

“La Sala negará las pretensiones de la demanda porque (i) el Municipio no tenía competencia absoluta para adoptar, de manera individual o aislada, la decisión de prohibir el desarrollo de actividades mineras en el predio de propiedad de la EDUBA; y (ii) no está demostrado que la ANM hubiera desconocido una decisión anterior. Al negar la solicitud de nulidad no se pronunciará sobre las peticiones de restablecimiento (tanto las pedidas de modo principal, como las pedidas en forma subsidiaria)

Como consecuencia de lo anterior, se levantará la medida cautelar decretada en el auto del 14 de octubre de 2020 y confirmada en providencia del 14 de septiembre de 2022, por medio de la cual se ordenó la cesación inmediata de las actividades de minería asociadas con los títulos HIM-13301, 178-68 y 242-68.

1. El Municipio no tenía competencia absoluta para prohibir el desarrollo de actividades mineras en el predio de propiedad de la EDUBA

La ANM negó la solicitud de incorporar en el Catastro Minero Colombiano la delimitación del predio de la EDUBA porque la misma constituía una prohibición de desarrollo de las actividades mineras que era competencia del legislador. Como fundamento de su determinación señaló que, las entidades del nivel territorial no tienen competencia para prohibir el desarrollo de actividades mineras dentro de su territorio, motivo por el cual no era procedente inscribir la delimitación del predio en el Catastro Minero Colombiano ni mucho menos prohibir el desarrollo de actividades mineras en el mismo.

La Sala considera que la decisión adoptada por la ANM es legal porque las entidades del nivel territorial no tienen una competencia absoluta para prohibir el desarrollo de actividades mineras.

Según los artículos 311 y 313 de la Constitución Política a los municipios y a los concejos municipales corresponde ordenar su territorio y reglamentar los usos del suelo. El ejercicio de estas competencias puede afectar el desarrollo de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables cuya administración está en cabeza de entidades del orden nacional.

De acuerdo con los artículos 80, 332 y 334 de la Constitución Política, el Estado (i) es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que yacen en él; (ii) debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y (iii) es el director general de la economía y, por ello, intervendrá en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

De conformidad con el artículo 4° del Decreto 4134 de 2011, la ANM es la encargada de administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación, así como también promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado.

En virtud de lo expuesto, es evidente que en el territorio “(...) convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y por otra de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales”¹. De ahí que estas competencias deban ser ejercidas de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos del artículo 288 de la Constitución Política, lo

¹ Corte Constitucional, Sala Plena, sentencia SU-095 del 11 de octubre de 2018, MP Cristina Pardo Schlesinger, Expediente T-6.298.958.

que implica que ni las entidades del orden nacional ni las entidades territoriales tengan competencia absoluta para decidir sobre la explotación de recursos naturales no renovables.

Sobre el particular la Corte Constitucional se pronunció en sentencia T-342 de 2019:

“4.11. En suma, aquel diálogo concertado y coordinado atiende al hecho de que en el territorio convergen actividades, por una parte, de uso del suelo y, por otra, de explotación del subsuelo, razón por la que en él concurren competencias tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, “ni la nación (nivel nacional o central) ni las entidades territoriales tienen competencias absolutas en materia de explotación del subsuelo y de los [recursos naturales no renovables]; así, las entidades territoriales no cuentan con competencia absoluta sobre los recursos del subsuelo, ni tampoco poder de veto respecto a la realización de actividades para la explotación del subsuelo y de [recursos naturales no renovables], de acuerdo con una lectura e interpretación sistemática de la Constitución”.

En otras palabras, “de acuerdo con los postulados constitucionales que prevén la explotación del subsuelo y los [recursos naturales no renovables], su propiedad en cabeza del Estado y las competencias de las entidades territoriales y de la nación -gobierno nacional central- sobre el suelo, el ordenamiento territorial, el subsuelo y los [recursos naturales no renovables], las entidades territoriales no pueden prohibir el desarrollo de actividades y operaciones para tales fines en su jurisdicción”.”

2. *No está demostrado que la ANM hubiera desconocido una decisión anterior*

En el expediente obra la Resolución No. 382 del 18 de diciembre de 2013, por medio de la cual la ANM incorporó en el Catastro Minero Colombiano la delimitación de un polígono establecido en el Decreto No. 307 del 23 de diciembre de 2011, en el que se entendía restringido el desarrollo de actividades mineras de conformidad con lo establecido literal a) del artículo 35² del Código de Minas.

Contrario a lo manifestado por la demandante, con la anterior resolución la ANM no reconoció que las entidades territoriales tuvieran competencia para prohibir o restringir el desarrollo de actividades mineras. Incluso, en la misma advirtió que la competencia para restringir estas actividades estaba en cabeza de la autoridad minera y ambiental, así:

“En lo que respecta a la competencia para establecer zonas restringidas de minería el artículo 1° del Decreto 934 del 09 de mayo de 2013, determinó que la misma corresponde exclusivamente, y dentro de los límites fijados en los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001, a las autoridades minera y ambiental.”

Lo que sí reconoció la ANM en dicho acto es que los municipios y las entidades territoriales tenían competencia para ordenar el desarrollo de su territorio y para reglamentar los usos del suelo y que, en ejercicio de dichas competencias, el Municipio profirió el Decreto 307 del 23 de diciembre de 2011 por medio del adoptó el Plan Parcial “Sur Este”. Este decreto en su artículo 4° delimitó un polígono que se incorporó en el perímetro urbano y en el que, de conformidad con el literal a) del artículo 35 del Código de Minas, estaban restringidas las actividades de exploración y explotación de minerales, por lo que la ANM, ese específico caso, decidió inscribir en el Catastro Minero Colombiano dicha delimitación.

Así, en la Resolución No. 382 del 18 de diciembre de 2013 que, en concepto de la parte demandante, está siendo desconocida, la ANM dejó establecido que dentro del área delimitada “(...) únicamente se podrán adelantar actividades mineras de exploración, construcción, montaje y explotación en los eventos en los cuales el beneficiario de cualquier clase de título minero cuente con autorización emitida por la Alcaldía Municipal, y Corporación Autónoma de Santander-CAS.”

² “Artículo 35. Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación: a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, señalado por los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal, salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras (...)”.

La Sala destaca que las solicitudes que dieron lugar a los actos administrativos demandados tenían un objeto diferente. En efecto, lo pretendido por el Municipio de Barrancabermeja con las solicitudes que presentó mediante oficios del 16 de junio de 2016 y 25 de enero de 2017, era la incorporación de la delimitación de un predio en el que prohibió el desarrollo de actividades mineras. En el Decreto 294 del 7 de diciembre de 2015 el Municipio de Barrancabermeja, además de delimitar el predio que pretendía fuera incorporado en el Catastro Minero Colombiano, estableció que en dicho predio estaría prohibido todo uso que no coincidiera con el residencial. De esta manera, la entidad territorial prohibió el desarrollo de actividades mineras en el predio de propiedad de la demandante, lo cual resultaba inadmisibles pues, como se vio, las entidades del nivel territorial no tienen competencia absoluta para prohibir el desarrollo de actividades mineras en su territorio.

En este punto resulta importante distinguir las figuras de restricción y prohibición de actividades mineras. La primera implica condicionar la actividad al cumplimiento de ciertos requisitos, como ocurrió en el primero de los trámites administrativos relacionados. La segunda implica no permitir el desarrollo de actividades mineras, ni siquiera condicionado al cumplimiento de determinados requisitos, que es lo que hizo el Municipio en el Decreto 294 del 7 de diciembre de 2015.

Los municipios y los concejos municipales tienen competencia para ordenar su territorio y reglamentar los usos del suelo y, con ello, pueden establecer restricciones para el ejercicio de actividades mineras, como ocurre cuando deciden incorporar un predio en su perímetro urbano y opera la restricción de pleno derecho establecida en el literal a) del artículo 35 del Código de Minas. No obstante lo anterior, en este caso el Municipio de Barrancabermeja no solo incorporó un predio de propiedad de la demandante al perímetro urbano, sino también prohibió el desarrollo de actividades mineras en el mismo. No debe perderse de vista que antes de la modificación introducida al POT por parte del Municipio estaba autorizada la actividad minera en el predio de la demandante a tal punto que existían unos títulos mineros que, ciertamente, se vieron afectados con la decisión adoptada por la referida entidad, con lo cual se acredita que lo realizado por el ente municipal fue la prohibición de una actividad que se encontraba previamente autorizada”.