hierro las gravas y arenas, entre otros, ha aumentado en el país en razón de los usos de los mismos y de su exportación a otros países. En las últimas décadas el crecimiento de la explotación del subsuelo ha sido postulado como dinamizador del país por los Gobiernos electos, como se evidencia en los Planes Nacionales de Desarrollo de los años 2010

Sentencia de única instancia
 Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

a 2014 y 2014 a 2018 con el impulso de la llamada locomotora minero- energética.

La existencia histórica de las actividades realizadas para el uso del subsuelo ha requerido de la expedición de normas de rango constitucional, legal y administrativo que han sido proferidas a lo largo de los años con un aumento desde la Constitución de 1886 hasta la vigente Constitución de 1991, en las que se mantiene el postulado superior de permitir, y así aprovechar, la explotación de recursos naturales no renovables y del subsuelo.

El ordenamiento constitucional colombiano vigente confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 80⁷ y 332⁸ de la Constitución Política. A su vez, el artículo 334⁹ superior confiere igualmente al Estado la dirección general de la economía, y los artículos 360¹⁰ y 361¹¹ disponen que la explotación de un

⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 80. *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

⁸ Constitución Política de Colombia. Artículo 332. *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”.*

⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 334. Modificado. A.L. 3/2011, art. 1º *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este 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 sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho.*

¹⁰ Constitución Política de Colombia. Artículo 360. Modificado. A.L. 5/2011, Artículo. 1º *La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, 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. (Se subraya).*

¹¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 361. Modificado. A.L. 5/2011, Artículo. 2 *“Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán 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*

recurso natural no renovable¹² causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía.

En desarrollo de los anteriores supuestos constitucionales en el país se realizan diversas actividades para la explotación de recursos naturales no renovables, que hacen necesario identificar los pilares y fundamentos normativos que las regulan. Así, en este acápite la Sala revisará las siguientes temáticas, con la finalidad de identificar conceptos y elementos esenciales en el adelanto de las operaciones del sector minero energético, a saber i) el alcance del concepto de Estado, para con fundamento en ello identificar las regulaciones definidas en el ordenamiento jurídico con relación a la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables; ii) el concepto de rentas exógenas y el funcionamiento del Sistema General de Regalías en los que se aplican los principios de coordinación y concurrencia entre la nación y las entidades territoriales; iii) la regulación en materia de concesiones sobre el subsuelo en los sectores minero y de hidrocarburos y, iv) las competencias institucionales en materia de subsuelo y recursos naturales no renovables.

4.1. La propiedad del subsuelo en el ordenamiento constitucional.

Como antecedente respecto a la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es de indicar que la Constitución Política de 1886 en el artículo 4 disponía que el territorio, con los bienes públicos que de él formaban parte, pertenecían únicamente a la Nación. Diferentes desarrollos normativos se dieron con el objeto de regular lo dispuesto por la Constitución de 1886. Entre ellos, la Ley 20 de 1969¹³ -vigente parcialmente a la fecha- establece en el artículo 1 que *"Todas las minas pertenecen a la*

subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos. (...)"

¹² La Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, indicó al respecto a la definición del concepto de recursos naturales no renovables que éste *"es de naturaleza técnica y proviene de la ecología y de la economía. Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales"*.

¹³ Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos.

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros (...)” de lo que se deriva que al amparo de la Constitución del 86 se entregaron autorizaciones a particulares para la extracción de recursos del subsuelo.

Actualmente, el ordenamiento jurídico mantiene vigente la propiedad privada del subsuelo para aquellos yacimientos descubiertos con anterioridad al año 1969, de acuerdo con la Ley 97 de 1993. Al respecto, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-424 de 1994¹⁴ y declaró exequible la Ley referida respetando en forma excepcional los derechos entregados a particulares antes de la expedición de la Ley 20 de 1969.

Por otra parte, la referida Ley 20 señala:¹⁵ *“El Gobierno podrá declarar de reserva nacional cualquier área petrolífera del país y aportarla, sin sujeción al régimen ordinario de contratación y de licitación, a la Empresa Colombiana de Petróleos para que la explore, explote y administre directamente o en asociación con el capital público o privado nacional o extranjero”.*

La normativa referida permite identificar que en vigencia de la Constitución Política de 1886 y de las normas expedidas bajo la misma, la propiedad del subsuelo se encontraba en cabeza de la nación, y el Gobierno central tenía únicas potestades para su manejo y administración.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución de 1991 se estableció que la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables está en cabeza del Estado de acuerdo con lo estipulado en los ya mencionados artículos 80, 332, 334, 360 y 361.

En desarrollo constitucional, la Ley 685 de 2001 – Código de Minas- estableció en el artículo 5 que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-424 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz. *“Esta Corporación encuentra que en nuestro ordenamiento jurídico, se ha establecido un régimen especial de la propiedad particular sobre el subsuelo y en especial sobre el petrolero, que implica que ella ha sido conferida por el Estado, y que se halla condicionada a las exigencias legales en cuanto a la continuidad del derecho de dominio; además, se encuentra que dicha propiedad no es extraña a las exigencias que sobre su ejercicio haga el Legislador, ya que comporta buena parte de la riqueza pública de la Nación y del Estado, que debe ser aprovechada en beneficio de la sociedad. Por ello resulta razonable la interpretación contenida en la ley demandada, que señala que las excepciones reconocidas por la Ley 20 de 1969 son aquéllas en las que los derechos particulares estaban vinculados a la existencia de yacimientos descubiertos, al momento de la expedición de la mencionada ley”.*

¹⁵ Ver artículo 12 de la Ley 20 de 1969.

Sentencia de única instancia
 Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, y que ésta es inalienable e imprescriptible.¹⁶

De lo expuesto, se concluye que en vigencia de la Constitución Política de 1991 la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es del Estado, lo que hace relevante, para esta Sala, analizar el concepto de Estado y así definir su alcance.¹⁷ (Negrillas de la Sala).

Así, queda claro que el subsuelo y de los recursos naturales no renovables, son propiedad del Estado.

4.5 Referente jurisprudencial relevante para el caso

El Municipio de Urrao – Antioquia – expidió el Acuerdo 8 de 2017, mediante el cual prohibió dentro de su jurisdicción, el desarrollo de actividades mineras de metálicos, la gran y mediana minería de los demás minerales, a fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural.

El Departamento de Antioquia solicitó al Tribunal Administrativo de Antioquia, pronunciamiento acerca de la validez del Acuerdo en mención, bajo el argumento según el cual, el Concejo Municipal de Urrao no tenía competencia para establecer los usos del suelo y determinar las áreas protegidas, disponiendo prohibiciones que están reservadas para el Legislador.

La aludida Corporación Judicial – Tribunal de Antioquia – mediante Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017¹⁸, resolvió declarar sin validez el Acuerdo 8 de 2017 expedido por el Concejo Municipal de Urrao.

¹⁶ Ley 685 de 2001 – Código de Minas-. Artículo 6. “*Inalienabilidad e imprescriptibilidad. La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros*”.

¹⁷ C.C. Sala Plena, Sentencia SU 95 del 11 de octubre de 2018, M.P. CRISTINA PARDO SCHLESINGER, Ref. Expediente T-6.298.958.

¹⁸ <https://angelicalozano.com/wp-content/uploads/2017/11/365013153-Tribunal-de-Antioquia-anulo-el-acuerdo-que-prohibe-la-actividad-minera-en-Urrao.pdf>

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

Dicha providencia fue objeto de tutela, la cual fue conocida por el Consejo de Estado, quien mediante Sentencia del 4 de octubre de 2018, resolvió revocar la decisión impugnada.

1. Revocar la decisión impugnada, proferida el 26 de febrero de 2018 por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B”, y en su lugar, **amparar** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana invocados por *Rodrigo Elías Negrete Montes*, por las razones expuestas.

2. En consecuencia, **dejar sin efectos** la Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017, proferida por la *Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia*; y **ordenar** a dicha autoridad que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia, profiera nueva decisión teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en este fallo.”

Para tales efectos, sostuvo el Alto Tribunal Contencioso Administrativo:

“De acuerdo con la jurisprudencia y las normas analizadas sobre ordenación del territorio, para la Sección es claro que los municipios tienen competencia para prohibir en su territorio el desarrollo de actividades minero-energéticas.

En efecto, es claro 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.

(...)

Verificación de la configuración de los defectos alegados en el caso concreto

3.5.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la invalidez del Acuerdo 008 de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Urrao porque consideró que esa autoridad no es competente para prohibir la actividad minera en el territorio del municipio.

Como fue expuesto en el análisis de la sentencia del 5 de abril de 2018, el cargo no debió prosperar porque el ordenamiento jurídico si establece de forma clara la competencia de los municipios para

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

prohibir la actividad minera en sus territorios, interpretación que es consistente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.”¹⁹

Así las cosas, es claro que el criterio jurisprudencial adoptado por el Consejo de Estado, en vía de tutela, en el caso concreto del Municipio de Urrao (A), y para octubre de 2018, es que los Municipios sí tienen competencia para prohibir la actividad minera dentro de su respectiva jurisdicción.

Pese a lo anterior, existe otro caso, que amerita también ponerse de presente: el Tribunal Contencioso Administrativo del Meta, dentro del trámite de revisión de constitucionalidad de la convocatoria a una consulta popular, mediante providencia proferida el 7 de marzo de 2017, estableció la legalidad de la pregunta que se había formulado a la comunidad del siguiente tenor:

“¿Está usted de acuerdo ciudadano cumaraleño que dentro de la jurisdicción del Municipio de Cumaral, se ejecuten actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción de hidrocarburos?

Contra dicha decisión se interpuso acción de tutela, que finalmente fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, quien mediante reciente Sentencia de Unificación Jurisprudencial ya citada²⁰ - también de octubre de 2018 -, resolvió:

SEGUNDO.- REVOCAR las sentencias proferidas: i) el seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017) por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en segunda instancia, que declaró la cesación de la actuación impugnada por carencia actual de objeto, y ii) el (30) de mayo de dos mil diecisiete (2017) por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en primera instancia, que resolvió negar el amparo constitucional solicitado por la empresa Mansarovar Energy Colombia Ltda. En su lugar **CONCEDER EL AMPARO** solicitado; con base en las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

¹⁹ C.E. Sección Cuarta, C.P. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, providencia del 4 de octubre de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2018-00083-01.

²⁰ Providencia citada 17.

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

TERCERO.-En consecuencia, **DEJAR SIN EFECTOS** la providencia proferida el siete (07) de marzo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Meta, dentro del proceso de control previo de constitucionalidad de la consulta popular en el Municipio de Cumaral, Meta, y las actuaciones subsiguientes.

CUARTO.- EXHORTAR al Congreso de la República 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, con fundamento en la parte motiva de esta providencia.

QUINTO.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Hidrocarburos poner en práctica un procedimiento que permita la coordinación y concurrencia con las entidades territoriales para la definición y determinación de áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos.

SEXTO.- ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería mantengan y fortalezcan, de acuerdo con los criterios de esta providencia, programas y proyectos que fortalezcan el diálogo, la comunicación y la información con las entidades territoriales y sus autoridades locales con el fin de aplicar principios de coordinación y concurrencia e información suficiente.

SÉPTIMO.- ORDENAR al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a la Agencia Nacional de Hidrocarburos y a la Agencia Nacional de Minería, a la Unidad de Planeación Minero Energética, al Servicio Geológico Colombiano, que en la política pública de los sectores de hidrocarburos y de minería, así como en los contratos de concesión robustezcan las estrategias y cláusulas contractuales de participación ciudadana, información, coordinación de acciones sociales y de inversiones sociales con entidades públicas y exijan así a las empresas del sector minero energético que respeten los derechos humanos, realicen acciones de debida diligencia para la gestión de los riesgos ambientales y sociales con ocasión de las operaciones de sus actividades y amplíen espacios de información con los alcaldes de los municipios donde operan.

OCTAVO.- INSTAR a los alcaldes de los municipios del país para que en el marco de sus competencias de ordenamiento territorial tengan en cuenta los principios de coordinación y

concurrencia con las autoridades nacionales. (Negrillas en cursiva de la Sala).

Para tales efectos, consideró la Guardiana de la Constitución- se cita en extenso su posición por la claridad que ofrece su contenido -:

Límites competenciales de las entidades territoriales sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables –RNNR-.

De lo expuesto, en el caso *subexamine* se hace necesario entrar a revisar la decisión del Tribunal Administrativo del Meta y la aplicación de los límites competenciales de las entidades territoriales en cuanto a las facultades para tomar decisiones unilaterales sobre la exploración y explotación de los recursos del subsuelo.

El Tribunal aduce entonces que en razón a que se trata de disposiciones relativas al uso del suelo, la competencia recae en las entidades territoriales. Así, el juez administrativo afirmó: “*los municipios tienen competencias para adelantar consultas populares sobre el desarrollo de proyectos y actividades mineras en su territorio, lo cual forma parte de la autonomía que establece el artículo 1 de la Constitución*”. No obstante, esta Sala debe señalar que en materia de propiedad y competencias del Estado sobre el suelo y subsuelo debe hacerse una lectura integral y sistemática de la Constitución Política de Colombia.

Efectivamente, el artículo 313 de la Constitución dispone que corresponde a los Concejos Municipales reglamentar los usos del suelo y por su parte el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 le asigna a los municipios las competencias en materia de ordenamiento territorial. No obstante, se observa que un análisis constitucional de solamente estas premisas implica una lectura no sólo aislada del resto de las normas que le son aplicables sino que olvida que el objeto mismo de la consulta se refiere a la ejecución de actividades de exploración sísmica, perforación exploratoria, producción, transporte y comercialización de hidrocarburos. En otras palabras, a diferencia de lo señalado por el Tribunal Administrativo del Meta, el objeto mismo de la consulta no se limita a determinar únicamente el uso del suelo.

El subsuelo y los recursos naturales no renovables –RNNR- como propiedad del Estado.

Como se analizó en los capítulos precedentes, la propiedad de los recursos del subsuelo y de los RNNR es del Estado, y por tanto,

Sentencia de única instancia
 Observación legal y constitucional de Acuerdo
 DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
 63001-2333-000-2019-00056-00

son varias las razones por las cuales éste es un asunto que trasciende los intereses regionales, locales y en consecuencia municipales. Esta afirmación tiene un claro sustento constitucional por las razones que a continuación se exponen.

El ordenamiento constitucional colombiano confiere al Estado la propiedad del subsuelo y de los RNNR, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes, de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 80²¹ y 332²² de la Constitución Política. A su vez, el artículo 334²³ superior confiere igualmente al Estado la dirección general de la economía, y los artículos 360²⁴ y 361²⁵ disponen que la explotación de un recurso

²¹ Constitución Política de Colombia. Artículo 80. *“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.*

²² Constitución Política de Colombia. Artículo 332. *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables”.*

²³ Constitución Política de Colombia. Artículo 334. Modificado. A.L. 3/2011, *“Artículo. 1º La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este 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 sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”.*

²⁴ Constitución Política de Colombia. Artículo 360. Modificado. A.L. 5/2011, *“Artículo. 1º La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, 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”.*

²⁵ Constitución Política de Colombia. Artículo 361. Modificado. A.L. 5/2011, Artículo. 2 *“Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán 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 población. Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos. (...)”.*

natural no renovable²⁶ causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, y establecen postulados generales para el Sistema General de Regalías.

De los artículos constitucionales referidos, en las consideraciones generales de esta sentencia, se colige 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.”*²⁷

Bajo el concepto de Estado, y con la finalidad de propender por el interés general del país y de los colombianos, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha sostenido que el subsuelo y los recursos que de él provienen deben beneficiar a la población en general y en consecuencia contribuyen a un interés general, por lo que como se examinó en precedencia: i) existe una regulación para los sectores de hidrocarburos y minería que aplica a nivel nacional; ii) generan prestaciones económicas para todo el país en el marco del Sistema General de Regalías, en el que participan de forma efectiva las entidades territoriales y, iii) la nación, representada por el gobierno nacional central, tiene unas facultades particulares en la materia, por lo que existe una institucionalidad específica para el sector minero.

Así, en primer lugar, el ordenamiento jurídico prevé disposiciones generales que regulan el sector de hidrocarburos y el de minería

²⁶ La Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, indicó al respecto a la definición del concepto de recursos naturales no renovables que éste *“es de naturaleza técnica y proviene de la ecología y de la economía. Se pueden definir los recursos naturales como aquellos elementos de la naturaleza y del medio ambiente, esto es, no producidos directamente por los seres humanos, que son utilizados en distintos procesos productivos. A su vez, los recursos naturales se clasifican usualmente en renovables y no renovables. Los primeros, son aquellos que la propia naturaleza repone periódicamente mediante procesos biológicos o de otro tipo, esto es, que se renuevan por sí mismos. Por el contrario, los recursos no renovables se caracterizan por cuanto existen en cantidades limitadas y no están sujetos a una renovación periódica por procesos naturales”*.

²⁷ 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.

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

existiendo normas como el Decreto 1056 de 1953 (Código de Petróleos), la Ley 20 de 1969 y la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) que respectivamente definen una normativa nacional para las actividades del sector minero energético, clasificando a las actividades minero energéticas de utilidad pública e interés social.

En segundo lugar, los artículos constitucionales 360 y 361, reformados en el Acto Legislativo 01 de 2011, estipulan que la explotación de los recursos del subsuelo causa a favor del Estado una regalía como contraprestación económica. En el desarrollo legislativo se ha creado el Sistema General de Regalías y entre otra normativa la Ley 1530 de 2012 – que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías- define como fin del Sistema el de contribuir a la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas nacionales y territoriales, generando con ello efectos en todo el país, en diferentes regiones, así como en el cubrimiento de necesidades en materia social, económica, ambiental, entre otras; para el funcionamiento del Sistema se ha definido una estructura, una organización institucional y procedimientos para la administración y distribución de los recursos.

En tercer lugar, y como se refirió en la parte considerativa general de esta providencia, se han creado diferentes instituciones como organismos del sector central de la administración pública, que pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional, a las que les han sido asignadas competencias y funciones relacionadas con formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles, como es el caso del Ministerio de Minas y Energía, y de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)²⁸, el Servicio Geológico Colombiano (SGC)²⁹, la Agencia Nacional de Hidrocarburos³⁰ (ANH) y la Agencia Nacional de Minería³¹ (ANM), que cuentan con

²⁸ Decreto 1258 de 2013. Por el cual se modifica la estructura de la Unidad de Planeación Minero Energética - UPME.

²⁹ Decreto 4131 de 2011.

³⁰ Artículo 1.2.1.1.1. Objetivo. La Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANH, tiene como objetivo administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional.

³¹ Artículo 1.2.1.1.3.1. Objeto. El objeto de la Agencia Nacional de Minería, ANM, es administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, promover 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

competencias especializadas técnicamente.

Las funciones de cada una de estas instituciones, que fueron descritas en acápite anteriores, permiten identificar como al Gobierno nacional central de la Rama Ejecutiva del Poder Público perteneciente al Estado le han sido reconocidas facultades para regular la explotación del subsuelo y de los RNNR, como por ejemplo en el Código de Minas (Ley 685 de 2001) y el Decreto Ley 4137 de 2011 (que otorga facultades para que la ANH administre de forma integral las reservas y recursos hidrocarburíferos), que van desde la definición y determinación de las áreas donde yacen RNNR, la selección de contratistas que puedan explorarlas y explotaras, la suscripción y seguimiento de los contratos de concesión respectivos, entre otros aspectos.

Como se vio el ordenamiento jurídico define competencias en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos –ANH- y de la Agencia Nacional de Minería –ANM- en el marco de los contratos de concesión de hidrocarburos y mineros, concediendo a los contratistas derechos exclusivos y obligaciones en temas técnicos, ambientales y sociales y otorgando un conjunto de facultades y obligaciones de la autoridad pública, sin que la concesión transfiera el dominio sobre los recursos al concesionario, razón por la que las autoridades deben ejercer una constante supervisión sobre éste último con el objetivo de que cumpla cabalmente sus obligaciones contractuales, legales y constitucionales definidas para la explotación de los RNNR.

De la lectura de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Meta se deduce que éste no tuvo en cuenta las disposiciones constitucionales en materia de explotación del subsuelo y de RNNR, que confieren competencias al Estado en sentido amplio y que han sido desarrolladas en el ordenamiento jurídico mediante leyes y diversos actos administrativos, que definen una normativa a nivel nacional para el sector minero energético, regulan las regalías y el Sistema General de Regalías y crean una institucionalidad y estructura que definen competencias generales para el gobierno nacional central.

La Sala Plena colige que el Tribunal accionado no tuvo en cuenta la normativa constitucional sobre el uso del subsuelo y las competencias radicadas en cabeza del gobierno nacional central en la materia, y por ello erró al afirmar que de realizarse la

requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley.

consulta popular y en el evento de que la *respuesta mayoritaria fuera el "sí" las autoridades del orden nacional, conservarían sus competencias precisas en relación con la administración de hidrocarburos y de los recursos naturales renovables – para el caso de las autoridades ambientales, sin que se presentará una restricción implícita de las mismas.*³² Esta afirmación olvida la hipótesis contraria, así, si la respuesta mayoritaria fuera el "no", se generaría un poder de veto de los entes territoriales que vaciaría la competencia de las entidades nacionales en materia de subsuelo.

En suma, es 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 RNNR, y a su vez con ello no desconocer las facultades de otras entidades creadas para tales fines.

Con relación a ello la Corte Constitucional ha indicado: "(...) el carácter unitario del Estado colombiano no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión que la Constitución les otorga a las entidades territoriales. A su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales"³³.

Las competencias de las entidades territoriales en materia del suelo y ordenamiento territorial.

Ahora bien, el reconocimiento de las competencias de la nación y del gobierno nacional central respecto al subsuelo y los RNNR, no puede desconocer el hecho de que para la extracción de éstos se requiere realizar actividades en la superficie, es decir, en el suelo. Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016³⁴ advirtió que: *"aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros*

³² Folio 2512 del expediente.

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-145 de 2015, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La sentencia revisó la constitucionalidad de la Ley 1753 de 2015 -por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país-.

sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial (...) En tales casos, están de por medio, por un lado, la **autonomía de las entidades** territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la **explotación de los recursos del subsuelo** beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos”.

Para la Sala resultan relevantes los postulados constitucionales en materia de ordenamiento territorial y regulación del suelo, contenidos esencialmente en los artículos 101, 102 y 288 y su desarrollo en las Leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011. Allí se ha entendido el ordenamiento territorial como un instrumento de planificación y gestión de las entidades territoriales, que tiene como finalidad lograr una adecuada organización político administrativa del Estado, incentivando el desarrollo institucional, la identidad cultural y el desarrollo económico, social, ambiental y físico. El ordenamiento territorial busca promover la capacidad de descentralización, el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia los de nivel territorial, asignándoles recursos para tales efectos³⁵; lo anterior fundado en el pilar de autonomía de las entidades territoriales, como se analizó en acápites precedentes.

De acuerdo con estas consideraciones, la Ley 1454 de 2011 establece en el artículo 3 los principios del proceso de ordenamiento territorial entre los que incluye el de soberanía y unidad nacional, con la finalidad de que se propicie la integridad territorial, y se fortalezca el Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Además, la Ley 1454 instituye también el principio de autonomía territorial indicando que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Como corolario, la ordenación del suelo implica una importante función de los municipios y los distritos, como entidades más próximas a las comunidades y a la población, que permite que el ordenamiento territorial sea definido por las autoridades públicas locales, en razón del conocimiento y manejo que tienen respecto a

³⁵ Artículo 2. Ley 1454 de 2011.

las necesidades sociales, económicas ambientales, culturales, entre otras, y con participación de las comunidades.

Acorde con ello, la Sala observa que el Tribunal Administrativo del Meta hizo una lectura constitucional en materia de la regulación y competencias de los municipios con relación al ordenamiento territorial y la reglamentación en los usos del suelo, así como el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio, pero por otra parte, no tuvo en cuenta la normativa constitucional referente al subsuelo y los RNNR, conceptos que difieren y en los que se presenta una tensión relevante en su aplicación.

En relación a ello, es de señalar lo dispuesto por la sentencia C-123 de 2014 que señaló: *"(...)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"*³⁶

Con fundamento en las consideraciones expuestas en la aludida providencia, el Órgano de Cierre de la Jurisdicción Constitucional, concluyó:

- iv)** La Constitución Política prevé en sus artículos 80, 332, 334, 360 y 361 la explotación del subsuelo y de RNNR como una actividad permitida y autorizada a desarrollarse en el territorio nacional. Igualmente dispone que **el subsuelo y los RNNR son propiedad del Estado en sentido amplio, y la dirección general de la economía está a cargo de éste último, por lo que en tal condición, éste intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales.**
- v)** La Constitución Política establece en sus artículos 101, 102 y 288 que los municipios, fundados en el principio de autonomía territorial tienen amplias competencias en materia de ordenamiento territorial y respecto al uso del suelo.

- vi) En el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y por otra de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales.**
- vii) Ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los RNNR; 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.**
- viii)** 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 constitucional que define los principios de coordinación y concurrencia para estos casos. *(Negrillas de la Sala).*

La Corte fue enfática en la inexistencia de veto por parte de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables. Dijo expresamente la Corte:

1. Participación ciudadana y pluralidad. Implica el reconocimiento de la democracia participativa, con base en la necesidad y pertinencia de intervención del pueblo, con sujeción al grado de complejidad de la materia que se decide y los procedimientos y canales institucionales que prevé la Constitución, con la finalidad de promover el interés general, y respetar las competencias de los órganos de representación del pueblo que han sido elegidos mediante voto popular.

Debe prever características de: gradualidad, disponibilidad, acceso, calidad, permanencia, diálogo y comunicación – sin limitarse solamente a espacios de socialización e información-, diálogo consiente y responsable, publicidad, efectividad y eficacia, teniendo en cuenta el principio constitucional de pluralismo que implica la coexistencia de diferentes ideas, razas, géneros, orígenes, religiones, instituciones o grupos sociales.

2. Coordinación y concurrencia nación territorio. Garantizar 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 RNNR. **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.**

3. Inexistencia de un poder de veto de las entidades territoriales para la exploración y explotación del subsuelo y de recursos naturales no renovables. De acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los RNNR, 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 RNNR, **las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción.**

4. Diferencialidad / Gradualidad. Los Mecanismos de participación ciudadana e instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio deben ser diferenciales, con relación a: **(i)** La existencia de etapas o fases para la exploración y explotación del subsuelo o de RNNR. La participación ciudadana y la coordinación y concurrencia nación territorio deberán respetarse, protegerse y garantizarse durante todas las fases de realización de acciones o actividades de hidrocarburos o de minería. Así, teniendo en cuenta la etapa o la fase para la determinación o definición de áreas donde se encuentren yacimientos de RNNR o de concesión de estos, deberán diseñarse mecanismos o instrumentos que correspondan a los efectos de cada fase en forma proporcional a la dimensión de los impactos. Así, los mecanismos de participación ciudadana y los instrumentos de coordinación y concurrencia nación territorio deben ser permanentes en las fases de planeación, ejecución y seguimiento, en donde pueden establecerse mecanismos informativos (por ejemplo, en la definición de las áreas a concesionar) y otros de participación de las comunidades (por ejemplo, para la evaluación específica de impactos por la operación de los proyectos), para así mantener seguimiento ex ante y ex post de los proyectos; **(ii)** la afectación generada a las comunidades asentadas en los municipios de desarrollo de actividades y su ubicación, diferenciando aquellas comunidades ubicadas en áreas de afectación directa de los proyectos y a las ubicadas en áreas de afectación indirecta a los mismos; **(iii)** la dimensión de los proyectos de hidrocarburos o de minería, y en éste último caso si

se trata de pequeña, mediana o de minería a gran escala; y la especificidad de los proyectos, la tecnicidad y complejidad de los mismos, como por ejemplo la etapa o fase de exploración o explotación que se adelante la cadena del sector hidrocarburos tratándose así de exploración sísmica, exploración perforatoria, producción; o en el caso de proyectos mineros de exploración, construcción y montaje o explotación. **(iv)** la magnitud del impacto de los proyectos de hidrocarburos o de minería, en este último caso igualmente por ejemplo la diferenciación en el desarrollo de un proyecto de minería a cielo abierto o subterránea o de socavón; **(v)** la complejidad y el carácter técnico de las decisiones a tomar, que implica que en algunos casos la participación ciudadana se lleve a cabo a través de los representantes legítimos de la población como son las autoridades locales elegidas mediante el voto como mecanismo de participación ciudadana.

5. Enfoque Territorial. Deben considerarse las situaciones, características, necesidades, y especificidades ambientales, regionales, económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, propendiendo por su sostenibilidad ambiental, económica y social y el fortalecimiento de los entes territoriales.

6. Legitimidad y Representatividad. Debe tenerse en cuenta que las autoridades de las entidades territoriales, en el marco de la democracia participativa, representan a la ciudadanía y por tal razón en algunos casos la participación ciudadana puede realizarse a través de los representantes, en razón de la complejidad de las decisiones a tomar y de los procedimientos que se establezcan para ello.

7. Información previa, permanente, transparente, clara y suficiente. Entrega permanente de información a autoridades locales y comunidades que se suministre desde la determinación de áreas donde se encuentren yacimientos, el procedimiento para la asignación de contratos de concesión, la ejecución de las actividades de exploración y explotación de los recursos del subsuelo o RNNR, y la terminación de los contratos, así como el cierre de los proyectos.

Implica la necesidad de que el Estado cuente con sistemas de información públicos que contengan en forma organizada y completa la información de los proyectos de exploración y explotación de recursos del subsuelo – como mínimo referente a los procesos de selección de contratistas o de propuestas de

contratos de concesión, los contratos de concesión suscritos, el estado de los trámites y gestiones ambientales y sociales, las inversiones sociales, las regalías generadas, entre otros aspectos-, como instrumento de divulgación y publicidad de las operaciones del sector, con el fin de contribuir a la gobernanza y el fortalecimiento institucional, que redunde en transparencia e información para las comunidades y la población en general del país.

8. Desarrollo sostenible. Equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el supuesto de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir³⁷, como un derecho de los ciudadanos y como un deber del Estado, en el sentido de que éste debe propugnar por “un desarrollo sin un aumento en el consumo de recursos que supere la capacidad de carga del medio ambiente”³⁸.

9. Diálogo, comunicación y confianza. Relacionamiento con transparencia y apertura a la pluralidad como principio del Estado Social de Derecho, en el que se genere intercambio abierto y permanente de información y de libertad de expresión con el fin de propender a la construcción de espacios de participación que fomenten el diálogo y la democracia participativa como principio universal y expansivo.

10. Respeto, protección y garantía de los derechos humanos. *La exploración y explotación del subsuelo y de los RNNR debe fundarse en el respeto, protección y garantía de los derechos humanos, desde las competencias del Estado, y sus entidades e instituciones, así como de los contratistas de concesiones de hidrocarburos y minería, quienes deben en el marco de los postulados constitucionales cumplir con sus obligaciones en materia de empresas y derechos humanos en general.*

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa, que refiere la sentencia la sentencia T-519 de 1994, Citada por la C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Dijo la Corte: “la Constitución Política de Colombia, 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 el bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”.

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

11. Buena Fe. Debe regir la participación, coordinación y concurrencia nación territorio, el diálogo y el relacionamiento de todas las partes, tanto de las entidades y autoridades públicas, las empresas contratistas de concesiones y las comunidades, ya sea directamente o a través de organizaciones sociales.

12. Coordinación y fortalecimiento de la capacidad institucional nacional y territorial. *Fortalecimiento, coordinación, articulación institucional nación territorio, y entre las instituciones y entidades de los mismos niveles de los sectores minero energético, ambiental y de interior, y aquellos otros que se requieran, con la finalidad de proteger los derechos humanos, orientarse hacia el desarrollo sostenible, el cuidado de los recursos naturales, la protección del ambiente y de las comunidades y población colombiana, mediante el estricto seguimiento coordinado y conjunto del cumplimiento de las obligaciones técnicas, ambientales, sociales, económicas, entre otras, de las actividades y operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de los RNNR.*

13. Sostenibilidad fiscal. Herramienta para la consecución progresiva del Estado Social y Democrático de Derecho teniendo en cuenta los ingresos generados por las actividades y operaciones de exploración y explotación del subsuelo y de los RNNR, que a través del Sistema General de Regalías promueve la equidad regional, la equidad social y la equidad para la defensa de la competitividad nacional.

Los criterios precedentes deben ser aplicados por el Legislador, el gobierno nacional central y las autoridades locales en el desarrollo de acciones para la exploración y explotación de los RNNR.³⁹ *(Negritas y cursiva de la Sala).*

Nótese que con ello la Corte Constitucional, en una providencia que tiene el carácter de Unificación de Jurisprudencia, ha trazado unas directrices claras en el tema analizado, bajo el contexto de la coordinación que debe existir entre los diferentes estamentos (nacionales, departamentales y locales) para lograr un adecuado aprovechamiento - si el caso lo amerita y no se pone en riesgo otros componentes ambientales fundamentales -, de los recursos naturales NO renovables. Pero descartando de plano y de manera determinante, la posibilidad de que el ente territorial respectivo

³⁹ Providencia citada 17.

*Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00*

pueda formular un veto general, abstracto y total de aprovechamiento.

5. El caso concreto

Siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos el Tribunal encuentra lo siguiente:

- *ORFA LILIANA CORREA ROJAS, en su calidad de Concejal del Municipio de Salento, presentó el proyecto de Acuerdo “POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES”, con miras a que dentro de dicha entidad territorial, se prohíban las actividades que vayan en contravía del patrimonio ecológico y cultural de la aludida Municipalidad.*

Se resalta de la exposición de motivos, las consideraciones finales, que consisten en:

“Que en virtud de las consideraciones constitucionales, legales y jurisprudenciales antes citadas, especialmente atendiendo la autonomía territorial, la facultad de las autoridades locales de decidir sobre sus propias formas de desarrollo, que los municipios como parte del Estado son copropietarios de subsuelo y de los recursos naturales no renovables, los principios de precaución, prevención, rigor subsidiario y progresividad, la facultad de ordenar el uso del suelo, la necesidad de prevenir y evitar los factores de deterioro ambiental y de riesgo, la necesidad de conservar el patrimonio ecológico y cultural, y además atendiendo que el otorgamiento de títulos mineros se realiza sin consultar con los intereses locales y que el desarrollo de la actividad minera (exploración y explotación) ocasiona graves perjuicios ambientales, sociales, económicos y culturales al Municipio de Salento, resulta claro que este Concejo Municipal cuenta con la competencia constitucional y legal para adoptar las medidas tendientes a la protección del patrimonio ecológico y cultural del Municipio y en tal virtud prohibir las actividades que vayan en contravía de ese mandato como son las mineras.

Que conforme a la realidad del territorio y ante la necesidad de prevenir los factores de deterioro ambiental es necesario tomar medidas urgentes dirigidas a la protección del patrimonio natural y cultural de Salento ante la grave amenaza que se cierne en nuestra jurisdicción como consecuencia de las actividades mineras fundamentalmente la minería de metálicos y piedras preciosas y la minería a pequeña, mediana y gran escala, tal y como ha reconocido expresamente **El Consejo de Estado por lo cual se procederá a prohibir el desarrollo de este tipo de actividades, conforme al mandato constitucional y legal antes citado y según los fallos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.**

Que este tipo de determinaciones son necesarias, a fin de avanzar en el proceso tendiendo a que el Municipio de Salento cuente con un marco normativo acorde con la realidad y las necesidades hoy existentes, con respeto por la base natural, con la necesidad de adoptar determinaciones a los riesgos y amenazas que se ciernen sobre nuestro territorio, tanto naturales como las antrópicas, con análisis de los impactos ambientales generados por la minería, los derechos de la naturaleza que es un sujeto de derechos, como ha señalado la Corte Constitucional en el caso del río Atrato, la Amazonía por parte de la Corte Constitucional y de los habitantes del territorio municipal y que no es necesaria con ninguna entidad del orden regional o nacional, según ha expuesto el Consejo de Estado." (Fol. 28 a 55).

- *EL Concejo Municipal de Salento, invocando sus facultades Constitucionales y Legales, especialmente la prevista en el numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política y demás normas concordantes con la defensa del patrimonio ecológico y cultural, expidió el Acuerdo 1 del 27 de febrero de 2019 "POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTINO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES", en el cual acordó:*

"ARTÍCULO PRIMERO. Prohibir en la jurisdicción del Municipio de Salento Quindío, el desarrollo de actividades de minería de metales y piedras preciosas de pequeña, mediana y gran escala. Lo anterior de conformidad con lo expuesto en la exposición de motivos del presente Acuerdo y a fin de garantizar la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio de Salento.

Parágrafo 1. Queda totalmente prohibida aquella minería artesanal que utilice mercurio u otros metales, agentes químicos nocivos para la salud y los ecosistemas que dañen el ambiente y afecten los ríos, quebradas, acuíferos y humedales en general del municipio de Salento.

Parágrafo 2. En virtud de lo dispuesto en el presente artículo, **en la jurisdicción del municipio de Salento, no se podrán adelantar actividades de prospección, exploración, construcción, montaje, explotación y transformación de metálicos y piedras preciosas de minería a pequeña, mediana y gran escala.**

Parágrafo 3. Lo dispuesto en el presente artículo se aplicará sin perjuicio de que la administración municipal obtenga en el municipio de Salento, los materiales de construcción y demás minerales que se requieran para la construcción, mejoramiento, adecuación y/o rehabilitación de vías a cargo del municipio.

Parágrafo 4. Tampoco se aplicará este artículo a la minería ancestral del bareque, así como la extracción de material de arrastre artesanal desarrollada por los ciudadanos que se encuentren debidamente censados, legalizados o reconocidos por la autoridad competente (Fol. 8 y 9 Negrillas de la Sala).

- *El anterior acto administrativo fue aprobado en dos (2) debates, tal como lo certificó la Secretaria general de la Corporación Político-Administrativa municipal (Fol. 13).*
- *El Acuerdo así aprobado fue remitido al Alcalde Municipal de Salento, quien lo sancionó el día 4 de marzo de 2019 (Fol. 13) y lo envió al señor Gobernador del Departamento del Quindío, para lo de su competencia, el día 12 de marzo de 2019 (Fol. 27).*
- *La Gobernación del Quindío, mediante auto de observación 112 del 4 de abril de 2019, expresó:*

"ARTÍCULO PRIMERO: Dictar **AUTO DE OBSERVACIÓN** al Acuerdo No. 001 del 27 de febrero de 2019 **"POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO**

DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMACIONES”, expedido por el honorable Concejo Municipal de Salento, Quindío.

ARTÍCULO SEGUNDO: Remitir el Acuerdo no. 001 del 27 de febrero de 2019 “**POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMACIONES”,** al Honorable Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Quindío, lo mismo que copia del presente **AUTO DE OBSERVACIÓN.**

ARTÍCULO TERCERO: Remitir al Honorable Concejo Municipal y Alcalde del Municipio de Salento, Quindío, copia del presente **AUTO DE OBSERVACIÓN** para los fines a que haya lugar.” (Fol. 14 a 26).

- *Examinados las posiciones fácticas y jurídicas realizadas por el Departamento del Quindío, en consonancia con el concepto del señor Agente del Ministerio Público, el Tribunal encuentra que, conforme al criterio jurisprudencial vigente de la Corte Constitucional, es viable la solicitud de declaratoria de invalidez pretendida por el ente Departamental, frente al cargo propuesto - **falta de competencia de la entidad territorial, Municipio de Salento, para prohibir el desarrollo de actividades mineras dentro de su jurisdicción** -, pues es claro que las entidades territoriales no tienen competencia para prohibir, de manera unilateral, el desarrollo de actividades y operaciones de explotación del subsuelo y de los recursos naturales no renovables en su jurisdicción.*
- *En efecto, en los términos de la Corte, lo que se contempla en el Acuerdo cuestionado es un veto absoluto, abstracto y general de la explotación minera en el territorio del Municipio de Salento, salvo en lo que corresponde a: **1)** La obtención por parte de la misma administración municipal de materiales de construcción y demás minerales que se requieran para la construcción, mejoramiento, adecuación y/o rehabilitación de vías a cargo del municipio (Parágrafo 3); **2)** La minería ancestral del bareque (Parágrafo 4); y **3)** La extracción de material de arrastre artesanal desarrollada por los ciudadanos*

que se encuentren debidamente censados, legalizados o reconocidos por la autoridad competente (Parágrafo 4).

El veto, en esas condiciones no es de recibo, pues lo procedente, tal como lo señaló la Corte, es que cualquier proyecto de minería en dicho territorio se someta en estrictos términos a la reglamentación ambiental del caso, en procura de proteger de manera efectiva e insoslayable el ambiente y los derechos humanos. Situación que debe identificarse y evaluarse en cada proyecto en concreto y no de manera negativa y de plano desde un principio, solamente por la entidad territorial involucrada.

- *El Tribunal no desconoce la Sentencia de tutela del 4 de octubre de 2018 proferida por el Consejo de Estado que expresamente señaló que el ordenamiento jurídico faculta a los municipios para prohibir actividades mineras en sus territorios; no obstante, debe ponerse de presente que dicho criterio es anterior a la Sentencia de Unificación - SU 95 - proferida por la Corte Constitucional, que determinó, conforme a los postulados Constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los recursos naturales no renovables, que éstos son propiedad del Estado y por ello las entidades territoriales no pueden prohibir, de manera unilateral, el desarrollo de actividades y operaciones de explotación en su jurisdicción.*

Y no sólo por lo dicho, es decir, por ser un criterio anterior a la Sentencia SU referenciada – así sea por días -, sino porque ésta tiene un plus, por tratarse de sentencia de unificación, y, además, porque la Corte Constitucional es clara en abordar no solamente el tema de la consulta popular – como lo sugiere el Municipio de Salento en su escrito, al referirse a esta providencia (Fol. 161 y ss) – sino también, y de manera expresa, el alcance que tienen los entes territoriales frente al manejo de los recursos naturales no renovables, tal como se ha destacado en líneas anteriores por parte del Tribunal.

En síntesis, las razones expuestas por el Departamento del Quindío permiten declarar la invalidez del Acuerdo Municipal cuestionado,

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

pues se insiste, el criterio jurisprudencial vigente adoptado por la Corte Constitucional, es contundente en determinar que las entidades territoriales no tienen competencia absoluta para los fines que prevé el Acuerdo cuestionado, pues ello debe ser decidido en entre éstas y la Nación, atendiendo los principios de coordinación y concurrencia entre tales entidades.

En mérito de lo expuesto, El Tribunal Administrativo del Quindío, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L O

PRIMERO: *DECLARAR la invalidez del Acuerdo del Acuerdo 1 del 27 de febrero de 2019 "POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO Y CULTURAL DEL MUNICIPIO DE SALENTO Y SE ADOPTAN OTRAS DETERMINACIONES", proferido por el Concejo Municipal del Municipio de Salento, de conformidad a las consideraciones expuestas.*

SEGUNDO: *Comuníquese el presente proveído al señor Presidente del Concejo Municipal de Salento y al señor Alcalde del mismo Municipio para los fines que se estimen pertinentes.*

TERCERO: *En firme este fallo, archívese el expediente, previa finalización en el sistema siglo XXI.*

Esta providencia se discutió y aprobó conforme consta en el Acta de Sala de Decisión Nro. 18 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado

Sentencia de única instancia
Observación legal y constitucional de Acuerdo
DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO Vrs Concejo Municipal de Salento
63001-2333-000-2019-00056-00

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado

JUAN CARLOS BOTINA GÓMEZ
Magistrado