



LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE EN EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES MINERAS, DEBE ACORDARSE CON LAS AUTORIDADES TERRITORIALES DE LA ZONA, LAS MEDIDAS NECESARIAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL

I. EXPEDIENTE D-9700 - SENTENCIA C-123/14 (Marzo 5)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 685 DE 2001
(Agosto 15)

Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones

Artículo 37. PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería.

Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional resolvió la acción interpuesta contra el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas-, la cual presentó cargos por vulneración de la competencia de los concejos para regular los usos del suelo en el territorio del municipio o distrito –artículo 313 numeral 7 de la Constitución- y por desconocimiento de la protección que la Constitución obliga a brindar al derecho a un ambiente sano –artículo 79 de la Constitución-.

Después de determinar la inexistencia de cosa juzgada frente a la sentencia C-395/12, en particular, porque en este fallo se pronunció sobre una norma legal distinta, esto es, el artículo 37 modificado por la Ley 1382 de 2010 –vigente entonces- y con fundamento en las contradicciones alegadas, la Sala Plena de la Corte encontró que la demanda formuló cargos por vulneración de los principios de autonomía territorial y de protección al medio ambiente.

Al estudiar el contenido normativo que se deriva de la prohibición contenida en el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas-, la Corporación concluyó que era necesario que la lectura y, por consiguiente, el sentido normativo que de dicha disposición se dedujera, estuviera en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión. En este sentido, se concluyó que si bien su interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales.

También deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 *ibídem* -, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.

Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluyó que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estaría acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

En este sentido, una autorización al respecto deberá dar la oportunidad a las entidades municipales o distritales involucradas de participar *activa y eficazmente* en dicho proceso, mediante acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas y la salubridad de la población, así como, del desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **María Victoria Calle Correa** y **Luis Ernesto Vargas Silva** salvaron su voto por considerar que la Corte debió declarar la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). Sostuvieron, que el artículo 37 del Código de Minas contraría la Constitución Política, al prohibir a las autoridades regionales, seccionales o locales establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, incluso a través de los planes de ordenamiento territorial, por cuanto: (i) desconoce los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que han de orientar la resolución de las tensiones que llegaren a surgir entre los principios de unidad y de autonomía territorial en el ejercicio de las competencias atribuidas a las distintas entidades territoriales (art. 288 CP); (ii) cercena las competencias para regular usos del suelo y expedir normas orientadas a la defensa del patrimonio ecológico y cultural que la Constitución atribuye de manera directa a los Concejos Municipales (art. 313 num. 7 y 9 CP); (iii) y restringe a los municipios la posibilidad de cumplir, en ejercicio de sus competencias de ordenamiento territorial, el mandato constitucional que les impone proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, a la vez que limita la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un ambiente sano (art. 79 CP).

Con fundamento en estas consideraciones, los magistrados **Calle Correa** y **Vargas Silva** concluyeron que el artículo 37 del Código de Minas impone una restricción desproporcionada al principio de autonomía territorial y a la posibilidad de que los ciudadanos intervengan, de manera directa o por conducto de sus representantes locales, en las decisiones relacionadas con el ejercicio de la actividad minera en sus territorios. Tal desproporción, a juicio de los magistrados disidentes, no era en manera alguna subsanable con la decisión adoptada por la Sala Plena. En primer lugar, por cuanto el condicionamiento aprobado por la mayoría no precisa los criterios que deben orientar los acuerdos a que han de llegar las autoridades nacionales con las distritales o municipales, al momento de aprobar la realización de un proyecto minero, lo que arriesga a privar de todo efecto práctico el sentido de la declaratoria de exequibilidad condicionada. En segundo lugar, porque en ella parece excluirse la importancia del principio de *subsidiariedad*, criterio que resulta insoslayable de acuerdo a lo previsto en el artículo 288 de la Constitución y cuya consideración en este caso era además imperiosa para salvar alguna parte de la garantía de autonomía territorial y del principio democrático.

Los magistrados **Alberto Rojas Ríos** y **Jorge Iván Palacio Palacio** anunciaron la suscripción de una aclaración de voto, toda vez que consideran que en el cuerpo de la sentencia se debió abordar con mayor precisión y contundencia, la influencia que determinados contenidos constitucionales tienen en las decisiones relativas a las actividades de exploración y explotación mineras.

En primer lugar, debió considerarse el principio de subsidiariedad en la regulación sobre la exploración y explotación minera y, por consiguiente, haber reconocido un mayor espacio regulativo a las autoridades municipales, en desarrollo de la competencia prevista en el numeral 7º del artículo 313 de la Constitución, relativo a la reglamentación de los usos del suelo. Así mismo, debió resaltarse con mayor énfasis la exigencia de armonía que debe existir entre la política nacional de explotación minera y la regulación de los usos del suelo prevista en los POT o EOT municipales y distritales; y el carácter protagónico que debe tener la participación de la comunidad en la toma de estas decisiones, sobre todo en los casos previstos por el artículo 33 de la ley 136 de 1994. En este sentido, debió hacerse un análisis sobre los efectos de la fuerza vinculante que dichas decisiones tienen para las autoridades municipales.

De otra parte, en concepto de los magistrados que suscribieron esta aclaración, se considera que, mientras la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería es establecida por el legislador –artículo 13 de la ley 685 de 2001-, la protección prioritaria a la producción de alimentos es un mandato expreso del artículo 65 de la Constitución; por lo tanto, en aquellos casos en que resulten incompatibles el desarrollo de la política de exploración y explotación minera, y los usos agrícolas del territorio, las autoridades mineras deberán dar aplicación al criterio de prevalencia previsto en el artículo 65 de la Constitución. Igual razonamiento deberá aplicarse en caso de conflicto entre las actividades mineras y la protección de los recursos hídricos de municipios y distritos –artículo 79 de la Constitución-

De igual manera, el magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y la doctora **Ligia López Díaz**, quien actuó como conjuez en este caso, presentarán aclaraciones de voto sobre algunos fundamentos de la decisión adoptada en la presente sentencia, toda vez que en el debate defendieron la constitucionalidad pura y simple de la norma acusada.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente