



Radicado ANM No: 20181200267861

Bogotá, 26-10-2018 11:48 AM

Señores:

JUAN ESTEBAN CORONADO

ALEJANDRO FLÓREZ RUIZ

Email: auxjuridico@goldfieldsas.org

Dirección: Carrera 48 No. 20-34 Centro Empresarial Ciudad del Río Torre 1 Ofic. 906

Departamento: ANTIOQUIA

Municipio: MEDELLÍN

Cordial saludo,

En atención a la solicitud recibida con radicado No. 20189090296112, donde se solicita concepto jurídico en relación con la competencia que tienen las autoridades locales para prohibir el desarrollo de actividades mineras mediante los planes básicos de ordenamiento territorial, previa respuesta, nos permitimos hacer las siguientes consideraciones:

En virtud del artículo 12 del Decreto-Ley 4134 de 2011, los pronunciamientos emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería están dirigidos a brindar una ilustración jurídica general y no particular, sin perjuicio de las actuaciones que consideren pertinente adelantar los funcionarios competentes en cada caso concreto. En el mismo sentido, el presente concepto es emitido en los términos establecidos en el artículo 28 de la Ley 1755 de 2015, razón por la cual carece de efectos vinculantes.

Dicho esto, a continuación, se hará un breve recuento de las referencias constitucionales, legales y jurisprudenciales que rigen las actividades mineras, para posteriormente abordar cada uno de los interrogantes formulados.

Referencias Constitucionales

La Constitución Política de 1991 estableció en sus artículos 332 y 360, que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son propiedad del Estado, y que la explotación de los mismos causa a su favor una contraprestación de naturaleza económica a título de regalía, disposiciones estas que fueron modificadas por el Acto Legislativo 05 de 2011, que estableció el Sistema General de Regalías, fijó su funcionamiento, ingresos, distribución de sus recursos, entre otros, y cuya regulación quedó bajo la responsabilidad del Legislador. Es decir que, en lo relacionado con el manejo de los recursos naturales, el texto constitucional es claro en dotar de amplias facultades al Estado para dirigir el desarrollo y conservación de los recursos en beneficio del interés general.

En concordancia con lo anterior, el artículo 80 de la Carta Política dispone que el Estado será el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su



Radicado ANM No: 20181200267861

conservación, restauración o sustitución. Igualmente deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones a las que haya lugar y exigir la reparación de los daños causados.

El artículo 334 superior, establece que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, por lo que esté tendrá la plena facultad de intervenir por mandato legal 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"*.

Así las cosas, la Carta Política faculta al Estado para que en procura del interés general inherente a la industria minera, y en cumplimiento de la función de utilidad pública consagrada en el artículo 581 de la Carta Política, **previa disposición legal** intervenga en la explotación minera, concesione áreas para la exploración y explotación de minerales a través títulos mineros, en observancia de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Con esto se tiene que, la actividad minera en Colombia se encuentra plenamente reglada, así como lo están los instrumentos para la mitigación, prevención, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales² que puedan presentarse y que el proceso de otorgamiento de títulos mineros además de responder a la prevalencia del interés general, se ciñe al cumplimiento de los procedimientos estrictamente definidos por la ley, tal como se expone a lo largo del presente escrito.

Referencias legales

Sea lo primero señalar que el sector minero tiene su referente legal en la Ley 685 de 2001, actual Código de Minas, norma que regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada³. Así, el artículo 1º del Código de Minas establece como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, y que el aprovechamiento de los minerales se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos y del ambiente, dentro del concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.

A su vez, el mismo Estatuto establece en su artículo 3º que la normatividad minera se concibe como una de carácter completa, sistemática y armónica, con sentido de especialidad y de aplicación preferente, señalando que las disposiciones concebidas en el Código se desarrollan a la luz de los mandatos de los artículos 25 y 80, del parágrafo del artículo 330 y de los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política, en relación

¹ Desarrollado por el artículo 13 de la Ley 685 de 2001.

² Artículo 50, Ley 90 de 1993

³ Ley 685 de 2001, artículo 2.



Radicado ANM No: 20181200267861

con los recursos mineros. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.

Según el artículo 317 que la autoridad minera o concedente, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

Es así como, mediante el Decreto-Ley 4134 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM) como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con el objeto de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, ejercer las funciones de autoridad minera concedente, promoviendo el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos y hacer seguimiento a los títulos mineros cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley⁴.

De esta manera, la Agencia Nacional de Minería como administradora del recurso minero de conformidad con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 4 del mencionado Decreto, ejerce las funciones de Autoridad Minera o concedente en el territorio nacional, es decir, es la encargada de adelantar el proceso de titulación minera y de verificar el cumplimiento de las obligaciones producto de la concesión del título minero, en el marco del proceso de fiscalización minera por delegación expresa del Ministerio de Minas y Energía mediante las Resoluciones N° 180876 de junio de 2012 y N° 9 1818 del 13 de diciembre de 2012 .

Sobre las competencias de las autoridades locales en materia minera

Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política, corresponde a los Concejos Municipales como corporaciones administrativas⁵, *"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."*, para lo cual cuentan con los instrumentos creados por la Ley 9 de 1989 y 3 de 1991, modificadas por la Ley 388 de 1997, que, a su vez, estableció en su artículo 1° que sus objetivos serían, entre otros: establecer mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial; así como promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el

⁴ Artículo 3°, Ley 685 de 2001.

⁵ Corte Constitucional C-518 de 2007. MP: Clara Inés Vargas Hernández.



Radicado ANM No: 20181200267861

ordenamiento del territorio.

Esta norma prescribe que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física, concertadas y emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, con el fin de contar con los instrumentos que permitan orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Artículo 5). Adicionalmente, el referido Estatuto establece que el objeto del ordenamiento del territorio sería, entre otros: complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales (Artículo 6).

Es así como la Ley 388 de 1997 dispuso, como instrumento para la planificación del territorio, los Planes de Ordenamiento Territorial que serán adoptados por los municipios y distritos, y que son el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, los cuales son definidos como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, prescribiendo entonces tres tipos de planes, de acuerdo al tamaño de los municipios o distritos, y determinando sus componentes y el procedimiento para su adopción y revisión⁶.

Ahora bien, en lo que se refiere a las competencias territoriales y la concurrencia de estas con las competencias nacionales en materia de titulación minera, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades, considerando en los primeros fallos que las decisiones sobre la concesión de títulos mineros era una potestad propia del Gobierno Nacional a través de sus autoridades, como propietario del subsuelo, y proscribiendo la intervención de las entidades territoriales en las decisiones de la explotación minera, posición ratificada por el artículo 37 del Código de Minas.

Posteriormente, con la Sentencia C-123 de 2014, que declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, se dio inicio a una etapa en la que se consideró que en el ejercicio de las competencias entre el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales debía buscarse un equilibrio que permitiera la participación de las autoridades territoriales en el proceso de titulación minera a través de mecanismos de concertación, concurrencia y subsidiariedad.

Si bien el artículo 37 del Código de Minas fue posteriormente declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-273 de 2016, su inconstitucionalidad no radicó en su contenido material, que ya había sido definido en la Sentencia C-123 de 2014 antes mencionada, sino en la forma en que dicha norma fue expedida, al considerar que dado que su contenido se refería a la distribución de competencias entre la nación y los entes territoriales, ésta debía haberse expedido a través de una ley orgánica y no mediante una ley ordinaria, conforme al mandato del artículo 288 Superior.

⁶ Ley 388 del 18 de julio de 1997.



Radicado ANM No: 20181200267861

Al respecto, señaló esta Alta Corporación:

"(...) En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes "regional, seccional o local" excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cubre expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Por lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001." (Subrayas fuera de texto)

Lo anterior se vio ratificado en la Sentencia C-035 de 2016, donde la Corte reconoce la competencia de las autoridades locales para intervenir en este proceso y para regular usos del suelo, facultades atribuidas directamente a los municipios y departamentos. Dado esto, la Corte optó por una regla constitucional basada en la necesaria concertación entre las autoridades nacionales y locales, frente a las decisiones que el Estado, como propietario del subsuelo, tome frente a las actividades de explotación de los recursos naturales no renovables.

Los municipios en la elaboración o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial deberán agotar la verificación de la información geológica minera, como sustento para elaborarlo y definir los usos del suelo, así como la comprobación de las áreas que taxativamente estén señaladas como excluidas y restringidas de minería de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del Código de Minas, **pero no tienen facultad constitucional ni legal para restringir o prohibir actividades mineras, ni siquiera a través del Plan de Ordenamiento Territorial**. La participación que a la luz de los fallos de la Corte Constitucional se requiere en materia minera, debe entenderse en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Todo lo cual quiere decir que en desarrollo de estos postulados, las competencias nacionales y las territoriales pueden entrar en tensión, siendo necesaria su armonización, sin que ello signifique el sacrificio de una por la satisfacción de las otras. Estos conflictos entre las competencias de las autoridades nacionales y territoriales, deben ser resueltos mediante la aplicación de los principios de concurrencia y subsidiariedad que han sido prescritos en el artículo 288 superior tal como lo ha desarrollado la Corte Constitucional en Sentencia C-123 de 2014. Siendo así, la observancia de estos principios, opera como una fórmula de articulación de la acción estatal, partiendo de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, que supone un ejercicio armónico de funciones, de forma que la acción de las diferentes autoridades involucradas resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado, sin que sea admisible la exclusión de entidades que en razón a su autoridad y naturaleza están llamadas a participar.

En este sentido, la prohibición de adelantar actividades mineras en un determinado territorio excede el marco competencial de los Concejos Municipales por virtud constitucional y desarrollo legal (Ley 388 de 1997), en la



Radicado ANM No: 20181200267861

medida en que carecen de potestades legislativas que son propias del Congreso, como órgano político de representación plural nacional. Si bien los concejos ejercen por disposición constitucional ciertas potestades reglamentarias y dictan normas generales en su respectivo municipio, estas están limitadas por la Constitución y la Ley.

Al respecto, la Sala Sexta de revisión de la Corte Constitucional el 19 de agosto de 2016 mediante Sentencia T-445 de 2016, consideró⁷:

Ese diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. Para lograr esto la Corte ha reconocido la existencia de un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales".

Más adelante, señaló⁸:

En la sentencia C-894 de 2005 la Corte expresó que la autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas.

En estos términos, reitera la Corte sobre la necesidad en primer lugar de adelantar proceso de concertación entre las entidades de nivel territorial y central, dejando en claro en esta oportunidad que las atribuciones de ninguna de estas entidades, puede entenderse superior o preferente frente a la otra, y que adicionalmente se entenderán constitucionalmente aceptables, cuando sean razonables y proporcionadas.

En el mismo sentido, el pasado 11 de octubre de 2018, el Comunicado No. 40 de la Corte Constitucional, en relación con el expediente T 6298958 – la Sentencia SU-095 de 2018 M.P.: Cristina Pardo Schlesinger,

⁷ Sentencia T-445 de 2016. MP: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸ Ibid.



Radicado ANM No: 20181200267861

señala:

"La Corte Constitucional determinó que de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política a la Nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por la autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley.

(...)

De igual manera, consideró la Sala que pese a que la Constitución reconoce en cabeza de las entidades territoriales la competencia para establecer el uso del suelo, esta función propia debe ejercerse de manera coordinada y concurrente con las competencias de la Nación.

(...)

Por último, la Corte resolvió 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."

Así las cosas, los pronunciamientos de la Corte están dirigidos a resaltar la importancia de que, las actuaciones administrativas que adelanten las autoridades nacionales y locales, en ejercicio de las funciones que les han sido asignadas y que tengan incidencia en el desarrollo de actividades mineras, atiendan a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, lo que implica entonces la toma de decisiones sea de manera concertada, en virtud de estos principios constitucionales que representan un límite al ejercicio de la administración y por naturaleza no admiten excepción.

Sobre el caso particular

1. *¿Un plan básico de ordenamiento territorial obliga a las autoridades mineras y ambientales a prohibir el otorgamiento de títulos mineros y/o licencias ambientales?*
2. *¿Un plan de ordenamiento territorial expedido con posterioridad a la adjudicación de un título minero, puede prohibir la realización de actividades mineras?*
3. *¿Un plan de ordenamiento territorial puede regular situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a la expedición del dicho Acuerdo Municipal, teniendo en cuenta que dichas actividades han sido reguladas con anterioridad?*
4. *¿Para adelantar labores mineras en los municipios, debe considerarse que el concepto de uso del suelo es un requisito adicional a los ya existentes, bien sea minero o ambiental, para la obtención de autorizaciones administrativas para operar con un título minero con reconocimiento de propiedad privada que al momento de su adjudicación no tenía ninguna restricción?*



Radicado ANM No: 20181200267861

En consonancia con lo dicho, una autoridad local no tiene competencia alguna para prohibir el desarrollo de una actividad económica de interés público reconocida y permitida constitucionalmente y que se encuentra regulada por la ley. Es el Código de Minas la norma de ORDEN NACIONAL de carácter especial y de aplicación preferente, expedida por el Congreso de la República, la que regula las relaciones jurídicas en torno a la actividad minera, y cuyo objetivo de interés público de acuerdo a su artículo 1 es fomentar esta actividad, a través de la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país⁹. Así entonces, con claridad meridiana se puede concluir que por el principio de jerarquía normativa no es posible que una norma de orden territorial, tenga la entidad para modificar, sustituir o derogar las disposiciones que desarrollan y regulan una actividad establecida en la Constitución, menos aún para disponer su prohibición.

Precisamente, de acuerdo a lo establecido en la Ley 685 de 2001 y el Decreto-Ley 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería como autoridad minera en el ejercicio de sus funciones, es la autoridad competente para determinar la viabilidad de un proyecto minero mediante una evaluación técnica, jurídica y de capacidad económica, sin perjuicio de los requisitos y estudios ambientales que la Autoridad ambiental competente, debe estudiar, de conformidad con los principios constitucionales y normas legales respecto de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales, para otorgar el instrumento ambiental que permita el desarrollo de los proyectos mineros que pretendan realizarse en el territorio nacional.

Así las cosas, sostener que un acuerdo municipal pueda prohibir la actividad minera, es abiertamente contrario a la ley, que dispone que frente a la titulación minera es la autoridad minera, en cabeza de la Agencia Nacional de Minería, la entidad competente para determinar si un proyecto cumple con los requisitos técnicos, jurídicos, económicos para otorgar la concesión, la cual deberá contar con el respectivo permiso ambiental para su ejecución.

En conclusión, la decisión de excluir un territorio del desarrollo de actividad minera mediante un acuerdo municipal es inconstitucional por falta de competencia debido a que el manejo de los recursos naturales y la propiedad del subsuelo son del Estado.

En los anteriores términos, damos respuesta a su comunicación.

Atentamente,

LAURA CRISTINA QUINTERO CHINCHILLA
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Anexos: 0.

Copia: No aplica.

Elaboró: No aplica.

⁹ Artículo 1 Ley 685 de 2001, Código de Minas.



Radicado ANM-No: 20181200267861

Revisó: Cristina Sánchez – Abogada OAJ.
Fecha de elaboración: 19/10/2018
Número de radicado que responde: 20189090296112
Tipo de respuesta: Total.
Archivado en: Carpeta OAJ.



Dependencia : Oficina Asesora Jurídica
Usuario Responsable : CRISTINA SANCHEZ OLAYA
Fecha Inicial : 26/10/2018
Fecha Final : 26/10/2018
Fecha Generado : 26/10/2018
Numero de Registros : 1

Radicado	Radicado Padre	Destinatario	Dirección	Municipio	Departamento	Dependencia	Medio envío
20181200267861	20189090296112	JUAN ESTEBAN CORONADO	Carrera 48 No. 20 -34 Centro empresarial Ciudad del Río Torre 1 Ofic. 906	Medellín	Antioquia	-	-

Fecha de Entrega _____
Usuario que Entrega _____
Observaciones _____

Funcionario que Recibe _____

Adriana Zarate
C.C. 52.547.028
29 OCT 18



