

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

Oficio No. B-263/2017

Doctora

JULIA MIRANDA LONDOÑO

Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia

Calle 74 No 11 - 81

Ciudad

REFERENCIA: AUTO 053/17 SOLICITUDES DE NULIDAD DE SENTENCIA T-445 DE 2016. EXPEDIENTE T-5.498.864 ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR LILIANA MÓNICA FLOREZ ARCILA CONTRA EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDIO.

Respetada doctora:

De manera formal, pongo en su conocimiento copia del Auto **053/17** proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional y con ponencia del Magistrado **JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**, el quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017), en la cual resolvió:


“(...)

Cuarto: *Proceda la Secretaría General a notificar la presente decisión a las partes del expediente T-5.498.864”*

Atentamente,


MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo: copia del Auto **053/17** en (21) folios.
AMV/Mps/LFC


Rad No. 2017-460-001442-2
2017-02-27 13:10 - Us CRODRIGUEZ
Destino: OFICINA ASESORA JURIDICA
Rem/D: CORTE CONSTITUCIONAL
Asunto: REF AUTO 053/17 SOLICITUDES DE NULIDAD S
V.site: www.parquesnacionales.gov.co

PALACIO DE JUSTICIA
CALLE 12 N° 7- 65
TELÉFONO 3506200 EXT: 3204 Y 3209



REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO 053 de 2017

Referencia: solicitud de nulidad de la sentencia T-445 de 2016, proferida por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional.

Solicitante: Agencia Nacional de Minería y otros

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, profiere el siguiente

AUTO:

Mediante el cual resuelve la solicitud de nulidad presentada por: (i) la Agencia Nacional de Minería con Coadyuvancia de la Agencia Jurídica del Estado, (ii) el Ministerio de Minas y Energía – con Coadyuvancias de Asogras y la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, (iii) Cremades y Calvo-Sotelo Abogados, (iv) la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima, (v) la Asociación Colombiana de Minería y (vi) la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías, contra la sentencia T-445 de 2016, proferida por la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional dentro del expediente T-5.498.864.

I. Antecedentes

Los antecedentes que dieron lugar a la sentencia T-445 de 2016 se relacionan a continuación:

1.1. Hechos

1. La ciudadana Liliana Mónica Flores Arcila interpuso acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Quindío, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana.

[Handwritten signature and date]
23/feb/17

1.2. La accionante sostuvo que vive en Pijao municipio del departamento del Quindío ubicado a 32 kilómetros de Armenia. Pone de presente que fue Concejal. Dice que la economía de su municipio es fundamentalmente agropecuaria, orientada al cultivo de café, caña de azúcar, lulo, mora y pancoger.

1.3. Según la accionante la economía de Pijao y su vocación agropecuaria se han visto afectadas por varias decisiones tomadas en el interior del país. Sostuvo que se han otorgado más de 22 títulos mineros sin tener en cuenta el impacto que dicha actividad traería para los habitantes del municipio. Aseveró que según el estado actual de la ciencia, las técnicas más comunes para realizar actividades mineras a gran escala afectan la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos, así como la ejecución de actividades que, por ejemplo como la agropecuaria, dependen de la calidad del agua.

1.4. Puso de presente que en su municipio se han realizado diferentes reuniones, así como un cabildo abierto en el mes de agosto de 2013, en el cual se acordó la convocatoria de una consulta popular para que el pueblo se pronunciara sobre la viabilidad de realizar actividades mineras.

1.5. Afirmó que el alcalde de Pijao en cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y de acuerdo con el procedimiento contenido en la Ley 134 de 1994, mediante escrito del 27 de febrero de 2015, solicitó al Concejo del Municipio un concepto previo sobre la necesidad de convocar a una consulta popular para que la comunidad decidiera sobre *“la conveniencia o no de las actividades de explotación, exploración, tratamiento, lavado de producto de la explotación minera”*.

1.6. Con oficio CMP: 087-2015 del 4 de marzo de 2015, el Concejo de Pijao, dio concepto favorable sobre la realización de dicha consulta, por lo que conforme al trámite previsto en el artículo 53 de la Ley 134 de 1994, el texto de la futura consulta fue remitido al Tribunal Administrativo del Quindío para que se pronunciara sobre su constitucionalidad. Específicamente la pregunta a analizar era: *“¿Está usted de acuerdo, sí o no, con que en el municipio de Pijao se ejecuten actividades que impliquen contaminación del suelo, pérdida o contaminación de fuentes hídricas, afectación a la salubridad de la población, o afectación de la vocación agropecuaria del municipio, con motivo de proyectos mineros?”*.

1.7. El Tribunal Administrativo del Quindío, mediante providencia de 20 de marzo de 2015, encontró que la pregunta puesta a consideración era inconstitucional ya que: (i) atentaba contra la libertad del votante, porque al contener elementos valorativos y subjetivos incorporados, predisponía al elector y de esa forma sugería una respuesta en un sentido determinado, (ii) la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014 dispuso que las actividades mineras no podían ser excluidas del territorio nacional sino por las autoridades competentes y (iii) desconocía los límites legales y constitucionales contemplados en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, y los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014, los cuales prohíben que las autoridades locales excluyan la minería de sus territorios.

1.8. Contra esta determinación la señora Liliana Mónica Flores Arcila interpuso el amparo que la Corte conoció en la sentencia T-445 de 2016. Específicamente la accionante consideró que el fallo del 20 de marzo de 2015 incurrió en distintas causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias. Sobre el particular afirmó que se aplicó indebidamente los Decretos 934 de 2013 y 2691 de 2014 al asunto *sub examine*, ya que, en el caso del primero de estos, mediante auto del 3 de septiembre de 2014, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, suspendió provisionalmente dicha normatividad, por considerar que prohibirle a los municipios excluir zonas de su territorio para el desarrollo de la minería implica la vulneración del principio de autonomía territorial.

1.9. Respecto al Decreto 2691 de 2014, la demandante señaló que el Tribunal Administrativo del Quindío hizo una indebida aplicación de esta norma, ya que no reglamenta las consultas populares para la realización de proyectos mineros, y en todo caso, también fue objeto de suspensión provisional, mediante auto del 15 de mayo de 2015, proferido por la Sección Primera del Consejo de Estado. En igual medida afirmó que el Tribunal Administrativo del Quindío desconoció el precedente fijado en la Sentencia C-123 de 2014, ya que partió de una interpretación equivocada de la jurisprudencia constitucional, y así, erróneamente el Tribunal entendió que la Corte no autorizó la realización de consultas populares para analizar las afectaciones mineras de un municipio.

1.10. Afirmó que el fallo que se cuestiona desconoció la existencia de una norma especial aplicable al caso concreto, ya que no tuvo en cuenta el artículo 33 de la Ley 136 de 1994, el cual establece que *“Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio”*.

1.11. Precisó que la pregunta puesta a consideración del pueblo no fue sugestiva, ya que se limitó a enunciar los impactos y secuelas que genera la actividad minera, conforme lo han demostrado diversos estudios científicos.

1.12. La señora Flores Arcila adujo que la providencia atacada inaplicó el artículo 79 de la Constitución Política, el cual establece que todas las personas tienen derecho a participar en las decisiones que puedan afectar el ambiente. Asevera que el Tribunal Administrativo del Quindío al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración, impidió la realización de la consulta popular, con la consecuente vulneración del derecho fundamental a la participación ciudadana. Afirmó que dicha decisión desconoció los derechos contemplados en los artículos 40, 103 y 270 del texto superior.

1.13. Por lo anterior, la peticionaria instauró acción de tutela con la pretensión de lograr que se protejan sus derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la

administración de justicia y a la participación ciudadana y, en consecuencia se revoque la decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío.

2. Actuaciones del juez de primera instancia.

En auto del 10 de julio de 2015, la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió: (i) admitir la tutela y (ii) notificar al Tribunal Administrativo del Quindío, al alcalde de Pijao y al Concejo Municipal de dicho municipio para que se pronunciaran sobre los hechos de la acción.

3. Respuestas de las entidades accionadas.

3.1. El Tribunal Administrativo del Quindío se opuso a la prosperidad de la acción de tutela. Luego de abordar algunas precisiones jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado respecto de la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, indicó que en la decisión del 20 de marzo de 2015, no se presentó un defecto procesal, orgánico, fáctico o material que suponga vulneración de los derechos constitucionales fundamentales invocados. Sostuvo que el texto de la consulta propuesta por el alcalde de Pijao, no tuvo en cuenta la concertación previa con las autoridades nacionales del sector, mandato que emana de la Carta Política, razón que llevó a su inconstitucionalidad. Así mismo, precisó que la pregunta formulada no estaba adecuadamente construida y en esa medida afectaba la libertad del votante.

3.2. Por su parte el presidente del Concejo del municipio de Pijao, mediante escrito de fecha 3 de agosto de 2015, apoyó los argumentos planteados por la accionante. En su entender la pregunta propuesta por el alcalde solo busca consultar a la comunidad sobre eventuales impactos en el medio ambiente que pueden afectar la vida de los habitantes.

3.3. El alcalde de Pijao, mediante escrito de fecha 1 de agosto de 2015, manifestó que no se opone a las pretensiones de la acción, toda vez que la consulta popular está orientada a la participación ciudadana en temas tan complejos como la minería. Preciso que en ejercicio de sus competencias legales, puede convocar a la comunidad a responder una pregunta sobre la utilización del suelo, porque uno de sus deberes es protegerlo y conservarlo, así como evitar la contaminación del mismo, para lo cual debe organizar el territorio y asignar ciertas actividades a determinadas zonas, teniendo en cuenta factores como el ecológico.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Primera instancia

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia del 31 de agosto de 2015, declaró la falta de legitimación en la causa de la señora Liliana Mónica Flores Arcila en la tutela de la referencia. Sobre el particular manifestó: *“advierte la Sala que la accionante no acreditó que pueda verse afectada como consecuencia de la consulta popular*

adelantada por el alcalde del municipio de Pijao (Quindío), puesto que carece de un derecho actual y cierto del cual se derive un interés legítimo para actuar. Lo anterior en razón a que si bien es cierto que acreditó haber nacido en el municipio de Pijao, no lo menos que en el capítulo de notificaciones señaló como domicilio la ciudad de Bogotá, D.C”.

4.2. Impugnación

La accionante impugnó la anterior decisión manifestando que la Sección Segunda del Consejo de Estado había erradamente equiparado la figura del domicilio con la dirección de notificación. En este sentido manifestó: *“El hecho de que haya reiterado en varias ocasiones que soy habitante y ciudadana del municipio de Pijao, debió haber sido suficiente para determinar que soy titular de los derechos que se alegan vulnerados. En esa medida es contrario al principio de informalidad y oficiosidad aducir que porque establecí como dirección de notificaciones una dirección fuera de mi municipio, no puedo ser considerada habitante del mismo”.* Finalmente, reiteró los argumentos de la tutela y solicitó que se ampararan sus garantías constitucionales fundamentales.

4.3. Segunda instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado, mediante providencia del 25 de febrero de 2016, revocó parcialmente la decisión del a-quo en lo relativo a la falta de legitimación en la causa. La providencia en cuestión consideró que *“es evidente que el a quo partió de la idea equivocada de que la dirección de notificación registrada por la señora Flores Arcila en la demanda de tutela, denotaba a la vez, la de su residencia. Y con base en ese errado entendimiento concluyó que, como la actora estaba domiciliada en Bogotá, carecía de legitimación para solicitar el amparo de derechos fundamentales (...) le asiste razón a la actora cuando afirma que en varios apartes de la solicitud de amparo dio cuenta de que reside en Pijao (...) cosa distinta es que en la demanda hubiera registrado una dirección de la ciudad de Bogotá, únicamente con fines de notificación.”* Sin embargo, a pesar de que determinó la procedencia y legitimación de la accionante en el asunto *sub examine*, denegó la protección de los derechos fundamentales invocados en la tutela al considerar que no se presentó ningún defecto en la providencia cuestionada.

5. Actuaciones de la Corte Constitucional

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del 7 de junio de 2016:

5.1. Vinculó al trámite tutelar a las autoridades encargadas de proteger el medio ambiente y regular la política minera en el país. Puntualmente, la Sala consideró necesario notificar de dicha acción a la Agencia Nacional de Minería, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Minas y Energía, a la Unidad de Planeación Minero Energética, al Ministerio del Interior, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la

Contraloría General de la República, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (en liquidación), a la Agencia Nacional de Tierras, (ANT) a la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA), a la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, a la Corporación Autónoma Regional del Quindío, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y a la Procuraduría General de la Nación.

5.2 Así mismo, dispuso que las referidas entidades en lo relacionado con sus competencias resolvieran diversos cuestionamientos relativos al litigio puesto a consideración de la Corte.

II. El fallo de la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional. Sentencia T-445 de 2016

2.1. A continuación se exponen los apartes más relevantes del fallo, en procura de un entendimiento integral de la decisión adoptada.

Dados los antecedentes fácticos, la Sala de Revisión consideró que el problema jurídico que debía abordar la sentencia era: ¿si el Tribunal Administrativo del Quindío vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y a la participación ciudadana de la accionante, al declarar inconstitucional la pregunta puesta a consideración por el alcalde de Pijao?

Por otra parte, era necesario que esta Corporación estableciera si los entes municipales, por intermedio de una consulta popular y empleando su competencia para regular el uso del suelo y garantizar un ambiente sano, pueden regular o coordinar la actividad minera en los territorios.

Para solucionar los problemas jurídicos planteados, la ponencia señaló que era preciso analizar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, (ii) el principio de autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario, (iii) la función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales, (iv) la protección constitucional de los recursos naturales en la Carta de 1991, (v) la explotación sostenible de los recursos naturales, (vi) la política minera nacional, (vii) la evolución del derecho al desarrollo y modelos alternativos del mismo, (viii), los impactos de la actividad minera en aspectos inherentes a las competencias constitucionales de los municipios, (ix) la justicia social ambiental y participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos, (x) la importancia de la consulta popular en el ordenamiento colombiano, (xi) la libertad del votante en el marco de mecanismos de participación ciudadana y (xii) el caso concreto.

2.2. En cuanto a la procedencia excepcional de la tutela contra decisiones judiciales, la sentencia hizo reiteración de la línea jurisprudencial existente sobre la materia. Más adelante, analizó como opera el principio de autonomía territorial en el contexto de un Estado unitario. En este orden de ideas la sentencia T-445 de 2016 reiteró los

criterios establecidos en la jurisprudencia constitucional según la cual ante colisiones de competencia se debe acudir a la *“armonización de los contenidos constitucionales que colisionan”*.

Ahora bien, respecto de la trascendencia de ciertas materias tanto en el ámbito nacional como regional, la señalada providencia afirmó que dependiendo del asunto a tratar en ciertos casos puede dársele prevalencia al modelo de Estado unitario o dependiendo de los valores en juego, al principio de autonomía.

En dicho análisis se abordó la importancia de que las competencias territoriales, especialmente las mineras, estén expresamente reconocidas por el legislador, lo anterior por cuanto la posibilidad de limitar las facultades de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

2.3. Posteriormente la sentencia T-445 de 2016 hizo un recuento de la función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de las autoridades municipales y distritales. El fallo que se cuestiona precisó que el ordenamiento territorial posee un importante componente ambiental, lo anterior por cuanto constitucional y legalmente los entes territoriales poseen la competencia para administrar y gestionar los recursos naturales y el uso del suelo. Así las cosas, la decisión que se cuestiona concluyó lo siguiente: *“es claro que los municipios cuentan con una importante función de reglamentación, control y vigilancia ambiental en el marco de sus competencias”*.

2.4. La decisión que se cuestiona explicó cómo la jurisprudencia constitucional ha propendido por garantizar la protección constitucional de los recursos naturales ante las actuales afectaciones ambientales que se presentan en el planeta. Identificó como en las últimas décadas ha surgido una preocupación respecto a la forma en la cual se han explotado los recursos naturales en nuestro país.

2.5. La providencia destacó como los recursos naturales renovables y la megabiodiversidad en las próximas décadas podría ser considerados como la más importante fuente de riqueza del país y en esa medida su protección, cuidado y restauración además de ser un imperativo constitucional, es un aspecto de conservación de la riqueza.

Dicha decisión precisó como recientemente la jurisprudencia constitucional ha abandonado la visión antropocentrista de la naturaleza (como derecho fundamental del hombre) para reconocer un sistema jurídico en el cual la naturaleza es titular de derechos¹. En el mismo sentido respecto de los derechos autónomos de la naturaleza y a la interdependencia del hombre con los ecosistemas que lo rodean. Teniendo en cuenta lo anterior precisó que *“el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido autónomamente cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de todas*

¹ T-606 de 2015

las ramas del poder público, los distintos entes territoriales, los colombianos, la industria y la sociedad”.

2.6. La providencia en comento precisó cómo la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido y amparado judicialmente la existencia de modelos alternativos de desarrollo. A renglón seguido, abordó la forma como según el propio Ministerio de Minas está construida la actual política minera nacional². Respecto de los retos de esta actividad minera a nivel global y nacional la providencia que se cuestiona afirmó que en la actualidad no existe una visión compartida de mediano y de largo plazo entre el sector minero y otros sectores relacionados con el uso del suelo.

2.7. Teniendo en cuenta que uno de los argumentos esbozados en el escrito de tutela, consistía en determinar si la actividad minera generaba impactos sobre la planeación del uso del suelo y los recursos naturales, la Sala Sexta de Revisión de tutelas sistematizó la información presentada por distintas entidades estatales y expertos en la materia los cuáles identificaron los impactos de la minería en los entes territoriales.

2.7.1. La sentencia aludida identificó una serie de afectaciones ocasionadas por las actividades extractivas a la soberanía alimentaria. En lo que respecta al número aproximado de hectáreas que se encontrarían imposibilitadas de titulación la sentencia precisó: *“La suma de la totalidad de las restricciones de adjudicación es de 6'893.348 ha, esta suma considera los traslapes entre las diferentes restricciones que suman 425.880 ha”*. En conclusión, conforme a las pruebas obrantes en el expediente, esta Corporación consideró que *“la actividad minera genera importantes afectaciones a los derechos de los campesinos y comunidades agrarias de nuestro país, en especial al derecho a la seguridad alimentaria”*.

2.7.2. La sentencia T-445 de 2016 identificó como las actividades extractivas pueden perjudicar el orden público de los municipios a los cuales ingresa.

2.7.3. Finalmente, en lo que respecta a los impactos ambientales de la minería la sentencia T-445 de 2016 afirmó que toda la actividad de la industria extractiva implica una afectación en mayor o menor medida de los territorios. En consecuencia, una expansión de la producción de materiales obtenidos del subsuelo para esta industria exigirá, en todos los casos, un aumento en la intervención de estas empresas en los territorios y en los recursos naturales.

2.8. La providencia en cuestión reiteró la importancia de que las entidades estatales garanticen la justicia social ambiental y permitan la participación de las comunidades en las decisiones que puedan afectarlos.

2.9. Así mismo la sentencia T-445 de 2016 analizó la importancia de la consulta popular en el ordenamiento colombiano. En lo que respecta a la posibilidad de

² Sobre el particular expuso: *“Conforme lo manifestó el Ministerio de Minas y Energía, recientemente dicha cartera profirió la Resolución número 40391 del 20 de abril de 2016, “Por la cual se adopta la política minera nacional”*. Este documento unificó la visión institucional respecto a la actual situación minera del país y a los retos a superar en las próximas décadas de cara a convertir a Colombia en una potencia en la extracción de minerales. Debido a la importancia de la citada norma para el asunto sub examine, la Corte expondrá in extenso los fundamentos de esta. La Resolución número 40391 del 20 de abril de 2016 a grandes rasgos explica: (i) los retos de la actividad minera a nivel global y nacional, (ii) la visión institucional para llevar a Colombia por la senda minera y (iii) los beneficios económicos y sociales de dicha actividad”.

emplear los mecanismos de participación ciudadana para consultarle a la ciudadanía aspectos de trascendencia ambiental. Finalmente identificó cómo la ley y la jurisprudencia han abordado la manera en la cual se debe ejecutar el control judicial a los actos administrativos que materializan pronunciamientos populares, esto con la finalidad de respetar la libertad del votante en el marco de mecanismos de participación ciudadana.

3. Entrando al caso concreto, la sentencia determinó que: (i) la señora Liliana Mónica Flores Arcila se encontraba legitimada en la acción de amparo presentada³ y (ii) en el caso *sub examine* la tutela cumplía con cada uno de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3.1. Respecto a la prosperidad de las pretensiones de la tutela, la Sala Sexta aclaró que para ello era indispensable la concurrencia de dos supuestos, (i) que se demostrara la existencia de los defectos alegados y (ii) que se comprobara que la pregunta puesta a consideración de los habitantes de Pijao no atentaba contra la libertad del votante. En lo que respecta a la existencia de un defecto sustantivo en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío, la Sala concluyó que existe una regla general de competencia que busca propender por la materialización de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación a la hora de identificar la repartición de atribuciones. En esta medida la ley debe ser la principal herramienta para determinar hasta qué punto pueden ejercerse o limitarse dicha prerrogativa entre la Nación y los entes territoriales.

En igual línea de pensamiento, la sentencia que aquí se cuestiona precisó que al verse afectado en muchos casos el suelo de los municipios al intervenir, el subsuelo es indispensable garantizar la participación de las entidades territoriales. Así las cosas, es claro que la T-445 de 2016 reiteró la regla general consagrada en la sentencia C-123 de 2014 según la cual al momento de adelantar actividades mineras se debe garantizar una participación efectiva y eficaz de los municipios.

También, precisó que en el caso *sub examine* no se estaba analizando el alcance de lo expresado en el hoy inexecutable artículo 37 del Código de Minas⁴, el cual vetó la posibilidad de que los municipios, las autoridades regionales, seccionales o locales excluyeran zonas de su territorio de la minería, asunto que estudió la sentencia C-123 de 2014, sino por el contrario se estaba examinando el alcance de lo contemplado en el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 el cual establece la obligación de adelantar una consulta popular cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza minera amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo.

En el caso concreto de la sentencia T-445 de 2016 se reiteró en distintas oportunidades que la providencia en mención no estaba modificando los postulados esbozados en la sentencia C-123 de 2014, esto debido a que la decisión que se cuestiona estaba dando alcance en un caso concreto a la expresión participación

³ Adujo: "se logra determinar que tanto el domicilio, como el lugar de asiento de los negocios de la señora Liliana Mónica Flores Arcila es el municipio de Pijao, es claro que en el asunto *sub examine*, existe legitimación en la causa por parte de la accionante para cuestionar las determinaciones adoptadas por el Tribunal Administrativo del Quindío".

⁴ Ver C-273 de 2016.

eficaz: (i) ante la imposibilidad de lograr un acuerdo entre las autoridades nacionales mineras y las locales que permita la armonización de los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad (regla general consagrada en la sentencia C-123 de 2014) y (ii) ante la utilización de una consulta popular (artículo 33 de la Ley 136 de 1994).

Teniendo en cuenta que a lo largo del proceso se afirmó que *“si después de dar aplicación a los criterios antes señalados, existen diferencias entre las diferentes autoridades, corresponderá al Presidente de la República adoptar una decisión definitiva, teniendo en cuenta de un lado su carácter de Jefe de Estado y de Suprema Autoridad Administrativa, en los términos señalados por el Artículo 189 de la Carta y como máximo orientador de la planeación nacional”*, es claro que la sentencia T-445 de 2016 lo único que hizo fue rebatir el alcance de dicha afirmación y precisar que quién deberá tener la última palabra en estos casos no es el Presidente de la República sino el pueblo en calidad de titular del poder soberano. Finalmente, la sentencia T-445 de 2016 reiteró el alcance de la expresión estado consagrado en el artículo 332 de la Constitución.

3.2. Sin embargo, aun ante la existencia de un defecto sustantivo en la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Quindío de fecha 20 de marzo de 2015 al concluir erróneamente que los municipios carecen de competencia absoluta para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, si al ejercer dicha prerrogativa acaban prohibiendo la actividad minera, la sentencia T-445 de 2016 no accedió a las pretensiones de la accionante, ya que no se logró demostrar la existencia de una actuación arbitraria del Tribunal Administrativo del Quindío al decretar que la pregunta puesta a consideración de los habitantes de Pijao atentaba contra la libertad del votante.

3.3. Por último y ante la manifestación de las propias autoridades públicas de no contar con los debidos estudios científicos, sociológicos o técnicos que validen o refuten los argumentos de la accionante según los cuales, las técnicas más comunes para realizar actividades mineras a gran escala afectan la calidad y disponibilidad de los recursos hídricos superficiales y subterráneos y en igual medida, puedan afectar la calidad de vida, organización y costumbres de los habitantes de los pueblos o municipios donde se realiza la actividad minera, esta Sala dio una orden con el objeto de superar dicha deficiencia⁵.

⁵ Dispuso: **“CUARTO.- ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio del Interior, a la Unidad de Parques Nacionales Naturales, al Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y a la Contraloría General de la República que conformen una mesa de trabajo interinstitucional, a la cual podrán vincular más entidades y miembros de la sociedad civil, con el objeto de construir una investigación científica y sociológica en el cual se identifiquen y se precisen las conclusiones gubernamentales respecto a los impactos de la actividad minera en los ecosistemas del territorio Colombiano. Para ello se concederá el término improrrogable de 2 años contados a partir de la notificación de esta sentencia. Este informe deberá de ser publicado en la página web de las respectivas entidades una vez este finalice. En igual medida se ordenará a los integrantes de la mesa de trabajo interinstitucional conformada para ejecutar el referido estudio, que remitan trimestralmente copia de los avances, cronogramas y actividades a ejecutar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para que en ejercicio de sus competencias adelanten el seguimiento al cumplimiento de lo ordenado en esta providencia”.

III. Solicitudes de nulidades presentadas

Aclaración previa.

Contra la sentencia T-445 de 2016, proferida por la Sala Sexta de Revisión fueron allegados sendos escritos de nulidad presentados por: (i) la Agencia Nacional de Minería con Coadyuvancia de la Agencia Jurídica del Estado, (ii) el Ministerio de Minas y Energía – con Coadyuvancias de Asogras y la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, (iii) Cremades y Calvo-Sotelo Abogados, (iv) la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima, (v) la Asociación Colombiana de Minería y (vi) la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías.

En atención a: (i) la extensión de los escritos de nulidad presentados (más de 1000 folios en su conjunto), (ii) la similitud de argumentos empleados como causales de nulidad y (iii) la existencia de iguales pretensiones, la Sala Plena analizará conjuntamente los escritos presentados por las autoridades estatales, siempre que estas superen los requisitos formales.

IV. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

Mediante auto de fecha 1 de noviembre de 2016 la Corte dio traslado a las demás partes del asunto para que se pronunciaran en relación con la solicitud de nulidad de la sentencia T-445 de 2016.

Dentro del término establecido en el referido Auto fue allegado a esta Corporación un escrito conjunto presentado por la Señora Liliana Mónica Flores Arcila y Dejusticia oponiéndose a la prosperidad de la nulidad.

V. Consideraciones de la Corte Constitucional

- Aclaración Previa: Solicitud de recusación para conocer del incidente de nulidad de la sentencia T-445 de 2016 presentada por la Asociación Colombiana de Minería.

Según precisó la Asociación Colombiana de Minería en su escrito de nulidad, en el presente asunto el Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio se encuentra incurso en una de las causales de recusación consagradas en la ley, esto al haber dado su opinión sobre el asunto materia del proceso (numeral 4 artículo 56 ley 906 de 2004).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Asociación Colombiana de Minería solicitó a la Sala Plena declarar la recusación contra el suscrito Magistrado.

- Consideraciones respecto de la solicitud de recusación.

1. El artículo 39 del Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 80 del Acuerdo 05 de 1992, es inequívoco en determinar que: “*en ningún caso será*

procedente la recusación” en los juicios de tutela, ni en sus instancias, ni en el trámite especial de revisión que se surta ante esta Corporación (C.P. art. 241-9).

El texto del artículo 39 dispone: “En ningún caso será procedente la recusación. El juez deberá declararse impedido cuando concurran las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente. El juez que conozca de la impugnación del fallo de tutela deberá adoptar las medidas procedentes para que se inicie el procedimiento disciplinario, si fuere el caso.”

Por su parte el artículo 80 del reglamento interno de la Corte (Acuerdo 05 de 1992), señala: *“En la revisión de acciones de tutela no habrá lugar a recusación; las causales de impedimento serán las previstas en el Código de Procedimiento Penal. El Magistrado deberá declararse impedido, so pena de incurrir en las sanciones penales y disciplinarias correspondientes. En dichos procesos conocerá del impedimento el resto de los Magistrados de las Salas de Selección, Revisión o Plena, según el caso. En el evento de esta disposición se observará el trámite contemplado en el artículo 27 del Decreto 2067 de 1991 (...)”.*

Esta Corporación ha sido enfática en establecer que la finalidad constitucional que se pretende obtener con la anterior limitación, *“consiste en salvaguardar la exigencia de ajustar el trámite de tutela al principio de celeridad procesal previsto en el artículo 86 Superior, según el cual, la acción de amparo constitucional debe ser tramitada conforme a un procedimiento preferente y sumario”*

2. Ahora bien, en lo que respecta a la solicitud de recusación presentada por la Asociación Colombiana de Minería, la Sala Plena considera que esta debe ser rechazada, lo anterior por cuanto en el trámite de tutela e incidentes derivados de la misma (como lo es la nulidad) por expresa disposición legal no procede dicha figura⁶, por lo anterior, es notoria la improcedencia de la recusación en el trámite de una tutela.

Por lo anterior, se rechazará la solicitud de recusación planteada por el apoderado judicial de la Asociación Colombiana de Minería.

1.- Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto Ley 2067 de 1991⁷ y según lo precisa la jurisprudencia constitucional⁸, la Sala Plena de esta Corporación es la autoridad competente para decidir los incidentes de nulidad que se promuevan contra las sentencias de tutela proferidas por las Salas de Revisión.

⁶ Ver Autos 053 de 2003, 093 de 2012, 350 de 2010, 296 de 2015, 344 de 2015, 444 de 2015 y 183A de 2016 entre otros.

⁷ “Contra las sentencias de la Corte Constitucional no procede recurso alguno. La nulidad de los procesos ante la Corte Constitucional sólo podrá ser alegada antes de proferido el fallo. Sólo las irregularidades que impliquen violación del debido proceso podrán servir de base para que el Pleno de la Corte anule el Proceso.”

⁸ Ver Autos 08 de 1993, 022 de 1998, 031A de 2002, 146 de 2003, 196 de 2006, 052 de 2012, 244 de 2012 y 023 de 2013.

2. Reglas jurisprudenciales sobre la nulidad de sentencias de la Corte Constitucional. Reiteración de jurisprudencia⁹

A continuación se hará referencia a las reglas fijadas para determinar la procedencia excepcional de la nulidad contra las sentencias de las Salas de Revisión de la Corte Constitucional. Luego, en el examen del caso concreto, se determinará: (i) cuáles de las nulidades presentadas cumplen con los requisitos generales y (ii) si es necesario invalidar la sentencia T-445 de 2016.

2.1. Procedencia excepcional de la nulidad contra sentencias de la Corte Constitucional

De conformidad con lo establecido en el artículo 243 de la Constitución¹⁰, los fallos proferidos por este Tribunal hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. A partir de esta premisa se ha inferido que ellos se encuentran resguardados por la garantía del principio de seguridad jurídica, lo que los hace definitivos, intangibles e inmodificables. Esto implica *“como función negativa, prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar sobre lo resuelto, y como función positiva, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas y al ordenamiento jurídico”*¹¹.

Por regla general, contra las decisiones dictadas por cualquiera de las Salas de esta Corporación no procede ningún recurso, siendo viable que la nulidad solo pueda ser alegada antes de proferido el fallo, siempre y cuando se trate de irregularidades superlativas y ostensibles. No obstante la Corte ha considerado que excepcionalmente es posible proponer un incidente de nulidad contra un fallo de revisión de tutela, cuando la irregularidad proviene de la sentencia misma y es de tal magnitud que deriva en una notoria, flagrante, significativa y trascendental violación del debido proceso¹².

La jurisprudencia ha sido enfática en sostener que la oportunidad para solicitar la nulidad de una providencia en ningún caso implica la existencia de un recurso, ni una posibilidad adicional para que se suscite un nuevo debate jurídico o probatorio. Solamente se trata de una competencia atribuida a la Sala Plena de la Corte Constitucional para que invalide las decisiones que violen de manera grave el debido proceso¹³.

El carácter rogado de esta figura implica que el memorialista debe explicar suficientemente las irregularidades que afectan el debido proceso, para lo cual se han definido algunos criterios que sirven de base para determinar la procedencia de la solicitud.

⁹ Ver entre otros autos 179 de 2007, 133 de 2008 y 647 de 2012.

¹⁰ *“Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”*

¹¹ Sentencia C-774 de 2001.

¹² Ver, entre otros, los autos: A-062 de 2000, A-057 de 2004, A-179 de 2007 y A-133 de 2008.

¹³ Ha señalado que esta posibilidad responde a *“situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, que tan sólo pueden provocar la nulidad del proceso cuando los fundamentos expuestos por quien la alega muestran, de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales, que no son otras que las previstas en los Decretos 2067 y 2591 de 1991, han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso. Ella tiene que ser significativa y trascendental, en cuanto a la decisión adoptada, es decir, debe tener unas repercusiones sustanciales, para que la petición de nulidad pueda prosperar”*.

2.2. Requisitos de procedibilidad excepcional del incidente de nulidad contra sentencias de tutela de la Corte Constitucional.

La jurisprudencia de la Corte ha establecido unos requisitos de carácter formal y otros de naturaleza material que deben tenerse en cuenta para que proceda el estudio de una solicitud de nulidad, los cuales, además, deben ser interpretados rigurosamente dado el carácter extraordinario del trámite¹⁴. Por tanto, quien invoca la nulidad está obligado a ofrecer parámetros de análisis ante la Corte y a demostrar mediante una carga argumentativa seria y coherente el desconocimiento del debido proceso. No es suficiente el planteamiento de razones o interpretaciones distintas a las de la Sala que expidió el fallo o que obedezcan al inconformismo del solicitante¹⁵.

La Corte también ha señalado que el trámite de nulidad no es una nueva instancia procesal¹⁶ en la cual pueda reabrirse el debate sobre el tema de fondo que ya ha concluido en la sentencia de revisión, sino apenas un mecanismo encaminado a preservar el derecho fundamental al debido proceso, que pudiera haber sido lesionado con ocasión de la expedición de la sentencia de revisión de tutela¹⁷.

Así mismo, este Tribunal ha manifestado que en las nulidades la valoración probatoria no puede ser el eje fundamental de la discusión¹⁸. Lo anterior es apenas lógico, más aún si se tiene en cuenta que *“si la competencia del juez de tutela es restringida para la valoración probatoria cuando se controvierten decisiones judiciales, en los casos en que resuelve solicitudes de nulidad la Sala Plena de la Corte está aún más restringida, frente a las consideraciones que al respecto hizo la Sala de Revisión”*¹⁹.

2.2.1. Requisitos formales. Entre estos se identifican los siguientes:

- **Temporalidad.** De acuerdo a esta condición, la solicitud de nulidad debe ser presentada dentro de los tres días siguientes a la notificación de la sentencia.
- **Legitimación por activa.** El incidente de nulidad debe ser formulado por quien haya sido parte en el trámite de tutela o, en su defecto, por un tercero que resulte afectado por las órdenes proferidas por la Corte.
- **Deber de argumentación.** Quien pretenda la nulidad debe cumplir con una exigente carga argumentativa seria y coherente, señalando de manera clara y expresa la causal de nulidad invocada, los preceptos constitucionales transgredidos y su

¹⁴ Ver, entre otros, los autos: A-232 de 2001, A-082 de 2006, A-300 de 2006, A-069 de 2007, A-050 de 2008, A-064 de 2009, A-045 de 2012 y A-023 de 2013.

¹⁵ Auto 031-A de 2002.

¹⁶ Cfr. entre muchos otros, los autos A-010A de 2002, A-087 de 2008 y A-099 de 2008.

¹⁷ Ver especialmente autos A-178 de 2007 y A-007 de 2008.

¹⁸ En desarrollo de lo anterior mediante Auto 174 de 2009, la Corte Constitucional negó la nulidad de una sentencia, debido a que el peticionario alegando la vulneración al debido proceso por indebida valoración probatoria, en realidad buscaba reabrir debates concluidos en la providencia. Sobre el particular manifestó: *“La jurisprudencia tiene establecido que la solicitud de nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional no constituye una oportunidad para reabrir debates jurídicos resueltos, “no es un medio idóneo para reabrir el debate probatorio, o para revisar la sentencia ya que ello no está establecido en la ley, ni constituye una nueva instancia, ni tiene la naturaleza de recurso”.*

¹⁹ Auto 289 de 2013.

incidencia en la decisión adoptada, no siendo de recibo razones que manifiesten simple disgusto o inconformismo por la decisión.

2.2.2. Requisitos materiales. Estos hacen referencia al elemento sustancial que estructura la nulidad de la sentencia. Ello debido a que la violación al debido proceso delimita el ámbito de competencias de la Sala Plena en la solución del incidente, quien solicite la invalidez debe cumplir con una alta exigencia argumentativa, y mostrar la existencia de una irregularidad relevante que tenga el poder de afectar el fallo.

La Corte ha sistematizado las que considera irregularidades que implican una flagrante, significativa y trascendental violación del debido proceso, de la siguiente manera: *(i)* cambio de jurisprudencia²⁰; *(ii)* desconocimiento de las mayorías establecidas legalmente²¹; *(iii)* incongruencia entre la parte considerativa y resolutive que genere una incertidumbre respecto de la decisión adoptada²²; *(iv)* órdenes dadas a particulares que no fueron vinculados al proceso²³; *(v)* desconocimiento de la cosa juzgada constitucional²⁴ y *(vi)* elusión arbitraria de análisis de asuntos de relevancia constitucional²⁵.

2.2.3. En cuanto al análisis que debe llevar a cabo la Sala Plena respecto de la configuración de los requisitos formales y materiales, en Auto 052 de 2012 la Corte precisó:

“Así las cosas, conforme al carácter extraordinario de esta figura, sustentado sobre todo en la entidad de las decisiones proferidas por este Tribunal como órgano de cierre, se ha precisado que, de una parte, las causales que lo sustentan así como los presupuestos de oportunidad y legitimación que lo rigen, deben interpretarse de manera restrictiva y, por otra, que el rigor y la carga argumentativa de quien alega la nulidad, debe alcanzar a mostrar y sustentar con claridad estricta en qué consiste la anomalía en la que se fundaría la pérdida de efectos de la sentencia.

Además, el análisis de la Corte sólo se circunscribe al estudio de los cargos formulados por quien presenta el incidente de nulidad, sin que sea posible reabrir el debate sobre los problemas jurídicos abordados en la providencia o entrar a analizar y determinar de oficio la existencia de vicios no identificados en la respectiva solicitud o propuestos por otro sujeto procesal.”

En igual sentido el Auto 217 de 2006 respecto del cumplimiento de los requisitos necesarios para abordar una nulidad, precisó:

“No cabe, entonces, entender el incidente de nulidad como una nueva instancia procesal, en la cual se reabran debates y discusiones culminados en relación con los hechos y la apreciación de las pruebas, sino tan sólo como un mecanismo encaminado a salvaguardar el derecho fundamental al debido proceso.

²⁰ Auto 105 de 2008, atendiendo a lo establecido por el artículo 34 del Decreto Ley 2591 de 1991, los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos restrictivamente por la Sala Plena de la Corte, razón por la cual “cuando una Sala de Revisión varía la jurisprudencia, se desconoce el principio del juez natural y se vulnera el derecho a la igualdad”.

²¹ Autos A-139 de 2004, A-096 de 2004 y A-063 de 2004, en los casos en los que la Corte dicta una sentencia sin que haya sido aprobada por las mayorías exigidas en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de administración de justicia” y el Reglamento Interno de la Corte (Acuerdo 05 de 1992).

²² Según el Auto 143 de 2011 “Esto ocurre, en los casos en que la decisión es anfibológica o ininteligible, cuando se contradice abiertamente o cuando carece totalmente de fundamentación en la parte motiva. Cabe precisar que los criterios utilizados para la adecuación de la sentencia, tanto de redacción como de argumentación, no configuran violación al debido proceso.

²³ Ver auto A-022 de 1999, esta causal surge como garantía del derecho de defensa, porque al no tenerse la oportunidad de intervenir en el trámite de tutela se vulnera el debido proceso

²⁴ Ver autos A-031A de 2002 y A-082 de 2000, el desconocimiento de las sentencias deriva en una extralimitación en el ejercicio de las competencias atribuidas a esta corporación por la Constitución y la ley

²⁵ A-031A de 2002. Se presenta cuando la Corte omite pronunciarse sobre aspectos de fondo que de haberse estudiado se hubiera llegado a una decisión contraria a la adoptada.

De allí el carácter excepcional que ofrece dicho incidente y la carga que tiene el accionante de enmarcar adecuadamente su petición dentro de alguna de las causales reconocidas por la jurisprudencia constitucional, pues si la solicitud de nulidad no demuestra la existencia de al menos una de dichas causales de procedencia, la naturaleza excepcional y extraordinaria que identifica este tipo de incidentes debe conducir a la denegación de la solicitud impetrada.

El carácter excepcional de la solicitud de nulidad de una sentencia dictada por una Sala de Revisión exige que cada uno de los requisitos señalados (formales y materiales) deban ser atendidos, probados y satisfechos rigurosamente por quien acude al incidente. En caso contrario, debe rechazarse la petición²⁶. De la misma forma, dada la naturaleza restrictiva del trámite, el estudio de este Tribunal debe ceñirse únicamente a los argumentos planteados por el libelista, sin que le corresponda en esta etapa reabrir debates ni entrar a analizar oficiosamente la existencia de vicios no alegados o planteados de manera inadecuada.

3. Examen de procedibilidad de las nulidades

A continuación se aborda el estudio de los requisitos formales y materiales de las solicitudes de nulidad.

3.1. Requisitos formales

i) **Factor temporal.** En lo que atañe a la presentación oportuna de la petición de nulidad, esta Corporación debe precisar lo siguiente, respecto de los escritos de nulidad presentados por la Agencia Nacional de Minería²⁷, el Ministerio de Minas y Energía²⁸, la Asociación Colombiana de Minería²⁹, la Procuraduría General de la Nación³⁰, y en relación al escrito de coadyuvancia presentados por la Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia³¹ este fue allegado a la Corte Constitucional dentro del término establecido para ello, es decir 3 días después de su notificación la cual se efectuó el día 20 de octubre de 2016, razón por la cual se le dará trámite a los mismos.

Sin embargo, en lo relacionado con los escritos de coadyuvancia suscritos por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, estos fueron allegados a la Corte Constitucional los días 2 y 17 de noviembre de 2016, mientras que la notificación fue efectuada el día 20 de octubre de ese mismo año. En esta medida es claro que estos fueron presentados por fuera de término establecido por lo cual sus argumentos no serán valorados.

ii) **Legitimidad.** En lo que respecta al requisito de legitimidad este se cumple en el caso de la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía, la Asociación Colombiana de Minería y la Procuraduría General de la Nación, lo

²⁶ En el Auto 031A de 2002 se advirtió: “En conclusión, únicamente si quien alega la nulidad demuestra los requisitos para su procedencia, y si el caso efectivamente se ajusta a una de las hipótesis previstas por la Corte, la solicitud está llamada a prosperar. De lo contrario, el carácter excepcional y restrictivo obliga a denegarla.”

²⁷ De fecha 18 de octubre de 2016.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

³⁰ De fecha 21 de octubre de 2016.

³¹ De fecha 18 de octubre de 2016.

anterior por cuanto dichas entidades tienen la calidad de partes en el trámite de tutela. De este modo la Sala estudiara los escritos de nulidad allegados por estas.

Sin embargo, este Tribunal considera que las solicitudes allegadas por la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima y Cremades y Calvo-Sotelo Abogados, no cumplen con el requisito de legitimidad ya que en ningún momento fueron parte de la tutela que dio origen a la sentencia T-445 de 2016, ni se emitieron órdenes que los vincularan en el trámite de la misma, y en esa medida carecen de legitimidad en la causa para incoar la nulidad de la sentencia.

- Coadyuvancia de la Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia (ASOGRAVAS)

La coadyuvancia es una institución jurídica que se halla reconocida en el artículo 71 del Código General del Proceso, este establece que:

“Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.

El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio”.

Sobre la coadyuvancia en la acción de tutela, se resalta que dicha figura está expresamente reconocida en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, este contempla que: *“quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud”.*

Para actuar como coadyuvante en el trámite de una tutela, la jurisprudencia ha interpretado que la disposición antes transcrita contiene solo una exigencia, demostrar un interés legítimo en el resultado del proceso. Luego, si el juez de tutela acreditó el interés del tercero o terceros intervinientes para actuar dentro del proceso, se les debe permitir su vinculación sin que para el efecto se señale una forma específica para hacerlo³².

Del mismo modo la sentencia T- 435 de 2006, expuso respecto a la coadyuvancia, lo siguiente: *“En sus pronunciamientos sobre la coadyuvancia, la Corte Constitucional, interpretando el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, ha entendido que terceros ajenos a la conculcación de los derechos fundamentales con interés en el resultado de un proceso de tutela pueden intervenir de diferentes formas, buscando defender sus intereses”.* Además, esta Corporación ha considerado que permitir la participación de la persona o personas dentro del proceso de tutela cuando la decisión

³² En este sentido la sentencia T-572 de 1994 precisó lo siguiente: *“En efecto, si un particular tiene un interés legítimo en el resultado del proceso y quiere ser interviniente, esto es potestativo de él, porque el artículo 13 del decreto 2591 de 1991 así lo permite. En tales circunstancias, el juez debe notificar sus providencias a las partes y a aquellos que ya son intervinientes en el proceso (art. 16 del decreto 2591 de 1991), pero sería absurdo que el Juez de Tutela estuviese obligado a citar a todos los hipotéticos interesados o presuntos terceros afectados por el fallo. En efecto, si alguien dice tener un interés legítimo en el resultado del proceso de tutela, el Juez le puede permitir la intervención, pero para eso no se requiere una previa citación”.*

que se adopte dentro del mismo pueden afectarlos, realiza el contenido del artículo 2 Superior que establece como fin esencial del Estado: “...*facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...*”, como también la efectividad del artículo 29 de la Constitución, en lo atinente a la garantía del derecho al debido proceso³³.

Aunque la coadyuvancia tiene una habilitación expresa en materia de tutela, esta Corporación considera que idéntica facultad puede ser empleada en el trámite de una nulidad, siempre y cuando esta cumpla con los requisitos del artículo 71 del Código General del Proceso, estos son: (i) logre probarse o evidenciarse el interés del coadyudante en la decisión sobre la cual se solicita su nulidad y (ii) su solicitud pueda vincularse a una nulidad allegada a esta Corporación por los sujetos legítimamente habilitados para ello.

En el caso que aquí nos ocupa esta carga es satisfecha por la Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia (ASOGRAVAS), lo anterior por cuanto en el escrito de nulidad identificó de qué forma y en qué manera la sentencia T-445 puede afectar su actividad comercial. Sobre el particular precisó que el desarrollo adecuado de la actividad de materiales de construcción garantizando su ubicación cerca de los centros de consumo es indispensable para su actividad comercial por ello considera necesario que en los POTs tengan un capítulo especial donde se definan las zonas donde se van a extraer agregados³⁴.

Así las cosas, este Tribunal reconocerá la legitimación para actuar como coadyuvante a la Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia (ASOGRAVAS)

iii) **Deber de argumentación.** Ahora bien, con el objeto de identificar si dicho requisito se cumple, esta Corporación procederá a analizar la suficiencia y pertinencia de las causales de nulidad esbozadas por las entidades.

- Escrito de nulidad presentado por la Agencia Nacional de Minería

1. La Agencia Nacional de Minería en su escrito de nulidad precisó que la sentencia T-445 de 2016: (i) desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional e (ii) incurrió en una contradicción entre su parte motiva y su parte resolutive.

- Desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena

Específicamente el escrito de nulidad allegado por la Agencia Nacional de Minería consideró que la sentencia T-445 de 2016 desconoció preceptos establecidos en las

³³ Sentencia T-349 de 2012.

³⁴ Expuso: “Es fundamental resaltar que La Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia — ASOGRAVAS—, es un gremio que promueve el desarrollo y modernización del sector de materiales de construcción y su reconocimiento como una industria esencial para el avance del país en materia de infraestructura, vivienda y edificación. Para ASOGRAVAS el ordenamiento territorial integral es uno de los elementos fundamentales para garantizar el desarrollo adecuado de la actividad de materiales de construcción garantizando su ubicación cerca de los centros de consumo, por ello consideramos necesario que en los POTs se considere un capítulo especial donde se definan las zonas donde se van a extraer agregados con la certeza que los proyectos de desarrollo urbano o industriales tenderán espacios adecuados en el territorio y no se vean influenciados por los impactos que genera la extractiva, lo anterior sin desmedro de las competencias que están atribuidas a la Nación en temas de política y planeación minera.”

decisiones de la Sala Plena de la Corte, específicamente en las sentencias C-983 de 2010³⁵, C-395 de 2012³⁶, C-123 de 2014³⁷, C-035 de 2016³⁸, C-273 de 2016³⁹ y C-298 de 2016⁴⁰.

Al respecto, señaló la nulidad que, la Carta Política advierte que corresponde al Legislador determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, y que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, estableciendo claramente la potestad legislativa de delimitar las competencias deberes y derechos de cada una de las autoridades que conforman el Estado colombiano.

Además adujo que la Sala Plena en la sentencia C-123 de 2014, evidenció la necesidad de armonizar las competencias entre la Nación y las entidades territoriales que entran en tensión, (sin entrar a favorecer una sobre otra) demarcando la forma en que ambas pueden coexistir, sin que se hubiese siquiera considerado la posibilidad de que las competencias del Estado en la regulación y manejo de la explotación del subsuelo pudiesen estar a cargo también de los municipios, por ser parte del concepto unitario de Estado, ni se analizó la opción de que los municipios pudiesen prohibir la minería en sus territorios.

Finalmente en lo que respecta a la existencia de una causal de nulidad por desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena la nulidad precisó: *“podemos concluir que la decisión adoptada por la Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, en la sentencia T-445 de 2016, y su razón de la decisión constituye un cambio abrupto del precedente jurisprudencial sentado por la Sala Plena de esa Corporación, en sus distintos fallos y en especial en los emitidos de manera reciente en las Sentencias C-123 de 2014, C- 035 de 2016 y C-298 de 2016, constituyéndose en una extralimitación en el ejercicio de sus funciones, así como*

³⁵ Afirmó que: *“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. Cabe resaltar que ello no implica que todos deban participar en la definición de las políticas de uso del subsuelo, ni de su explotación y concesión, sino que apunta a los beneficios que dichas actividades conllevan”*.

³⁶ En este sentido adujo que: *“se proscribía la posibilidad de que, de manera autónoma e independiente, cada entidad territorial pueda decidir excluir zonas de la actividad minera o exigir requisitos y condiciones para su ejercicio distintos de los que, de manera general, se han previsto en la ley y concluyó que en el marco que la Constitución ha previsto para la explotación de los recursos naturales, es posible que el legislador, al resolver la tensión entre los principios unitario y autonómico, dé prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público, plasmados en el mismo ordenamiento Superior, que están presentes en la actividad minera”*.

³⁷ En lo que respecta al presunto desconocimiento de las subreglas reconocidas en la sentencia C-123 de 2014 el escrito de nulidad precisó: *“La Corte en su respuesta al problema jurídico planteado, concluyó que en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión, y precisó que si bien la 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”*.

³⁸ Concluyó que *“la Corte ha optado por una regla constitucional basada en la necesaria concertación de las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales, que atribuyen al Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y la competencia para intervenir en las decisiones relativas a su explotación, la participación que compete a las entidades territoriales, como integrantes del Estado, en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales”*.

³⁹ Expuso que la Corte en dicha providencia concluyó que la asignación de competencias a las entidades territoriales y su distribución entre ellas y la Nación se encuentra sujeta a reserva de ley orgánica, y que por lo tanto la norma acusada contrariaba la Constitución, declarándola por consiguiente inexecutable.

⁴⁰ Finalmente respecto de la sentencia C- 298 de 2016, adujo que esta Corporación se pronunció en forma extensa sobre el principio de autonomía territorial en un Estado unitario con descentralización administrativa, para concluir que la norma acusada que regula los acuerdos entre el Gobierno nacional y los entes territoriales para proteger el medio ambiente, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, se ajusta a la Carta Política, en tanto su contenido reconoce y aplica los principios de autonomía de las entidades territoriales (conurrencia y subsidiariedad).

transgrediéndose el debido proceso por parte de la Sala, en tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Decreto 2551, así como el artículo 53 del Acuerdo 05 de 1992 de la Corte Constitucional, los cambios de jurisprudencia deberán ser decididos por la Sala Plena de la Corte, previo registro del proyecto de fallo correspondiente. Procedimiento que no se dio en el presente caso”.

- *Contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia.*

La Agencia Nacional de Minería precisó que en el presente caso se acredita una incongruencia dentro de la Sentencia T-445 de 2016, entre la parte motiva y la parte resolutive del fallo, en la medida que la motivación de la misma giró en torno a lo planteado en la Sentencia C-123 de 2014, en la cual se afirmó que la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales deberían ser el producto de la articulación y el trabajo armonizado entre la Nación y las entidades territoriales, reconociendo las atribuciones tanto de uno y como del otro en desarrollo del principio de concurrencia, pero en la parte resolutive, se dotó a los entes territoriales de la facultad de reglamentar y coordinar las actividades mineras sin tener en cuenta a la Nación.

- **Escrito de nulidad presentado por el Ministerio de Minas y Energía**

Esta entidad en su escrito de nulidad precisó que la sentencia T-445 de 2016: (i) desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional e (ii) incurrió en una contradicción entre su parte motiva y su parte resolutive.

- *Desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena*

El escrito de nulidad allegado por dicho Ministerio de expresó que la sentencia T-445 de 2016 desconoció las subreglas contenidas en la jurisprudencia de la Sala Plena: (i) en lo concerniente al punto de los principios rectores del Estado unitario y Autonomía Territorial, (ii) frente a la toma de decisiones e implementación de políticas del uso del suelo y subsuelo, (iii) en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad y (iv) en la atribución de las autoridades territoriales⁴¹.

Afirmó que se desconocieron los precedentes contenidos en las sentencias C-035 de 2016⁴², C-273 de 2016⁴³ y C-389 de 2016⁴⁴. Preciso que la Sala Sexta de Revisión de

⁴¹ En este sentido precisó: “la Sala Plena de la Honorable Corporación, se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades territoriales en materia minera. En este sentido, con la sentencia C-123 de 2014, 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 cuales 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”.

⁴² Expuso que la Sala Plena profirió la sentencia C-035 de 2016, 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.

⁴³ Posteriormente, mediante sentencia C-273 de 2016, expresó la Sala Plena de la Honorable Corte que en relación con las competencias del nivel central, “si bien los recursos son de propiedad del Estado, la competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador”.

⁴⁴ Expuso que siguiendo con la línea de la Sala Plena, en la sentencia C-389 de 2016 se realizó una síntesis de las sentencias más relevantes en temas relacionados con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo indicando que: “la Corte Constitucional ha desarrollado un sólido cuerpo jurisprudencial, en el que se ha defendido la idea de que las decisiones ambientales de importancia, como aquellas relacionadas con el uso, explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional”.

la Corporación hizo un cambio de jurisprudencia de la Sala Plena, invalidando las competencias que a nivel nacional se pueden definir en materia de minería, máxime cuando el Estado (a nivel central) se encuentra facultado para intervenir por mandato de la constitución, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr la racionalización de la economía y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

- Contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia.

En igual medida el Ministerio de Minas y Energía afirmó que la Sentencia T - 445 de 2016, incurrió en una incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive, toda vez que a lo largo de dicha providencia, se invocó lo señalado por la Sala Plena mediante Sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016 y C-273 de 2016, entre otras, en las cuales la Corte dispuso la necesaria articulación y trabajo armonizado entre la Nación y las entidades territoriales respecto a la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, reconociendo las atribuciones tanto de uno y otro en desarrollo del principio de concurrencia pero en la parte resolutive dotó a los entes territoriales de facultades que desbordan su competencia y anulan las propias de la Nación, al atribuirles la posibilidad de prohibir la actividad minera en sus territorios sin tener en cuenta a la Nación⁴⁵.

Considera el escrito de nulidad que la sentencia T-445 de 2016 debió aplicar el precedente contenido en la sentencia C-123 de 2014 de forma idéntica y en esta medida no haber dado alcance a la palabra participación efectiva.

- Coadyuvancia de Asogravas.

La Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia en su escrito de nulidad precisó que la sentencia T-445 de 2016: (i) desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional e (ii) incurrió en una contradicción entre su parte motiva y su parte resolutive.

- Desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena

Afirmó el escrito de coadyuvancia que con la expedición de la sentencia T-445 de 2016 se “*configuró una de las causales de nulidad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, referente al cambio de jurisprudencia sin que la Sala de Revisión haya cumplido con el requisito de acudir a Sala Plena, con lo cual se viola el debido proceso, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 inciso 2 del Decreto 2067 de 1991*”. Específicamente adujo que no se reconocieron los precedentes de las sentencias C-035 de 2016⁴⁶, C-389 de 2016⁴⁷ entre otros.

⁴⁵ En este sentido expuso: “*Ahora bien, el análisis de los límites de la autonomía de los entes territoriales frente a las atribuciones de los entes nacionales, no era un tema nuevo para la Sala Sexta de Revisión de la Honorable Corte, que ya en reiteradas ocasiones a través de la Sala Plena, se había referido al tema, hasta llegar incluso a sentar las bases de toda una línea jurisprudencial en torno a dicho tema a través de la sentencia C-123 de 2014*”.

⁴⁶ Al respecto adujo que se contrarió las subreglas contenidas en la sentencia C-035 de 2016, ello por cuanto “*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 omnimoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales*”.

Expuso que una vez analizados los argumentos consagrados en la sentencia T- 445 de 2016, se observó que la Corte Constitucional desconoció la línea jurisprudencial trazada en los referentes citados, donde se destaca la necesidad de dar aplicación a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, entre los entes estatales nacionales y territoriales para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, en tanto señala enfáticamente dentro de los considerandos y lo reitera en la parte resolutive de la providencia, indicando que los municipios en virtud de sus competencias sobre la planificación del suelo, pueden autónomamente prohibir la actividad minera.

- *Contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia.*

En igual medida el apoderado judicial de esa entidad afirmó que la sentencia T-445 de 2016 al estructurarse en las subreglas contenidas en las sentencias C-123 de 2014 junto con otras que le subsiguieron, dentro de las cuales se resaltan la C-035 de 2016 y C-273 de 2016 debió llegar a idéntica conclusión⁴⁸.

- **Escrito de nulidad presentado por la Asociación Colombiana de Minería.**

En su escrito de nulidad precisó que la sentencia T-445 de 2016: (i) desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional e (ii) incurrió en una contradicción entre su parte motiva y su parte resolutive.

- *Desconocimiento de la jurisprudencia de la Sala Plena*

En el documento presentado afirman que la sentencia T-445 de 2016 cambió la jurisprudencia de la Sala Plena respecto del alcance del principio de autonomía territorial⁴⁹.

Expuso que si bien la Constitución de 1991 reconoce que las entidades territoriales gozan de autonomía administrativa, la misma no puede entenderse como algo absoluto, en el sentido que ésta se encuentra subordinada al concepto de Estado Unitario. Esto *“significa que habrá lineamientos previamente establecidos por el Gobierno Central que, dada su importancia y trascendencia deberán ser acatados por los entes territoriales o de lo contrario se desdibujaría el concepto de Estado Unitario y lo que resulta más preocupante, se eliminaría de plano el ejercicio de*

⁴⁷ Expuso así mismo que el precedente de la sentencia T-445 de 2016 contrarió la sentencia C-389 de 2016, decisión en la cual la Corte Constitucional afirmó: *“que la explotación y aprovechamiento del subsuelo no pueden adoptarse de forma centralizada, sino que exigen la participación de los entes territoriales, en desarrollo de los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, que definen el contenido de la autonomía territorial y su relación con el principio de unidad nacional”*

⁴⁸ En esta medida adujo: *“Expuesto lo anterior, resulta ostensible la alegada incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la Sentencia, ya que vistos los argumentos desarrollados por la Honorable Corte Constitucional, esperábamos encontrarnos con un fallo que guardara cohesión con la línea jurisprudencial sobre el tema y aún más con lo argumentado en la parte motiva de la Sentencia que conducía a la continuación del desarrollo del diseño constitucional de ejecución armónica y sistemática de funciones entre la Nación y las autoridades territoriales, y no un exhorto a los entes locales a actuar de manera individual y autónoma en desmedro de la competencia de los entes centrales”*.

⁴⁹ Sobre el particular afirmó: *“Respecto al Fallo de tutela objeto de reproche es claro el cambio jurisprudencial que realizó la Sala de Revisión Sexta de la Corte Constitucional, pues modifica lo esbozado a lo largo de la historia de la Corporación en lo que atañe a la autonomía de los entes territoriales, toda vez que dicha autonomía no es, ni debe considerarse como una prerrogativa absoluta, sino que por el contrario la misma deberá ser ejercida de manera tal que se respete el principio de Estado Unitario definido por la Constitución Política de 1991”*.

autoridad que éste está en capacidad de ejercer en todo el territorio nacional de acuerdo con lo establecido de la Carta Política”.

Adujo que en lo que atañe a los aspectos relacionados con la exploración y producción de minerales, de acuerdo con la intervención hecha por la Asociación Colombiana de Minería en el proceso de revisión adelantado por la Sala Sexta, la misma guardó relación directa con los parámetros que la misma Corte ha señalado respecto del concepto de Estado centralista y las implicaciones que esto trae para actividades de aprovechamiento de los recursos naturales no renovables presentes en el subsuelo, toda vez que las entidades territoriales si bien pueden fijar los usos del suelo, no pueden limitar con esos usos el acceso a los recursos presentes en el subsuelo, los cuales son propiedad de la Nación, quién no podría acceder a estos si se vetaran las actividades de minería en el país a través de los mecanismos de participación ciudadana como la consulta popular.

Relató que la regla establecida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-123 de 2014 responde a la posición oficial y que a la fecha no ha cambiado, según la cual debe existir una coordinación entre los entes territoriales y el Estado para determinar la forma como se debe permitir el desarrollo de actividades mineras en los entes territoriales. Dice que la sentencia T-445 de 2016 desconoció las subreglas contenidas en la Sentencia C-150 de 2015, en la cual se declaró la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana.

Señaló que la Sala Sexta desconoció lo reconocido por la Sala Plena de la Corte, en razón a que reconoció que los entes territoriales son competentes para adelantar consultas populares encaminadas a la prohibición de las actividades de minería, situación que a todas luces resulta contraria a la postura del alto tribunal por cuando el mismo está permitiendo a través de su propia jurisprudencia que los entes territoriales adelanten consultas populares de asuntos que están por fuera de su órbita de competencias, lo cual se configura cuando se les permite a los alcaldes y gobernadores restringir los usos del subsuelo.

Afirmó que la Sala Sexta a través de la sentencia que se revisa desconoció que la consulta popular es un mecanismo de participación ciudadana que cuenta con las limitaciones propias que la ley y la Constitución establecen, de suerte que mal podría concluirse que los alcaldes y gobernadores cuentan con la competencia para prohibir actividades que por su naturaleza son de competencia privativa del Estado, ya que con esto se estarían desbordando los límites y en su lugar se estaría impidiendo que el Estado ejerza los derechos que la Carta Política le reconoció como único propietario de los recursos no renovables existentes en el subsuelo.

Precisó que parte de la argumentación empleada por la sentencia T-445 de 2016 se estructuró una *obiter dictum* de decisiones de la Sala Plena⁵⁰. Así mismo, expresó que

⁵⁰ En esta medida afirmó: “Es dable señalar que la denominada *ratio decidendi* de la Sentencia C-273 de 2016 se compone por los errores procedimentales que encontró la Corte que la llevaron a tomar la decisión de sacarla del ordenamiento jurídico sin que puede sostenerse que la imposibilidad que le asiste a los entes territoriales para prohibir las actividades mineras en sus municipios puede constituir razón de la decisión, sino a lo sumo un *obiter dictum*”.

la posibilidad de prohibir la minería en los municipios a través de consulta popular podría tener importantes efectos económicos.

Finalmente argumentó que en su entender, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 pudo haber sido derogado por la Ley 1454 de 2011 y en esa medida la sentencia T-445 de 2016 debió haber tenido en cuenta dicha posibilidad.

- Escrito presentado por la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías.

Alegó que se desconoció el presente constitucional trazado en decisiones anteriores⁵¹.

- Escrito presentado por la Asociación Colombiana de Productores de Agregados Pétreos de Colombia

En su escrito de nulidad precisó que la sentencia T-445 de 2016 desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional⁵².

Expuso que la Corte en sentencia C-395 de 2012, al hacer el examen, entre otros, del artículo 37 del susodicho Estatuto, ya había fijado su posición sobre la imposibilidad de las autoridades territoriales de participar en el proceso de autorización y otorgamiento individual de títulos mineros.

Afirmó que *“con la decisión de la Sala Sexta de Revisión de otorgar al principio de autonomía territorial un alcance absoluto, se soslaya el ejercicio coordinado y subsidiario de competencias entre el Estado Unitario y los entes territoriales, limitando así las facultades que al Estado corresponden en lo que toca con el uso y aprovechamiento de los recursos no renovables que, por expreso mandato superior son de su propiedad”*.

3.2. Deber de argumentación respecto de las nulidades presentadas.

Los escritos de nulidad presentan una argumentación aceptable, en la medida en que cuestionan que la sentencia T-445 de 2016 presuntamente vulneró el debido proceso ya que a su juicio: (i) se desconoció la jurisprudencia establecida por la Sala Plena de la Corte Constitucional en las sentencias: C-517 de 1992, C-520 de 1994, C-149 de 2010, C-983 de 2010, C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-150 de 2015, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C- 298 de 2016 (ii) se incurrió en una contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive, lo anterior por cuanto aunque el fallo que se cuestiona utilizó argumentos en su parte motiva similares a los empleados en la sentencia C-123 de 2014, adoptó una decisión diferente en el caso concreto.

⁵¹ Se debe precisar que si bien los argumentos de la Procuraduría se enfocan a cuestionar la legalidad de la sentencia T-445 de 2016 por desconocer el precedente de la Sala Plena, como tal en el escrito no se menciona la palabra nulidad.

⁵² En este sentido precisó: *“Analizado el contenido de la Sentencia T-445 que se menciona, observa con preocupación este organismo de control un ostensible cambio en la línea jurisprudencial que hasta ese momento había adoptado la Sala Plena de la Corte Constitucional, resultando contraria a su periódica y reiterada jurisprudencia, particularmente en fallos en los que se discutió la “... tensión entre las competencias territoriales y nacionales en la regulación y manejo del suelo y el subsuelo”, como son, entre ellos en la Sentencias C-123 de 2014 y C-395 de 2012”*.

La Corporación analizará si la sentencia T-445 de 2016 incurrió en alguna de las dos causales alegadas y argumentadas en los escritos de nulidad.

Sin embargo denegará respecto a las nulidades presentadas oportunamente los argumentos expuestos por los nulitantes según los cuales la sentencia T-445 de 2016 debió: (i) analizar los impactos económicos de la decisión a adoptar, (ii) determinar la vigencia de las normas en las que se fundó y (iii) estudiar el impacto en la repartición de regalías en los municipios en los cuales se aprueben dichas consultas, ya que dichos argumentos no se enmarcan en las causales de nulidad establecidos por la jurisprudencia y en esa medida los referidos cuestionamientos expresan un desacuerdo de los incidentalistas sobre el contenido de la sentencia y no presentan realmente una causal procedente de nulidad.

3.3. Requisitos Formales

- Causal de nulidad invocada: desconocimiento del precedente constitucional fijado en Sala Plena.

La causal de nulidad de cambio de jurisprudencia es la única expresamente señalada por las disposiciones que regulan los procedimientos ante la Corte Constitucional. En tal sentido, el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991 prevé lo siguiente:

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

Por su parte, el artículo 53 del Acuerdo 05 de 1992, que establece el reglamento de la Corte, complementa la norma anterior de la siguiente manera:

"Artículo 53. Cambio de jurisprudencia. En caso de cambio de jurisprudencia, la Sala de Revisión tomará las medidas necesarias para que la Sala Plena disponga de un término razonable para tomar su decisión.

Los estudios y propuestas que sobre el tema realice un Magistrado, deberán ser sometidas junto con las ponencias respectivas, a consideración y análisis de la Sala Plena, si así lo solicita, para lo cual registrará en la Secretaría oportunamente, el correspondiente escrito sustentatorio. En este caso, el Magistrado comunicará al Presidente su propósito de intervenir de la manera indicada, con el fin de que se prepare para el debate.

A solicitud de cualquier Magistrado, para los efectos de cambio de jurisprudencia, la Sala Plena podrá decretar la celebración de una audiencia pública, con participación de personas y entidades nacionales y extranjeras convocadas para tal fin. Mientras la Sala Plena adopta la decisión sobre el cambio de jurisprudencia, se suspenderán los términos de los respectivos procesos".

Desde sus inicios, la Corte al resolver distintas solicitudes de nulidad interpuestas en contra de fallos de revisión de tutela, reiteradamente ha hecho alusión a la causal de nulidad que aquí se estudia, y ha señalado que consiste en la variación de la regla de decisión sentada en decisiones anteriores y que es determinante para resolver los casos que guarden identidad fáctica y jurídica⁵³.

⁵³ En este sentido el Auto 004 de 1996 respecto a la causal de nulidad por cambio de jurisprudencia manifestó que: "(...) dada la importancia y trascendencia de la actividad jurisprudencial de la Corte, en el evento de que alguna de sus Salas de Revisión llevara a

La jurisprudencia constitucional ha precisado respecto de la causal de nulidad por desconocimiento de la jurisprudencia que no necesariamente se incurre en ella cuando los hechos del proceso, aunque semejantes, tienen características *sui generis*, que exigen del juez la apelación a criterios de justicia y equidad apropiados al mismo.

Por lo tanto, tal y como lo ha sostenido esta Corporación, no puede promoverse un incidente de nulidad por cambio de jurisprudencia, en relación con: (i) diferencias esenciales o accidentales entre casos aparentemente iguales; (ii) ni por la utilización de expresiones al parecer contrarias a la doctrina constitucional vigente; y menos aún, (iii) el uso de criterios jurídicos novedosos para dar eficaz solución a circunstancias no previstas en los casos anteriores, siempre y cuando dicha decisión corresponda a una interpretación razonable y proporcionada del ordenamiento jurídico constitucional⁵⁴.

En este sentido el Auto 162 de 2003 estudió la solicitud de nulidad interpuesta contra la sentencia T-468 de 2003. En dicho auto se fijaron tres presupuestos fundamentales que debe cumplir una sentencia para que pueda ser anulada por cambiar el precedente judicial fijado por Sala Plena. En este respecto, se precisó que:

“(...) 1. La sentencia objeto de la solicitud de nulidad debe en forma expresa acoger una interpretación normativa contraria a una línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional, definida de manera reiterada y uniforme en varias sentencias y que esta no haya sido modificada por la Sala Plena.

2. Que entre unas decisiones y otras exista identidad de presupuestos fácticos.

3. Que la diferencia en la aplicación del ordenamiento jurídico conlleve que la resolución adoptada en la sentencia atacada sea diferente a la que se venía adoptando. Es decir, que las diferencias en la argumentación no sean accidentales e intrascendentes sino que, por el contrario, se refieran a la ratio decidendi (...).

Desde esta perspectiva, la Corte ha sostenido que los motivos que justifican la declaratoria de nulidad por cambio de jurisprudencia son básicamente dos: (i) la vulneración del derecho a la igualdad y; (ii) el desconocimiento del órgano natural para producir el cambio, que en estos casos es la Sala Plena de la Corte y no las Salas de Revisión de tutelas”.

La Sala Plena de esta Corte manifestó que en el caso que se examinaba, lejos de haber existido un cambio de jurisprudencia como lo sostenía la accionante, lo que se presentó fue una variación en los presupuestos fácticos, lo que implicó una adición de los criterios hermenéuticos de interpretación e impidió resolver la controversia de la misma manera que en las providencias anteriores, razón por la que negó decretar la nulidad de la sentencia referida.

Este Tribunal mediante Auto 094 de 2007 sostuvo frente al cambio del precedente que la Corte puede eventualmente modificar su jurisprudencia al verse influenciado por: (i) las transformaciones que el Constituyente introduzca en la normatividad; (ii)

cabo un cambio de jurisprudencia sin atender a los mandatos de los artículos 34 del Decreto 2591 de 1991 y 53 del Acuerdo Número 05 de 1992, se estaría incurriendo en un violación del debido proceso, o que viciaría la decisión así adoptada, y de conformidad con el artículo 49 del Decreto 2067 de 1991, habría que decretarse la nulidad de dicha decisión”.

⁵⁴ Auto 131 de 2004.

la evolución que vayan mostrando los hechos de la vida en sociedad y (iii) los nuevos enfoques que promueva el desarrollo del pensamiento jurídico.

En dicho asunto la Sala Plena negó la solicitud de nulidad de que se estudiaba, ya que consideró que como los argumentos se suscribían a aspectos interpretativos del fondo de la sentencia y no a la transformación de la línea, no se apreciaba variación alguna en la jurisprudencia, sino que *“simplemente se expresan manifestaciones marginales de sentencias de la Corte, que como lo interpreta esta Corporación no todo párrafo, expresión, hipérbole, manifestación, idea, concepto, etc., contenido en una sentencia constituye jurisprudencia, lo que la nulidad exterioriza no es más que la idea que se tiene de la línea jurisprudencial, mas no la variación de la jurisprudencia”*⁵⁵.

En conclusión se tiene que el precedente constitucional es visto como aquella sentencia o grupo de sentencias anteriores cuya *ratio decidendi* conduce a una regla -prohibición, orden o autorización- determinante para resolver casos semejantes fáctica y jurídicamente hablando⁵⁶. Por su parte, el cambio del precedente se configura cuando una Sala de Revisión modifica la regla de decisión fijada en los fallos que constituyen precedente, al resolver un caso que se encuadra dentro del mismo patrón fáctico y jurídico. Esta variación lesiona el debido proceso y representa una nulidad, toda vez que solamente la Sala Plena de la Corporación es competente para efectuarlo.

4. Alcance de las sentencias C-983 de 2010, C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C-298 de 2016.

En los diferentes escritos de nulidad allegados contra la sentencia T-445 de 2016 se expuso que dicha sentencia desconoció las subreglas contenidas en las sentencias C-983 de 2010, C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y C-298 de 2016. Según los solicitantes dichos fallos establecieron unas competencias específicas en cabeza de la Nación respecto al uso, dominio y control de los recursos ubicados en el subsuelo.

Precisaron las nulidades que la sentencia cuestionada alteró dichas competencias y desconoció los principios de concurrencia, subsidiaridad y coordinación. Específicamente en la solicitud de nulidad allegada contra la sentencia T-445 de 2016, la Agencia Nacional de Minería y los demás intervinientes señalan que el contenido de la decisión se fundamenta en una interpretación de la Sala Sexta de Revisión sobre la concepción de Estado y la definición de la propiedad del suelo por parte del mismo *“sin consideración a la distribución de competencias entre las autoridades nacionales y las regionales y locales, (que) contraría la posición reiterada que hasta el momento había asumido esa Corporación en su jurisprudencia, en especial en las sentencias Hito, en las cuales se abordó la tensión entre las competencias territoriales y nacionales, en la regulación y manejo del suelo y subsuelo”*.

⁵⁵ Auto 094 de 2007

⁵⁶ Sentencia T-292 de 2006.

Con el objeto de determinar si se presentó un desconocimiento respecto a la jurisprudencia de la Sala Plena es indispensable precisar el alcance y subreglas de las sentencias proferidas por esta Corporación que presuntamente desconocieron la decisión que aquí se cuestiona.

4.1. Alcance de la sentencia C-983 de 2010:

En la sentencia C-983 de 2010 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los artículos 12 y 16 de la Ley 1382 de 2010. En esta sentencia, la Corte reiteró la jurisprudencia constitucional en el sentido de que el Estado es el propietario del subsuelo⁵⁷.

Esta decisión recalcó que en el Estado *“confluyen todas las autoridades públicas, todos los colombianos y todas las entidades territoriales”* precisó que uno de los objetivos del constituyente con esta expresión era evitar la centralización nacional de los recursos provenientes de la explotación del subsuelo. Dicha subregla en el asunto que se examina es la fundamentación que utilizó la sentencia T-445 de 2016 en su parte motiva.

4.2 Alcance de la sentencia C-395 de 2012

En la sentencia C-395 de 2012 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 37 del Código de Minas. Dicha providencia analizó una demanda que alegaba que ciertas disposiciones del Código de Minas desconocían las prerrogativas constitucionales de las entidades territoriales en relación con los usos del suelo y la toma de decisiones que afectan a sus poblaciones y planes de desarrollo. En esta ocasión, la Corte analizó los cargos presentados por los artículos 11, inciso 3°, 37, 48 y 59 de la Ley 685 de 2001 *“Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”*. El problema jurídico estudiado en dicha oportunidad por la Corte se centró en determinar si: *¿Las normas demandadas vulneran el principio de autonomía territorial, en cuanto no se respetan los principios de coordinación y concurrencia, que deben guiar las actuaciones de la administración pública?*⁵⁸

La Corte explicó, así, que dentro del margen de configuración que la Constitución le otorga al legislador se dispusiera, en esta materia, la prevalencia del principio unitario, orientado a establecer un régimen único para la explotación de los recursos mineros, y a evitar las decisiones aisladas que limitaran o excluyeran la explotación de unos recursos que son del Estado y que proveen de medios para la financiación de los fines que le son propios. En ese momento el Tribunal consideró que dicha posibilidad estaba en consonancia con la jurisprudencia constitucional que había previsto que, en función del interés nacional, es válido restringir las competencias de

⁵⁷ Sobre el particular expresó: *“La Corte ha precisado que el concepto de Estado como propietario de los recursos naturales no renovables, 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”*⁵⁷.

⁵⁸ Al respecto, la Corte estimó que en el marco que la Constitución ha previsto para la explotación de los recursos naturales, cabe que el legislador, al resolver para el caso concreto la tensión entre los principios unitario y autonómico, de prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público, plasmados en el mismo ordenamiento Superior y que están presentes en la actividad minera.

regulación de las entidades territoriales, e incluso excluirlas de determinados ámbitos⁵⁹.

Esta corporación encontró que las disposiciones acusadas no resultaban contrarias a la Constitución, sin perjuicio de la consideración conforme a la cual corresponde al propio legislador regular la manera de adelantar las distintas etapas de la actividad minera y el papel que en ellas puedan jugar las entidades territoriales, asuntos que no fueron puestos bajo consideración por los demandantes⁶⁰.

En este orden de ideas, los cargos estudiados por la C-395 de 2012 hacían referencia a la imposibilidad que surgía para las entidades territoriales de regular las condiciones y exigencias que debían imponerse a la actividad minera, mientras que la C-123 de 2014, cuestionó la imposibilidad general de las entidades territoriales de participar en la regulación de la actividad minera que se realice en su territorio⁶¹.

4.3 Alcance de la sentencia C-123 de 2014

En la sentencia C-123 de 2014 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 37 del Código de Minas, y en esa medida reconoció el derecho a la participación activa y eficaz de las entidades territoriales en la autorización de la minería en su territorio. Dicho artículo consagraba una prohibición legal según la cual ninguna autoridad regional, seccional o local podría establecer zonas del territorio que quedaran permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esa prohibición estaba prevista para aplicarse, además, a los planes de ordenamiento territorial.

Esta providencia estableció los primeros lineamientos claros frente al tema de la participación ciudadana y de las autoridades locales en la autorización de minería en su jurisdicción. En los cargos expuestos en la demanda contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 se alegaba la vulneración del principio de autonomía territorial, concretamente; por el desconocimiento 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 el desconocimiento del derecho constitucional a gozar de un ambiente sano (artículo 79 de la Constitución). En dicha ocasión, la Corte resaltó que en el caso de la exploración y explotación minera los principios fundamentales del ordenamiento constitucional pueden entrar en tensión⁶².

⁵⁹ En esta medida, la Corte señaló que *“la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional”*.

⁶⁰ Resulta relevante para el caso que se examina reconocer que este precedente solo examinó una de las facetas que se originan en la implementación de actividades mineras, por cuanto su análisis respecto de otras variables en tensión sería precisado y complementado con posterioridad por la jurisprudencia constitucional (ver sentencia C-123 de 2014).

⁶¹ Es decir, entre una y otra sentencia se presentó un análisis constitucional distinto ya que en la primera de ellas los cargos esbozados por el accionante se dirigieron a reconocer una serie de limitaciones bajo un análisis constitucional específico que giró en lo relativo a las competencias de las entidades territoriales, mientras que en la segunda se declaró la exequibilidad condicionada bajo supuestos constitucionales diferentes como lo fueron la competencia de los concejos para regular los usos del suelo y la protección al derecho a un ambiente sano.

⁶² En este sentido, destacó que en el caso de la minería, si bien puede interpretarse que hay un privilegio a favor de la Nación derivado del principio constitucional de organización unitaria del Estado (artículo 1 de la Constitución) y de los artículos 332 y 334 de la Constitución, también es necesario tener en cuenta otras disposiciones 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*

Es claro que a diferencia de lo que exponen los escritos de nulidad en la sentencia C-123 de 2014 esta Corporación resaltó que el privilegio derivado del carácter unitario del Estado se desprendía de la posibilidad de regular el uso del subsuelo, mas no precisó igual jerarquía en lo relativo a la reglamentación del uso del suelo, función constitucional que tal y como precisó la sentencia T-445 de 2016 recae en las competencias de los entes territoriales⁶³.

En este sentido, la Corte no limitó la definición de participación a la mera intervención sino que estableció que era posible interpretar el artículo 37 del Código de Minas de acuerdo con los dos principios constitucionales en tensión. A partir de una lectura sistemática, una solución que ubicara el contenido de la disposición legal en armonía con el texto superior llevaría a entender que el artículo 37 del Código de Minas sería *“exequible siempre y cuando su contenido garantice un grado de participación razonable de los municipios y distritos en el proceso de decisión sobre si se permite o no se permite la actividad de exploración o de explotación minera en su territorio”* (Negrilla fuera de texto)

La sentencia C-123 de 2014 delimita claramente sobre qué versaría la participación de las entidades territoriales: permitir o no la actividad minera en el territorio. Con esto, la Corte resolvió que la Nación continuaría participando en el proceso pero no sería el único nivel competencial involucrado *“en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local”*, sino que los municipios y distritos afectados por dicha decisión participarían *“de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma”*.⁶⁴

En esta oportunidad vale la pena aclarar que la sentencia T-445 de 2016 al precisar que *“los entes territoriales poseen la competencia para regular el uso del suelo y garantizar la protección del medio ambiente, incluso si al ejercer dicha prerrogativa terminan prohibiendo la actividad minera”* simplemente estaba reiterando el alcance de la expresión *“no permitir la actividad de exploración o de explotación minera en su territorio”* contemplada en la sentencia C-123 de 2014.

De las subreglas contenidas en la sentencia C-123 de 2014 pueden resaltarse cinco elementos: (i) la Corte reconoce la tensión de principios constitucionales que se presenta en la autorización sobre exploración y explotación minerales, (ii) precisa el momento en que debe darse la participación, esto es, en la autorización de la actividad minera; (iii), establece el instrumento que materializará dicha participación, es decir, acuerdos sobre la protección de cuencas hídricas, salubridad de la población, desarrollo económico, social y cultural de las comunidades, (iv) determina los actores concretos que participarán, es decir, las entidades municipales o distritales y las

intereses -artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia-artículo 288 ibidem-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos”.

⁶³ Así las cosas, la Corte Constitucional destacó la necesidad de encontrar una solución que permitiera aplicar de manera armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión, esto es, el principio de autonomía territorial y el principio unitario del Estado y concluyó que *“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 las comunidades”.*

⁶⁴ La misma Corte llenó de contenido la acción de participar de forma activa y eficaz al decir que este tipo de participación consistía en que la opinión de los municipios fuera valorada adecuadamente y tuviera una influencia apreciable en la toma de esta decisión *“sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades”.*

autoridades del nivel nacional y (v) reconoce expresamente la facultad de los municipios de intervenir en la actividad minera.

Cabe subrayar que la Agencia Nacional de Minería señaló en su línea jurisprudencial que la sentencia C-123 de 2014 *“resaltó la importancia de que decisiones sobre la realización de proyectos de minería fuesen la consecuencia de procesos de coordinación y concurrencia entre las autoridades nacionales y regionales sin que ninguna de las posiciones pudiese acogerse de manera unilateral, visión que sí utiliza la sentencia T-445 de 2016, sin que la providencia original lo establezca, al precisar en su parte resolutoria que los municipios cuentan con la potestad de prohibir la minería”*. La interpretación de la Agencia sobre la sentencia C-123 de 2014 no se ajusta a lo que se dispuso en dicho fallo, ya que, como se demostró anteriormente, la participación activa y eficaz a la que hace referencia esta última versa sobre la posibilidad de permitir o no permitir minería⁶⁵.

Entonces, son dos elementos respecto de los cuales giró el análisis constitucional efectuado en la sentencia C-123 de 2014: (i) las competencias de las entidades territoriales para regular los usos del suelo y (ii) que facultad que sustenta la decisión de declarar la exequibilidad condicionada expresamente habilita a los municipios para prohibir la minería.

En este orden de ideas, es claro que la sentencia T-445 de 2016 tuvo en cuenta y le dio el alcance a la subregla contenida en la sentencia C-123 de 2014 al precisar que la garantía de la participación activa y eficaz de las entidades territoriales en el proceso de autorización de minería se materializaría en que 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. Sin embargo, ante la negativa de estas o la imposibilidad de lograr dicha armonización, los entes territoriales podrán en ejercicio de sus competencias, garantizar la protección de su medio ambiente y regular los usos de su suelo incluso llegado el caso de prohibir dicha explotación.

4.4 Alcance de la sentencia C-035 de 2016

En esta providencia la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, sobre Áreas de Reserva para el Desarrollo Minero. En esta ocasión, declaró la exequibilidad condicionada de dicha disposición legal *“con fundamento en la necesidad de armonizar la tensión constitucional entre las facultades del Estado para extraer recursos de su propiedad,*

⁶⁵ Adicionalmente, el problema jurídico planteado por la sentencia C-123 de 2014 en relación con el principio de autonomía, consistía en determinar *“si una prohibición absoluta que consagre la ley para que los concejos municipales y distritales excluyan la exploración y explotación minera en cualquier área de su territorio, prohibición que a su vez implica la imposibilidad de que los planes de ordenamiento territorial consagren restricciones en ese sentido, resulta una limitación desproporcionada de la competencia para la regulación de los usos del suelo dentro del territorio del municipio, reconocida a los concejos municipales y distritales en los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución”*. Este problema jurídico resulta diferente del planteado por la línea jurisprudencial en la que se preguntó si puede entenderse que hay una competencia exclusiva de las autoridades nacionales para la autorización de proyectos mineros cuando se habla de propiedad del subsuelo por parte del Estado.

y la autonomía de las entidades territoriales, en especial para reglamentar los usos del suelo”⁶⁶.

Esta Corporación también sostuvo que la disposición demandada, “*no consagra un mecanismo para preservar la autonomía de las entidades territoriales para adoptar decisiones en las cuestiones que las afecten, ni su capacidad para reglamentar los usos del suelo, ni garantiza la participación ciudadana en las decisiones que los afectan*”⁶⁷.

El problema jurídico analizado en la sentencia C-035 de 2016 que sirvió a la Corte para establecer si la atribución de la competencia para crear las Áreas Estratégicas Mineras limitaba la autonomía de las entidades territoriales y las competencias de los concejos municipales otorgadas por la Constitución fue: “*¿Al facultar a una entidad del orden nacional para delimitar las Áreas de Reserva Estratégica Minera, se restringe la autonomía constitucional de las entidades territoriales?*”.

Dicho problema jurídico dista completamente del problema planteado por la línea jurisprudencial contra la sentencia T- 445 de 2016. Lo anterior por cuanto, el primero se enfoca en cuestionar si se limita la autonomía de las entidades territoriales al facultar a una entidad del orden nacional para tomar una decisión: la delimitación de Áreas Estratégicas Mineras, mientras que la cuestión jurídica planteada por la Agencia Nacional de Minería no se concentra en una situación concreta (en este caso la delimitación de áreas para minería) sino en si una disposición constitucional como es “la propiedad del subsuelo por parte del Estado” tiene un único significado correcto y posible.

Ahora bien, aunque la sentencia reconoce dichas competencias, la Agencia Nacional de Minería obvió señalar que tras mencionar las competencias relativas al nivel nacional la Corte Constitucional en el punto inmediatamente siguiente expresó que “*el principio de autonomía territorial se manifiesta, entre otras, en que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, lo que implica (...) ejercer las competencias que les correspondan*”, entre las que se encuentra la función contenida en el artículo 311 de la Constitución según el cual los municipios tienen competencia para ordenar el desarrollo de su territorio⁶⁸.

La Sala Plena concluyó, entonces, que “*ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de*

⁶⁶ Del mismo modo que lo hizo en la sentencia C-123 de 2014, en esta ocasión la Corte resaltó que el artículo 332 de la Constitución establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, mientras que los artículos 287 y 288 de la Carta disponen la autonomía de los municipios en el manejo de los asuntos que los afectan, la capacidad de planificar el desarrollo local y la facultad para reglamentar los usos del suelo dentro del municipio en cabeza de los concejos municipales.

⁶⁷ En conclusión consideró que para “*garantizar la armonización de las facultades de la nación y de los municipios conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera con las autoridades municipales*”. Siempre bajo el entendido de que debe garantizarse que la selección y oferta de las áreas de reserva especial minera “*no sean incompatibles con los instrumentos de planeación de las entidades municipales donde están ubicadas, es decir, con los planes de ordenamiento territorial*”.

⁶⁸ La Corte resaltó en dicha sentencia el contenido de los mencionados artículos para señalar que “*la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precipitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio*”.

quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esta actividad”.

De ahí surge entonces la regla constitucional fijada en esa sentencia en el sentido de establecer la necesaria concertación de las decisiones referentes a la explotación de los recursos naturales. De esta forma, contrario a la interpretación de varios de los solicitantes la línea jurisprudencial claramente precisó que (i) ninguna autoridad del orden nacional puede decidir en el ámbito local excluyendo a quienes reciben directamente los impactos de una actividad y en este sentido se refuerza la diferencia analizada entre Estado y Nación, (ii) no se puede anular completamente el principio de autonomía territorial y (iii) el principio de autonomía territorial se manifiesta en la competencia que tienen las entidades territoriales para reglamentar los usos del suelo en su territorio.

4.5 Alcance de la sentencia C-273 de 2016

En ella el Tribunal estudió la constitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas. Específicamente la Sala Plena analizó los cargos de los demandantes según los cuales la prohibición legal del artículo 37 del Código de Minas se oponía al artículo 151 de la Constitución Política, concretamente, los demandantes argumentaban que una disposición de la ley ordinaria no puede restringir la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica, como es la decisión sobre la autorización de minería en su territorio, toda vez que la asignación de competencias a entidades territoriales corresponde a la ley orgánica⁶⁹.

Lo anterior con el propósito de resaltar que hay materias especialmente valiosas, desde el punto de vista constitucional cuya regulación se reserva a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos como es el caso de las leyes orgánicas. En este sentido, el constituyente dispuso una clasificación específica en el artículo 151 de la Constitución según el cual la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales está sujeta a los designios del legislador⁷⁰.

La línea jurisprudencial de la Agencia Nacional de Minería reiterada en las demás solicitudes de nulidad destacó que en esa ocasión la Corte *“concluyó que la asignación de competencias a las entidades territoriales y su distribución entre ellas y la Nación se encuentra sujeta a reserva de ley orgánica”*. Si bien respecto a esta sentencia el desarrollo de la línea jurisprudencial no es mayor, cabe resaltar que el problema jurídico analizado por este fallo es distinto del propuesto por la línea

⁶⁹ En este caso el problema jurídico resuelto por la Corte era si *“¿se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?”*. En dicha providencia esta Corporación resaltó los principios que rigen el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación, el principio de coordinación, según el cual la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica y el principio de concurrencia según el cual debe haber acciones conjuntas entre la Nación y las entidades territoriales en busca de un objetivo común cuando así esté establecido con respecto de su autonomía.

⁷⁰ La Corte Constitucional determinó, entonces, la inexecutable del artículo 37 del Código de Minas y además expresó que: *“(…) la extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía”*.

jurisprudencial en la medida que se pregunta si la prohibición a las autoridades del orden territorial de excluir zonas de su territorio de la minería debería haberse establecido mediante una ley orgánica por tratarse de una competencia de las entidades territoriales, aspecto cobijado por la reserva de ley orgánica según la Constitución.

Se trata de un análisis en el que se reflejan las posibles tensiones de principios presentes en el momento de autorizar minería en un territorio. Es, entonces, un problema jurídico muy diferente al planteado por la línea jurisprudencial en el que se pregunta por la competencia exclusiva de las autoridades nacionales en la autorización de las actividades mineras.

4.6 Alcance de la sentencia C-298 de 2016

En este proveído el tribunal analizó una acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de varios artículos del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015). Concretamente resolvió dos cargos contra el artículo 192⁷¹.

En esta ocasión, la Corte presentó como problema jurídico a resolver si el artículo 192 de la ley demandada desconocía los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución, en particular la expresión “*con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales*”, contenida en el inciso 1º del artículo 192, así como la totalidad del inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 vulneraban dichos principios y normas constitucionales que reconocen las competencias de los municipios para ordenar su territorio.

En dicha oportunidad, esta Corporación precisó que, no obstante las distintas formas de concreción de los contenidos constitucionales, la tensión presente entre los principios de autonomía territorial y Estado unitario hace que estos se apliquen de formas distintas de acuerdo con las situaciones concretas en las que se enfrenten⁷².

En este sentido, las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto. La Corte consideró que la norma demandada constituía un “*expreso reconocimiento del legislador sobre las competencias conferidas a los entes locales en relación con las decisiones concernientes a la protección ambiental y los recursos naturales, las cuales no son exclusivas del Gobierno central, sino que en ellas concurren los tres niveles territoriales en la órbita que les corresponde*”

⁷¹ Primero, el cual aducía que las normas demandadas desconocían la autonomía de las entidades territoriales y los principios de coordinación y concurrencia previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución Política por cuanto no garantizaba la participación activa y eficaz de las entidades territoriales. Segundo, se alegaba que el artículo 192 imponía una carga excesiva al ejercicio de los derechos a un ambiente sano y a la participación en materia ambiental, en la medida en que condicionaba la solicitud de medida de protección ante el Ministerio de Minas y Energía a la presentación de estudios técnicos, sociales y ambientales, que según los demandantes en la práctica hacían nugatorios estos derechos

⁷² Así, la Corte resaltó que no bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los principios constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución–, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial.

Así las cosas, la particular lectura que realizan los escritos de nulidad allegados a esta Corporación desconocen el sentido de la *ratio decidendi* de la sentencia en la que si bien se reconoce que hay una tensión también se aclara, como se presentó anteriormente, que dichos principios deben armonizarse con las decisiones referentes a la protección ambiental no son exclusivas del Gobierno Nacional.

4.7 . Alcance de la sentencia C-389 de 2016

En esta sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de los artículos 16, 53, 122, 124, 128, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276 y 277 del Código de Minas. Concretamente analizó si el método actual de entrega de los títulos que se basa en la concesión al primero que presente una solicitud, desconocía los principios que deben guiar la función pública y la contratación de particulares con el Estado; la prevalencia del interés general sobre el particular, y la obligación de intervención en la economía.

Así mismo, determinó si la participación ciudadana se vulneraba con las normas demandadas ya que estas no prevén un momento específico para que ésta se lleve a cabo. Examinó además si los derechos de las generaciones futuras y el principio de desarrollo sostenible se vulneraban con la actual legislación minera en la medida en que según los accionantes no existe una planeación estricta y rigurosa para la entrega de los títulos; y, en armonía con lo anterior, el principio de planeación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

En dicha oportunidad, esta Corporación precisó que, como se explicó en la sentencia T-294 de 2014, las decisiones ambientales generan impactos y beneficios diferenciados en distintos sectores de la población, razón por la cual se ha acuñado el concepto de justicia ambiental. Junto con la equidad en las cargas y oportunidades, la segunda dimensión esencial de la justicia ambiental es la participación de los interesados en las decisiones. Por ello, los principales documentos de derecho internacional, al igual que la Constitución Política, hacen referencia a la creación de espacios adecuados de participación en la discusión, adopción e implementación de medidas ambientales⁷³.

En la sentencia C-389 de 2016, la Sala Plena identificó la existencia de un déficit de protección a los principios constitucionales que regulan la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, dado que las concesiones son regladas y la autoridad minera puede enfrentar problemas con el principio de legalidad para dar eficacia a los mandatos constitucionales. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte dictó una decisión de exequibilidad condicionada, destinada a mitigar este déficit.

⁷³ En este sentido expuso: “La participación, desde un punto de vista constitucional debe ser representativa, es decir, llevada a cabo con los realmente interesados; activa, de manera que permita un diálogo y discusión públicos vigorosos; y eficaz, es decir, capaz de producir efectos en las decisiones públicas y en la planeación de las decisiones de cada ámbito territorial; libre e informada, de manera que no se origine en presiones ilegítimas, sino en un conocimiento adecuado y suficiente de las medidas a adoptar. Además, como lo indicó una de las organizaciones que intervino en este trámite, la participación genera un doble beneficio en el ámbito normativo que nos ocupa. De una parte, la materialización del modelo de democracia participativa establecido en la Carta de 1991 y la eficacia del derecho fundamental de participación. De otra, dota de seguridad jurídica a las personas interesadas en obtener una concesión minera, en la medida en que les permite conocer la recepción del proyecto por parte de los posibles afectados”.

Por ello la subregla que según los escritos de nulidad se desprenden de dicha providencia, destacan la importancia de garantizar la justicia social ambiental en las decisiones que afectan a las personas y en esa medida más que contradecir los argumentos esbozados en la providencia, los refuerza.

En suma los precedentes constitucionales analizados han reconocido la especial correlación que existe entre el uso del suelo y el subsuelo, competencias constitucionales que deben ser en lo posible armonizados por los entes territoriales y la nación.

4.8. La sentencia T-445 de 2016 no desconoció la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corte Constitucional

4.8.1. Bajo este entendido, esta Corporación concluye que las diversas solicitudes de nulidad allegadas realizaron un análisis sucinto de diversas sentencias proferidas por la Sala Plena con el objetivo de demostrar que la T-445 de 2016 generó un cambio radical en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sin embargo, los planteamientos transversales de las providencias mencionadas distan de ser el presentado por los solicitantes.

Las subreglas que ha venido desarrollando este Tribunal a través de varias decisiones no radica en definir si la propiedad del subsuelo por parte del Estado significa la competencia exclusiva de las autoridades nacionales para la autorización de proyectos mineros. Por el contrario, el desarrollo jurisprudencial de esta Corporación se ha enfocado en definir cuáles son las competencias de las entidades territoriales sobre ese recurso y en este sentido precisar el problema jurídico sobre si ¿Las entidades territoriales tienen competencia para participar en las decisiones sobre la minería en su territorio?

El análisis de la línea jurisprudencial presentada en las nulidades permite concluir que la T-445 de 2016 no generó un cambio de la jurisprudencia sino que se trata de una reiteración de la misma. Las cuestiones jurídicas planteadas en las diferentes sentencias comparten por lo menos dos elementos: primero, todas versan sobre las competencias concurrentes de los municipios para regular los usos del suelo y la autonomía constitucional de los mismos. En segundo lugar, se preguntan sobre si se configura una limitación, restricción o vulneración a las competencias de las entidades territoriales al prohibirles que no permitan la minería en su territorio o al facultar a la entidad nacional para que sea quién decida sobre este asunto.

En síntesis, (i) en las solicitudes de nulidad elevadas no se evidencia el desconocimiento del precedente citado, toda vez que la *ratio decidendi* de las sentencias mencionadas no tiene relación directa con el problema jurídico resuelto en la T-445 de 2016; (ii) la parte resolutive de la sentencia constituye una delimitación en el alcance del principio de autonomía territorial cuando este se encuentra en tensión con el principio de Estado unitario y (iii) la providencia reitera y precisa la línea jurisprudencial en materia de participación activa y eficaz de las entidades territoriales en las decisiones relacionadas con asuntos de preservación del medio

ambiente. Sumado al análisis desarrollado cabe destacar que el artículo 37 del Código de Minas no hace parte del ordenamiento jurídico colombiano.

4.8.2. Se debe precisar que la providencia que se cuestiona es la aplicación de una norma particular (artículo 33 de la Ley 136 de 1994), la cual garantiza el principio constitucional de participación y las normas constitucionales sobre las competencias de los municipios a un caso nuevo y concreto, por lo cual no constituye un cambio de jurisprudencia.⁷⁴

4.9. Cabe aclarar, además, que la sentencia T-445 de 2016 en ningún momento está concediendo nuevas competencias a las entidades territoriales – como bien señalan las solicitudes de nulidad esto correspondería a la ley orgánica de ordenamiento territorial –sino que está reconociendo la competencia que tienen, y que siempre han tenido, como parte del Estado. Con esto, se reitera el contenido del artículo 311 de la Constitución que consagra a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a la que le corresponde, entre otras funciones, ordenar el desarrollo de su territorio.

En este orden de ideas es claro que la providencia que se cuestiona no desconoció las subreglas contenidas en la Sentencia C-150 de 2015, en la cual se declaró la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana, lo anterior por cuanto la regulación del uso del suelo, la protección del medio ambiente y la construcción de su modelo propio de desarrollo, es una competencia de los entes territoriales y en esa medida es claro que las consultas populares respecto de la reglamentación de dichos asuntos si hace parte de su órbita de competencia.

- Causal de nulidad invocada: desconocimiento del precedente constitucional fijado en Sala Plena.

Según la jurisprudencia constitucional cuando se presente una incongruencia entre la parte motiva y la resolutive de la sentencia, la cual genere incertidumbre respecto del alcance de la decisión proferida se podrá solicitar la nulidad de la misma. Un ejemplo de ello son las decisiones anfibológicas o ininteligibles, las contradictorias o las que “*carecen totalmente de fundamentación*” en la parte motiva⁷⁵.

En este sentido vale la pena resaltar que el requisito *sine qua non* para la procedencia de esta causal de nulidad es la inexistencia absoluta de fundamentación y en esta medida, es importante precisar que los criterios utilizados para la adecuación de la sentencia, tanto de redacción, como de argumentación, no configuran violación al debido proceso. Siguiendo estos presupuestos, ha manifestado la Corte que el estilo de las sentencias en cuanto puedan ser más o menos extensas en el desarrollo de la argumentación no incide en nada para una presunta nulidad⁷⁶.

⁷⁴ A saber el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 dice: “*Artículo 33º.- Usos del suelo. Cuando el desarrollo de proyectos de naturaleza turística, minera o de otro tipo, amenace con crear un cambio significativo en el uso del suelo, que dé lugar a una transformación en las actividades tradicionales de un municipio, se deberá realizar una consulta popular de conformidad con la Ley. La responsabilidad de estas consultas estará a cargo del respectivo municipio*”

⁷⁵ Auto 107 de 2012.

⁷⁶ Auto 023 de 2012.

Sobre la importancia de la congruencia de las sentencias, la jurisprudencia constitucional ha advertido que *“un elemento esencial de la validez de las providencias judiciales tiene que ver con la necesaria congruencia que debe existir entre la parte resolutive y la parte motiva, así como entre los elementos fácticos obrantes en el expediente y las consideraciones jurídicas que se elaboran a su alrededor”*⁷⁷. Entonces, si la validez de la sentencia y la legitimidad de sus decisiones se encuentran en la motivación, es lógico concluir que la incoherencia entre la decisión y la motivación desconoce el debido proceso constitucional⁷⁸.

Por el contrario, no debe alegarse como contradicción entre la parte motiva y resolutive de una sentencia la exposición de desacuerdos en relación con *“los criterios utilizados para la adecuación de la sentencia, tanto de redacción como de argumentación, no configuran violación al debido proceso”*.⁷⁹ Por lo tanto, no son argumentos admisibles aquellos dirigidos a discutir la forma de la sentencia por cuanto *“el estilo de las sentencias en cuanto puedan ser más o menos extensas en el desarrollo de la argumentación no incide en nada para una presunta nulidad. Además, en la tutela, la confrontación es entre hechos y la viabilidad de la prosperidad de la acción y nunca respecto al formalismo de la solicitud como si se tratara de una demanda de carácter civil”*⁸⁰.

Así las cosas, resulta un lugar común afirmar que deben motivarse las decisiones judiciales que pongan fin a una actuación judicial y definan con carácter de cosa juzgada una controversia, ya que si bien es cierto el juez tiene autonomía para proferir sus sentencias, no lo es menos que esa autonomía no lo faculta para fallar en forma arbitraria ni para resolver los conflictos sin el debido sustento legal y constitucional⁸¹.

Sobre la importancia de la congruencia de las sentencias, la jurisprudencia constitucional ha advertido que *“un elemento esencial de la validez de las providencias judiciales tiene que ver con la necesaria congruencia que debe existir entre la parte resolutive y la parte motiva, así como entre los elementos fácticos obrantes en el expediente y las consideraciones jurídicas que se elaboran a su alrededor”*⁸². Entonces, si la validez de la sentencia y la legitimidad de sus decisiones se encuentran en la motivación, es lógico concluir que la incongruencia entre la decisión y la motivación desconoce el debido proceso constitucional⁸³.

En suma, solo la evidente e incoherente resolución de un caso desconociendo lo expuesto a lo largo de sus fundamentos puede llevar a que prospere la causal de nulidad invocada.

⁷⁷ Auto 234 de 2009.

⁷⁸ Auto 244 de 2015

⁷⁹ Auto 127A de 2003

⁸⁰ Auto 003A de 1998.

⁸¹ Auto 110 de 2012.

⁸² Auto 305 de 2006.

⁸³ Auto 244 de 2015.

5. Inexistencia de una contradicción entre la parte motiva y la parte resolutive en la sentencia T-445 de 2016

La segunda causal de nulidad invocada por varios de los escritos de nulidad señalaba que existía una notoria incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la decisión proferida por la Sala Sexta de Revisión ello por cuanto la fundamentación de la misma se hizo según lo planteado en la sentencia C-123 de 2014 pero la parte resolutive intempestivamente llegó a una conclusión contraria a lo que se desprende de ésta providencia.

Específicamente, los solicitantes de la nulidad argumentan que el precedente de sala plena *“privilegia la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de los recursos naturales”* pero en la parte resolutive se *“facultó a los municipios a prohibir la minería dentro de sus territorios sin tener en cuenta a la Nación”*.

Como se ha explicado a lo largo de esta providencia, la sentencia C-123 de 2014 es muy clara en precisar que la manera para armonizar el contenido de los principios de autonomía territorial y el principio unitario del Estado se logra reconociendo que en los procesos de decisión sobre si se permite o no se permite la actividad de exploración o de explotación minera en su territorio la Nación debe continuar participando en dicho proceso, pero que no puede ser el único nivel territorial involucrado en la toma de una decisión de tal trascendencia para aspectos principales de la vida local, sino que los municipios y distritos afectados por dicha decisión participen de una forma activa y eficaz en el proceso de toma de la misma.

Es decir, tal y como lo precisó la sentencia T-445 de 2016 la opinión de éstos, debe ser adecuadamente valorada para así tener una influencia apreciable en la toma de cualquier determinación, sobre todo en aspectos axiales a la vida del municipio, como son la protección de cuencas hídricas, la salubridad de la población y el desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

De esta sentencia se desprende precisamente que, contrario a lo que alegan los solicitantes, en la C-123 de 2014 no se le otorga una posición exclusiva a la Nación. Por el contrario, para armonizar los principios constitucionales de autonomía y principio unitario, la Corte le reconoce un papel activo y eficaz a los municipios respecto de la actividad minería que, como hemos dicho repetidas veces, incluye la facultad de decir si autoriza o no la realización de minería en su territorio, especialmente cuando se trata de regular los usos del suelo o proteger el medio ambiente.

6. Conclusiones

La decisión proferida por la Sala Sexta de Revisión, lejos de configurar un cambio en la jurisprudencia, lo que hizo fue reiterar las subreglas de esta Corporación en lo relativo a la participación de las entidades territoriales en las decisiones sobre

actividades mineras en su territorio, y a las competencias de éstas respecto de la regulación de los usos del suelo y la garantía de la protección del medio ambiente.

El problema jurídico y la *ratio decidendi* planteados en la línea jurisprudencial de las solicitudes de nulidad difiere del problema jurídico analizado en la sentencia que aquí se cuestiona, por cuanto en ningún momento la jurisprudencia analizada determinó la constitucionalidad de las consultas populares para regular el uso del suelo de los municipios.

En el caso en concreto en lugar de un cambio de jurisprudencia, lo que existe en la providencia que se cuestiona es la aplicación de una norma particular (artículo 33 de la Ley 136 de 1994), del derecho y principio constitucional de participación y de las normas constitucionales sobre las competencias de los municipios en un caso nuevo y concreto.

La sentencia T-445 de 2016 no genera un cambio jurisprudencial ya que su contenido configura una reiteración de la jurisprudencia constitucional referente a las competencias de las entidades territoriales para regular los usos del suelo y ordenar su territorio.

Dado que no se configuran la causal de cambio de jurisprudencia ni la de incongruencia entre la parte motiva y la parte resolutive de la sentencia, no se entiende violado el debido proceso que daría lugar a la eventual nulidad de la sentencia.

Por tanto, lo que ha hecho la Sala de Revisión en uso de su facultad jurisdiccional es aplicar la Constitución, la jurisprudencia constitucional y la ley a un caso concreto y nuevo (sentencia fundadora).

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

Primero: declarar improcedente la solicitud de recusación presentada por la Asociación Colombiana de Minería contra el magistrado Jorge Ivan Palacio Palacio.

Segundo: **RECHAZAR** las solicitudes de nulidad, y los escritos de coadyuvancia presentados por la Unidad de Planeación Minero Energética -UPME y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, por extemporáneos. En igual medida, rechazar los escritos allegados por la Asociación de Mineros e Hidrocarburos del Tolima y Cremades y Calvo-Sotelo Abogados por carecer de legitimidad.

Tercero: **NEGAR** la solicitud de la nulidad de la sentencia T-445 de 2016, proferida por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, instaurada por la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía – con Coadyuvancias de Asogras, la Asociación Colombiana de Minería y la Procuraduría General de la Nación – Grupo Asesores en Minas, Hidrocarburos y Regalías


Cuarto: Proceda la Secretaría General a notificar la presente decisión a las partes del expediente T-5.498.864

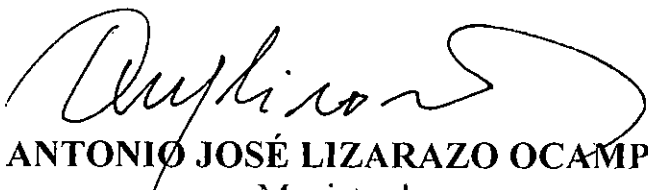
Notifíquese, comuníquese y cúmplase.


LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Presidente

con salvamento de voto


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada


ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
con salvamento de voto


ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
CON SALVAMENTO


GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
con salvamento de voto

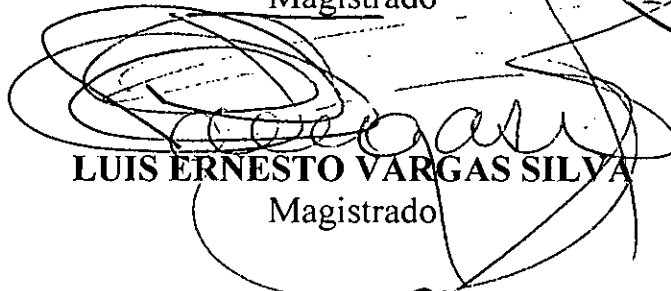

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado



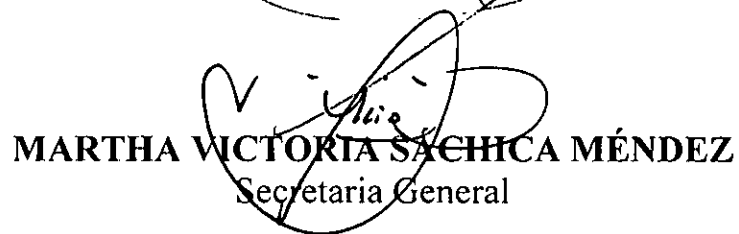
AQUILES ARRIETA GOMEZ
Magistrado (e)



ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado



LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado



MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General