



Bogotá, D.C

Referencia: Respuesta a la petición de la señora Sara Sofía Moreno Gallo – Centro de estudios para la justicia Tierra Digna. Radicado No. 2019028317 29-04-2019.

Respetada Señora Moreno,

En atención a la petición radicada ante este Ministerio bajo el No. 2019028317 29-04-2019, previo a dar respuesta a las preguntas 1.1. i, ii, iii y 1.3 de su solicitud, dentro del término de ley, se realizarán las siguiente precisiones:

Consideraciones previas

De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política, Colombia está organizada en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, participativa, pluralista y democrática. En virtud de lo anterior, se entiende que la competencia de las entidades territoriales sobre el subsuelo no es absoluta, y debe armonizarse con el principio de la autonomía territorial.

Al respecto la Sala Plena de la Corte Constitucional en sus sucesivos pronunciamientos configuró una línea jurisprudencial sobre cómo los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, principalmente respecto de las competencias de la Nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, deben respetarse mutuamente y deben ejercerse y armonizarse en el marco de los principios de coordinación y concurrencia, con fundamento en el artículo 288 constitucional.

La sentencia de unificación SU-095 del 11 de octubre de 2018 recogió y concretó los desarrollos jurisprudenciales de estas sentencias, entre ellas la C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016, la T-445 de 2016 y C-389 de 2016.

Con la sentencia C-123 de 2014¹, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas – Ley 685 de 2001, se empezó a trazar la línea jurisprudencial para interpretar cuáles son las competencias en materia minera del nivel nacional y del nivel territorial, y cómo ellas debían articularse en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En esta oportunidad, la Sala Plena del Corporación declaró la exequibilidad

¹ Sentencia C-123 de 2014. Sala Plena, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Alberto Rojas Ríos.



condicionada del artículo demandado “(...) en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades 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”.

Con posterioridad, la Sala Plena de la Corte se pronunció en la sentencia C-035 de 2016², en la cual se estudió y reiteró la jurisprudencia sobre la autonomía de las entidades territoriales y su relación con la preservación del principio de Estado unitario en competencias mineras.

En este pronunciamiento, la alta corporación examinó la constitucionalidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 -por el cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-; y los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 -por la cual se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018-. Para el efecto, realizó un examen detallado sobre las competencias de planeación del suelo y la facultad de la Nación en la expedición de políticas, autorizaciones y declaración de zonas mineras. En su estudio se refirió al principio de concurrencia mencionado en la sentencia C-123 de 2014, e indicó que éste “(...) implica que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial”.

Conforme a lo anterior, declaró la exequibilidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos.

Posteriormente, la Sala Plena de la Corte Constitucional profirió la sentencia C-273 de 2016³, que declaró inexecutable el artículo 37 de la ley 685 de 2001 – Código de Minas por razones de procedimiento, por cuanto la materia objeto de regulación se encuentra sujeta a reserva de ley orgánica, y se encontraba definida en una ley de carácter ordinario. Pese a esta declaratoria, en el análisis realizado por la Corte, se resaltó lo decantado en las sentencias C-123 de 2014 y

² Sentencia C-035 de 2016. Sala Plena, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³ Sentencia C-273 de 2016. Sala Plena, Corte Constitucional de Colombia. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



C-035 de 2016, anteriormente relacionadas, en lo que respecta a las competencias mineras del nivel nacional y territorial.

Siguiendo con la línea de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la sentencia C-389 de 2016⁴ examinó la constitucionalidad de los artículos 16, 53, 270, 271, entre otros, de la Ley 685 de 2001, por lo cual realizó una síntesis de las sentencias más relevantes en temas relacionados con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo, a las cuales se refiere como un cuerpo dogmático, indicando textualmente así:

A continuación la Sala se referirá a sentencias que, si bien no responden específicamente a las tensiones descritas, sí constituyen un cuerpo dogmático relevante para la comprensión de los problemas relacionados con la minería, desde un punto de vista constitucional.

En las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016, la Corte Constitucional evaluó normas que se referían a una eventual tensión entre la propiedad estatal del subsuelo, la regulación de las zonas de exclusión de minería o de especial importancia para la actividad, y la potestad de los municipios de regular el uso del suelo, desde lo local.

En ambas sentencias, la Corporación planteó la necesidad de espacios de concertación entre el ámbito local y el central para la toma de estas decisiones, considerando que, necesariamente, el manejo del subsuelo tiene incidencia en la posibilidad de establecer planes y programas sobre el uso del suelo, y en virtud de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que definen desde la Constitución la relación entre los territorios y el nivel central.

Teniendo en cuenta el precedente judicial analizado, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la reciente sentencia SU-095 de 2018⁵, unificó la jurisprudencia en cuanto al ejercicio de los principios de Estado unitario y autonomía territorial, las competencias de la Nación sobre uso del subsuelo y su convergencia con las competencias de las entidades territoriales en la administración del suelo, en el marco de los principios de coordinación y concurrencia entre las autoridades del orden nacional y territorial consagrados en el artículo 288 de la constitución Política de Colombia.

Adicionalmente, se apartó en forma definitiva de la Sentencia T-445-2016 adoptada por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, señalando contundentemente que los entes territoriales no tienen competencia o facultad constitucional o legal para prohibir en forma unilateral las actividades minero-energéticas.

En conclusión, mediante estos pronunciamientos se llama al Estado y a las entidades de los diferentes niveles que lo componen a ejercer sus competencias

⁴ Sentencia C-389 de 2016. Sala Plena Corte Constitucional. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵ Sentencia SU-095 de 2018. Sala Plena Corte Constitucional. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.



dentro del marco de los principios constitucionales de coordinación y concurrencia.

Petición

En el marco jurídico de lo expresado por anterioridad, procedemos a responder las preguntas 1.1. i, ii, iii y 1.3 de su petición, en los siguientes términos:

1.1. *Conforme a las bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el capítulo IX denominado “Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” se hace alusión a las áreas de reserva especial como una figura para promover el desarrollo y la competitividad de la industria. Al respecto:*

- i. *¿Cuál es la orientación de la política minera por parte del Ministerio frente a esta figura?, ¿se piensa impulsar y priorizar?, ¿cómo se piensa hacer?*

Conforme a lo señalado por las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, el Gobierno Nacional es consciente de los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética, y con el fin de abordarlos, plantea, entre otras acciones, “(...) (3) *ajustar y fortalecer la figura de áreas de reserva especial, las figuras jurídicas para la formalización minera y la implementación de nuevos mecanismos para la formalización, incluidas las comunidades étnicas*”.

En este contexto, el Ministerio de Minas y Energía, como rector de la Política Pública del sector minero-energético, implementará las acciones correspondientes para lograr los fines del Plan Nacional de Desarrollo y la visión de país, con arreglo a los parámetros constitucionales y legales del ordenamiento jurídico colombiano.

De acuerdo con lo señalado por el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, el Ministerio de Minas y Energía hará frente a las necesidades y retos del sector, en razón a las estrategias orientadas a hacer más competitiva y productiva la industria minera en Colombia, con el fin último de hacer que la actividad minera se traduzca en mejoras en la calidad de vida de la población y en generar desarrollo regional y nacional.

Estas estrategias deberán contribuir al desarrollo de la actividad minera bajo parámetros técnicos, ambientales, económicos, laborales y sociales adecuados y a generar la gobernabilidad y la gobernanza en el sector, así como la gestión y administración de los recursos, mediante la coordinación de la institucionalidad y su articulación con la comunidad y las empresas, en el marco de la constitución y la ley.

- ii. *¿Cuál es la orientación por parte del Ministerio para cumplir con los fallos de la Corte que le han puesto condicionamiento a la figura?, ¿cómo se piensa materializar?*



El Ministerio de Minas y Energía es respetuoso de las decisiones judiciales, por lo cual acata las órdenes, limitaciones, modificaciones, restricciones, suspensiones, exhortos, llamados, y en general, cualquier determinación que impacte y se encuentre en firme dentro del ordenamiento jurídico. Así, el Ministerio de Minas y Energía seguirá dando cumplimiento a las órdenes de las Cortes en relación con el ejercicio armonioso de las competencias de este ministerio, en el marco de los principios de Estado unitario y autonomía territorial, respetando la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el sector se encuentra impulsando una estrategia de relacionamiento territorial, basado en los principios de coordinación y concurrencia Nación-territorio, que busca desarrollarse con base en el diálogo recíproco, con enfoque territorial, garantizando el desarrollo minero energético del país, todo ello, en armonía con los usos del suelo y los ecosistemas estratégicos, la protección de las comunidades y el medio ambiente.

iii. ¿Existe algún documento reciente de orientación de la política minera por parte del Ministerio?

Sí. Adjuntamos en un CD el documento de Política Minera de Colombia – Bases para la minería del futuro, el cual se encuentra vigente desde abril de 2016.

1.3. Teniendo en cuenta que la vía jurídica para dar pleno cumplimiento a la regla constitucional de concertación en relación con las [sic] exploración y explotación de recursos naturales es a través de una ley, y que la iniciativa legislativa promovida desde el Congreso (Proyecto de Ley 62 de 2016) se archivó por transición de legislatura, ¿presentará el Gobierno un proyecto de ley orgánica sobre la materia o se limitará a hacer comentarios sobre el actual Proyecto de Ley 36 de 2018?

En el marco de la sentencia SU-095 de 2018, la Corte Constitucional exhortó al Congreso de la República para que en el menor tiempo posible definiera 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 la providencia.

Sin embargo, pese a que el exhorto está dirigido al Congreso de la República, en la medida en que esta Cartera Ministerial tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector minero-energético, se encuentra trabajando en un proyecto de ley que busca garantizar la participación de diferentes actores.

Para el efecto este ministerio, ha hecho y hará partícipes de este ejercicio, a las entidades del sector, a la sociedad civil, a las ONG, a la academia, a las autoridades municipales y departamentales, al Congreso de la República, entre otros, con el fin de construir un proyecto de ley que cumpla con los fines del Estado Social de Derecho en el marco de los criterios dados por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018.



En los anteriores términos damos respuesta a la consulta elevada e informamos que el presente concepto se emite conforme a lo dispuesto por el artículo 28 del CPACA, en el marco de la situación planteada, para los fines expresamente consultados y se formula exclusivamente a la luz de las normas que a nuestro mejor saber y entender se encuentran vigentes en la materia, a la fecha del presente documento. No admite, por lo tanto, suposiciones o interpretaciones análogas sobre situaciones de hecho que se le parezcan.

Estamos a su disposición ante cualquier claridad o información adicional.

Cordialmente,

Lucas Arboleda Henao
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Mariana Duque Gómez *MD*
Revisó: Camilo Andrés Tovar Perilla *ASTP*
Aprobó: Lucas Arboleda Henao

Enlace: 2019028317 29-04-2019
Anexos: Un (1) CD