

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA IGUALDAD / VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / DEFECTO SUSTANTIVO / VIOLACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN / COMPETENCIA DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES PARA PARA REGULAR ASUNTOS MINEROS

El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la invalidez del Acuerdo 008 de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Urrao porque consideró que esa autoridad no es competente para prohibir la actividad minera en el territorio del municipio. Como fue expuesto en el análisis de la sentencia del 5 de abril de 2018, el cargo no debió prosperar porque el ordenamiento jurídico si establece de forma clara la competencia de los municipios para prohibir la actividad minera en sus territorios, interpretación que es consistente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. (...) Según el tribunal, el literal a) del artículo 35 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) establece que los concejos municipales pueden restringir la actividad minera en el perímetro urbano de la entidad territorial, pero no pueden prohibirla. La consideración expuesta configura un defecto sustantivo en la medida que, se reitera, desconoce la Sentencia C-339 de 2002 que estableció su constitucionalidad condicionada. (...) Lo anterior significa que el artículo 35 del Código de Minas, junto con un análisis de las demás disposiciones de ese estatuto, prevé que la facultad de los municipios para restringir la actividad minera en su perímetro urbano incluye la posibilidad de prohibirla. (...) Lo anterior demuestra que el tribunal no aplicó las normas que rigen el caso concreto y que con sus argumentos violó directamente la Constitución porque, si bien es cierto que la Nación tiene competencias predominantes en asuntos mineros, también lo es que no son exclusivas y, por tanto, deben ser ejercidos con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 209 y 288 de la Constitución. (...) De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que la Sentencia 157 de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia configuró los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE MINAS - ARTÍCULO 35 LITERAL A / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 209 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 288

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-15-000-2018-00083-01(AC)

Actor: CONCEJALES DEL MUNICIPIO DE URAO - ANTIOQUIA

Demandado: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

La Sala decide la impugnación interpuesta por *Rodrigo Elías Negrete Montes*, contra la sentencia del 26 de febrero de 2018, proferida por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que en el trámite de la acción de tutela de la referencia, resolvió lo siguiente¹:

“1.º Niégase el amparo de los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia invocados por los señores concejales de Urrao (Antioquia), conforme a la parte motiva”. [...]

ANTECEDENTES

El 15 de enero de 2018², *Olga Regina Guerra Saldarriaga, Luís Fernando Moreno Montoya, Carlos Fernando Sierra Flórez, Jhon de Jesús Argaez Barrera, Jesús Salvador Rojas Montoya, Héctor Fernando Vargas, Emilio de Jesús Flórez Giraldo, Martha Lucía Restrepo Díaz, Marilu Montoya Rueda, Ricardo Mauricio Cossio Montoya, Luís Fernando Castillo Rodríguez, Neris Perea Cuesta*, quienes actúan como concejales del Municipio de Urrao³, y *Rodrigo Elías Negrete Montes*, quien actúa en nombre propio, interpusieron acción de tutela contra la *Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia*, por considerar vulnerado sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana.

1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“En virtud de las razones aquí expuestas, respetuosamente le solicitamos al juez constitucional que declare:

1. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró no válido el Acuerdo 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao se desconocieron nuestros derechos al debido proceso, igualdad, participación, acceso a la administración de justicia y defensa.

2. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto por violación directa de la

¹ Folio 221 del expediente.

² Folio 1 del expediente.

³ En la solicitud de amparo también fue incluido Javier de Jesús Urrego Espinosa. Sin embargo, él no será tenido como demandante porque no suscribió la demanda de tutela.

Constitución por interpretación contraevidente de los artículos 1, 13, 29, 79, 229 de la Constitución y violar derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la participación, acceso a la administración de justicia y a la defensa.

3. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por desconocer la existencia y alcance de los artículos 1, 286, 287, 311, 313 (numeral 9) de la Constitución Política, relativos a la autonomía territorial; facultad de los municipios de decidir sobre sus propias formas de desarrollo; facultad de los municipios de adoptar medidas en defensa del patrimonio ecológico y cultural de los municipios.

4. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por inadvertencia del artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que consagra el principio de rigor subsidiario.

5. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por inadvertencia del artículo 65 numeral 2 de la Ley 99 de 1993, que consagra la facultad de los municipios de dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del Municipio.

6. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo debido a que para resolver sobre la validez del Acuerdo 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao, el Tribunal Administrativo de Antioquia efectuó su análisis y decidió con fundamento en disposiciones que no son aplicable frente a la decisión adoptada por el Concejo Municipal de Urrao y la competencia con la que cuenta para expedir dicho acuerdo.

7. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por apoyarse en el artículo 37 del Código de Minas -Ley 685 de 2001-, que fue declarado inexecutable mediante la Sentencia C-273 de 2016.

8. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente sentado en la Sentencia T-445 de 2016 que señaló que los municipios podían prohibir la minería al conservar el medio ambiente (defensa del patrimonio ecológico).

9. Que en la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia, se configuró un defecto sustantivo por desconocimiento del precedente sentado en la Sentencia del 27 de octubre de 2017

proferida por el Tribunal Administrativo del Huila mediante la cual declaró infundadas las observaciones realizadas por el Gobernador del Huila y declaró válido el Acuerdo 016 de 2017 'POR EL CUAL SE DICTAN UNAS MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEFENSA DEL PATRIMONIO ECOLÓGICO DEL MUNICIPIO DE SAN AGUSTÍN'.

En consecuencia y teniendo en cuenta que el efecto de la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia resultó en la declaratoria de no validez del Acuerdo No. 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao, Antioquia, respetuosamente solicitamos que se ordene:

9. (*sic*) Dejar sin efecto la Sentencia No. 157 de 2017 del Tribunal Administrativo de Antioquia.

10. Disponer que el Acuerdo 008 de 2017 del Concejo Municipal de Urrao, Antioquia, es válido por encontrarse ajustado a la Constitución Política, a la ley y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.

11. Disponer *inter comunis* que los Acuerdos municipales mediante los cuales se dictan normas en defensa del patrimonio ecológico y cultural de los municipios, en virtud de los cuales se prohíbe la minería en la jurisdicción municipal por la grave afectación ambiental y social que ocasiona, son materialmente constitucionales y se ajustan a los preceptos de la autonomía territorial, la facultad de los municipios de decidir sobre sus propias formas de desarrollo y dictar normas en defensa del patrimonio ecológico y cultural, tal y como señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016.

12. En consecuencia, le solicito al juez de tutela que nos conceda la presente acción de tutela, y que ampare nuestros derechos al debido proceso, igualdad, participación, acceso a la administración de justicia y defensa.

13. Subsidiariamente, que se prevenga al Tribunal Administrativo de Antioquia para que no vuelva a incurrir en las omisiones que dieron mérito para la presente tutela"⁴.

2. Hechos

Del expediente se advierten como hechos relevantes los siguientes:

⁴ Folios 58 reverso a 59 reverso del expediente.

2.1. En el territorio del Municipio de Urrao se han otorgado 23 títulos mineros por la Agencia Nacional de Minería (en adelante ANM).

2.2. Adicionalmente, ante la ANM se están adelantando varios trámites para adjudicar contratos de concesión minera en el territorio de la entidad territorial.

2.3. El Concejo Municipal de Urrao profirió el Acuerdo 008 de 2017, mediante el cual prohibió el desarrollo de actividades mineras en su territorio, con el fin de proteger el patrimonio ecológico.

2.4. La Gobernación de Antioquia objetó el acuerdo porque consideró que el municipio extralimitó sus competencias.

2.5. Debido a lo anterior, la gobernación remitió el acuerdo al Tribunal Administrativo de Antioquia para que se pronunciara sobre su validez. Al proceso se le asignó el radicado 2017-02313.

2.6. Rodrigo Elías Negrete Montes intervino en el proceso durante la fijación en lista ordenada en el auto admisorio del 25 de septiembre de 2018.

2.7. La Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia declaró “sin validez el Acuerdo 009 del 26 de agosto de 2017”, mediante la Sentencia 157 del 17 de noviembre del mismo año.

2.8. Mediante auto del 23 de noviembre de 2017, el tribunal corrigió su providencia en el sentido de indicar que el acuerdo inválido es el 008 de 2017.

3. Fundamentos de la acción

Los actores aseguran que la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en “vía de hecho” por la configuración de los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución, al proferir la Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017, y como consecuencia de esto, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana. Para sustentar estos cargos afirmaron que:

3.1. Los concejales actores tienen legitimación en la causa por activa porque fueron quienes, en ejercicio de sus funciones, aprobaron el acuerdo que fue declarado inválido.

3.2. Rodrigo Elías Negrete Montes también tiene legitimación en la causa por activa porque intervino dentro del proceso 2017-02313, pese a lo cual el tribunal no analizó los argumentos planteados en él.

3.3. El Gobernador de Antioquia estaba impedido para objetar el acuerdo debido a que fue delegado por la Agencia Nacional de Minería para actuar como autoridad minera en el territorio del departamento, por lo que el tribunal no debió tramitar el proceso.

3.4. La solicitud de amparo cumple los requisitos generales de la tutela contra providencia judicial. En efecto, el asunto tiene relevancia constitucional porque se debate la autonomía de los municipios, no existe otro medio de defensa porque se trata de una sentencia de única instancia, y la solicitud de amparo fue interpuesta en un término razonable.

3.5. La jurisprudencia de la Corte Constitucional, atendiendo la afectación que esta actividad puede tener en el desarrollo de los municipios, ordenó a la autoridad minera concertar con los municipios antes de otorgar títulos mineros⁵. No obstante lo anterior, no se ha proferido la ley que regule esta materia.

3.6. La Corte Constitucional también señaló que las entidades territoriales son competentes para regular los usos del suelo y proteger el medio ambiente, incluso si lo hacen mediante la prohibición de la actividad minera.

3.7. El tribunal incurrió en una violación directa de la Constitución porque desconoció los artículos 1, 287, 311 y 313 de la norma superior. Estas disposiciones prevén la autonomía de las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales está el ordenamiento del uso del suelo.

3.8. De otro lado, se configuró un defecto sustantivo porque no se aplicó el artículo 63 de la Ley 99 de 1993. Esta norma establece el principio de rigor subsidiario, el cual permite a los municipios establecer reglas más restrictivas que las nacionales para la protección del medio ambiente.

3.9. También fue desconocido el numeral segundo del artículo 65 de la Ley 99 de 1993 que establece la competencia de los municipios para reglamentar el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico, con sujeción a las normas legales y reglamentarias superiores.

3.10. Así mismo, incurrió en un defecto sustantivo porque dio aplicación a las normas que no regulan la materia. Es así porque la Sentencia 157 de 2017 tuvo sustento en el Código de Minas (Ley 685 de 2001). Empero, el Acuerdo 008 de 2017 tuvo fundamento en la competencia del municipio para reglamentar el uso del suelo y la protección del medio ambiente.

⁵ Los actores citan las sentencias C-3535 de 1996, C-339 de 2002, C-894 de 2003, C-554 de 2007, T-154 de 2013, C-123 de 2014, C-389 de 2016 y T-445 de 2016.

3.11. De otro lado, el tribunal dio aplicación al artículo 37 del Código de Minas, declarado inconstitucional en Sentencia C-273 de 2016, que prohibía a las autoridades regionales y locales establecer zonas excluidas de la minería de forma permanente o transitoria.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. Avocado el conocimiento de la presente acción por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por auto del 19 de enero de 2018 se ordenó notificar a las partes y se dispuso la vinculación del gobernador de Antioquia como tercero con interés (fls. 66 a 67).

4.2. La **Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia** informó que (fls. 74 a 84):

4.2.1. El numeral décimo del artículo 305 de la Constitución da competencia a los gobernadores para revisar los actos de los concejos municipales y los alcaldes por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad. En dichos eventos, deberá remitir el asunto al tribunal administrativo correspondiente para que decida sobre la validez.

4.2.2. Así las cosas, el juez competente para determinar sobre la validez del Acuerdo 008 de 2017 es el Tribunal Administrativo de Antioquia. Es importante tener esto presente porque la mayoría de los argumentos propuestos en la demanda de tutela también fueron expuestos en el proceso 2017-02313 para defender su validez.

4.2.3. El tribunal compartió todas las apreciaciones de tipo ambiental, cultural y económicas expuestas por los actores que fundamentaron la prohibición de la actividad minera en el territorio del Municipio de Urrao. Por esta situación fue que la Corte Constitucional, en Sentencia T-445 de 2016, ordenó realizar una investigación científica y sociológica respecto de los impactos de la actividad minera en el territorio colombiano y amparó el derecho fundamental del municipio de celebrar una consulta popular relacionada con este tema.

4.2.4. No obstante lo anterior, en el caso bajo examen no se discute la competencia del municipio para celebrar una consulta popular tendiente a prohibir la actividad minera, sino la competencia del concejo para tomar esa decisión de forma unilateral y sin concertar con las autoridades nacionales.

4.2.5. Debido a lo expuesto, no es relevante para el caso concreto tener en cuenta las razones sociales, culturales, ambientales o sociológicas porque la decisión de prohibir la actividad minera necesariamente debe ser tomada de forma conjunta entre las autoridades nacionales y territoriales.

4.2.6. La Sentencia 157 de 2017 no fue sustentada en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, sino que fue realizado el siguiente raciocinio: dicha norma fue declarada constitucional por la Sentencia C-123 de 2014 en el entendido que debía existir una concertación entre autoridades nacionales y locales. Posteriormente, la misma norma fue declarada inconstitucional mediante la Sentencia C-273 de 2016 porque desconoció la reserva de ley orgánica. Así las cosas, la declaración de inconstitucionalidad de dicha norma no supone que los municipios quedaran facultados para prohibir la actividad minera en sus territorios de forma exclusiva y excluyente.

4.2.7. La Sentencia 157 de 2017 respetó el precedente del Tribunal Administrativo de Antioquia. Entre otros, lo dicho en proceso 05001-23-33-000-2017-01846-01.

4.2.8. Conforme con lo expuesto, no existió vulneración de los derechos fundamentales de los actores, sino que sólo existió una diferencia interpretativa.

4.3. El **Ministerio de Minas y Energía**, como coadyuvante de la parte accionada, señaló que (fls. 87 a 102):

4.3.1. El ministerio está legitimado para actuar en el proceso de la referencia porque la decisión puede afectar el ejercicio de sus competencias, previstas en el artículo 1 del Decreto 0381 del 16 de febrero de 2012, adicionado por el Decreto 1617 de 2013.

4.3.2. La Corte Constitucional señaló que los municipios deben agotar los mecanismos de concertación porque el subsuelo es de propiedad de la Nación⁶. Adicionalmente, esta postura fue acogida por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en diferentes pronunciamientos judiciales⁷.

4.3.3. Debido a lo anterior, la decisión del Concejo Municipal de Urrao de prohibir la actividad minera sin que existiera una concertación con la Nación,

⁶ Esta afirmación es sustentada por la entidad en las sentencias C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-273 de 2016 y T-445 de 2016; así como el Auto 053 de 2017.

⁷ La entidad actora cita las siguientes providencias: (i) del 30 de mayo de 2017 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, radicado: 11001-03-15-000-2017-01198-00, ponente encargado: Stella Jeannette Carvajal Basto; (ii) del 17 de agosto de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, radicado: 41001-23-33-000-2017-00308-00, ponente: Gerardo Iván Muñoz Hermida; (iii) del 27 de septiembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, ponente: Lida Yannette Manrique Alonso; (iv) del 17 de agosto de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, radicado: 25000-23-41-000-2017-00887-00, ponente: Moisés Rodrigo Mazabel Rincón; (v) del Tribunal Administrativo de Antioquia proferido en el proceso 05001-23-33-000-2017-01846-00; (vi) del Tribunal Administrativo de Antioquia en el proceso 05001-23-33-000-2017-01313-00; (vii) del Tribunal Administrativo del Tolima en el proceso 73001-23-33-001-2017-00454-00; y (viii) de la Sección Quinta del Consejo de Estado en el proceso 11001-03-15-000-2017-02829-00.

rompió la estructura del Estado unitario con autonomía de sus entes territoriales, vulnerando el derecho al debido proceso del ministerio.

4.3.4. El Acuerdo 008 de 2017 impide tener una política de prevención del daño antijurídico en dos aspectos: (i) los usuarios de los servicios de gas natural y petróleo, porque no serían abastecidos; y (ii) quienes hayan suscrito contratos estatales en materia minero-energéticos, quienes verían afectadas sus expectativas.

4.3.5. El Concejo Municipal de Urrao se equivocó al pretender reemplazar con su acuerdo una evaluación de impacto ambiental, que se trata de un instrumento nacional para adoptar decisiones sobre los proyectos del sector minero-energético.

4.3.6. Así mismo, la decisión desconoce que, en virtud del derecho de participación ciudadana previsto en el artículo 79 de la Constitución, el legislador estableció escenarios más aptos para tomar este tipo de decisiones. Es por eso que la Ley 99 de 1993 prevé que el proceso de licenciamiento deberá contener una evaluación de impacto ambiental, el cual se realiza mediante un proceso multidisciplinario, y la participación de todos los interesados y afectados.

4.3.7. Correlativamente con el punto anterior, la decisión vacía de competencia a las autoridades nacionales relacionadas con la materia como la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA) y las corporaciones autónomas regionales.

4.3.8. De otro lado, fueron vulnerados los artículos 334 y 365 de la Constitución porque, a pesar de que se reconocen los servicios públicos como fin esencial del Estado, la decisión acusada pone en peligro el abastecimiento de gas natural y petróleo porque impediría que todos los ciudadanos nos beneficiemos de su explotación a pesar de que se encuentran en el territorio nacional.

4.4. La **Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado**, como coadyuvante de la parte accionada, manifestó que (fls. 155 a 171):

4.4.1. El hecho de que la Sentencia 157 de 2017 no aludiera expresamente a la intervención de Rodrigo Negret, no significa que no haya estudiado los argumentos planteados en el proceso ordinario.

4.4.2. No pudo existir desconocimiento de la Sentencia T-445 de 2016 porque sólo tiene efectos inter-partes. Adicionalmente, esa sentencia de tutela desconoce lo dicho por la misma corte en la Sentencia C-123 de 2014.

4.4.3. La decisión del tribunal no estuvo fundamentada en una norma declarada inconstitucional. En realidad fue fundamentada en la jurisprudencia de

la Corte Constitucional, el interés público de la actividad minera, la normatividad existente en el país y las competencias de los concejos municipales.

4.4.4. La jurisprudencia constitucional es clara en que los municipios deben agotar los mecanismos de concertación porque el subsuelo es de propiedad de la Nación, pues de lo contrario desconocerían el principio de Estado unitario⁸.

4.4.5. La Agencia Nacional de Minería, en cumplimiento de la Sentencia C-389 de 2016, inició el programa de relacionamiento en el territorio. Su objetivo, entre otros, es la socialización entre los actores estratégicos para la concertación de la actividad minera y permitir una participación ciudadana.

4.4.6. Los concejos municipales no tienen la competencia exclusiva para prohibir la actividad minera, de modo que su decisión debe ser previamente concertada con la autoridad nacional.

4.4.7. La agencia presentó solicitud de nulidad de la Sentencia 445 de 2016. La Corte Constitucional negó la petición con una votación de 5 a 4, lo cual demuestra la divergencia interpretativa sobre esta materia.

4.4.8. Debido a lo anterior, el juez de tutela no puede inmiscuirse en la interpretación del juez ordinario por el simple hecho de no estar de acuerdo con él.

4.4.9. La Sentencia 157 de 2017 respetó el precedente establecido por el Tribunal Administrativo de Antioquia en otros casos⁹.

4.5. El **Departamento de Antioquia**, como tercero interesado, argumentó que (fls. 180 a 182):

4.5.1. El numeral décimo del artículo 305 de la Constitución prevé la competencia del gobernador para revisar los actos de los concejos municipales ante el tribunal administrativo competente.

4.5.2. El supuesto conflicto de intereses del gobernador, alegados por los actores, debe ser alegado cuando adelante una actuación. Sin embargo, en el caso bajo examen no era necesario porque la decisión final fue tomada por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

⁸ Esta afirmación es sustentada por la entidad en la sentencia C-123 de 2014.

⁹ La agencia citó las providencias del 6 de febrero de 2013, 19 de abril de 2013, 10 de mayo de 2013, 30 de mayo de 2013, y 24 de julio de 2013.

4.6. La **Asociación Colombiana de Minería –ACM**, como coadyuvante de la parte accionada, afirmó que (fls. 223 a 232):

4.6.1. Los actores no tienen interés para proponer la tutela porque no fueron vulnerados sus derechos fundamentales.

4.6.2. Rodrigo Elías Negrete no presentó prueba de su interés para presentar la demanda de tutela y, por lo tanto, no es posible concluir en qué consistió la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales.

4.6.3. No existe prueba de que la administración del Municipio de Urrao haya tomado medidas para la protección del medio ambiente en su territorio, ni cuáles daños ocasionó la actividad minera.

4.6.4. No fueron desconocidos los efectos de cosa juzgada constitucional ni los precedentes constitucionales porque la Sentencia T-445 de 2016 sólo tiene efectos inter-partes.

4.6.5. El Acuerdo 008 de 2017 fue proferido con extralimitación de funciones del Concejo Municipal de Urrao.

4.6.6. El Concejo Municipal de Urrao no convocó a las autoridades competentes para la protección del medio ambiente al proferir el Acuerdo 008 de 2017, entre las cuales se encuentra la corporación autónoma regional, el Ministerio de Minas y la Gobernación de Antioquia.

4.6.7. Adicionalmente, el acuerdo desconoció que el artículo 38 de la Ley 685 de 2001 establece la obligatoriedad de tener en cuenta la información geológica-minera disponible, las zonas de reservas especiales y las zonas excluibles de la minería.

4.6.8. La solicitud de amparo no cumplió el requisito de la inmediatez porque los actores tardaron un tiempo injustificado para interponer la demanda de tutela.

4.6.9. Los concejales no tomaron ninguna decisión para proteger el patrimonio ecológico de la minería ilegal, lo cual demuestra que todo se trata de una campaña de desinformación.

4.6.10. La Sentencia 157 de 2017 señaló que el concejo municipal desconoció lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 para reglamentar el uso del suelo mediante el POT, EOT o PBOT, por lo que no hubo un defecto sustantivo.

4.6.11. No existen motivos para considerar que el tribunal no analizó todos los argumentos de los intervinientes.

4.7. **Luís Guillermo Osorio Jaramillo y Yorman Efraín Torres Ocampo**, como coadyuvantes de la parte actora, señalaron que (fls. 253 a 261):

4.7.1. Tienen especial interés en el asunto porque fueron los demandantes en acción pública de inconstitucionalidad en el proceso que terminó con la Sentencia C-273 de 2016, que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

4.7.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional permite concluir que los concejos municipales son competentes para controlar, preservar y defender el patrimonio ecológico y cultural del municipio¹⁰.

4.7.3. Contrario a lo dicho en la Sentencia 157 de 2017, no es posible afirmar que el Código de Minas regule la competencia de las entidades territoriales para reglamentar la protección del medio ambiente, o del patrimonio ecológico y cultural. Se trata de una competencia asignada por el artículo 313 de la Constitución y, por lo tanto, el legislador carecía de competencia para regular esas materias.

4.7.4. El Tribunal Administrativo de Antioquia fundamentó su decisión en el artículo 37 del Código de Minas, el cual fue declarado inconstitucional por la Sentencia C-273 de 2016.

4.7.5. Fue desconocido el precedente establecido por la Corte Constitucional¹¹ y el Consejo de Estado¹².

4.8. **Clara Inés Atehortúa Arredondo, Diana Carolina Sánchez Zapata, Ariana María Sanín Vélez, Sebastián Correa Arrubla, Alejandra Arismendy Agudelo, Juliana Elena Bedoya Santamaría, Mauricio Villegas Murillo y Andrea Montoya Giraldo**, como coadyuvantes de la parte actora, manifestaron que (fls. 264 a 273):

4.8.1. Tienen interés legítimo para actuar en el proceso en aplicación del principio democrático y de participación ciudadana.

¹⁰ Los coadyuvantes citan las siguientes providencias: T-445 de 2016, C-415 de 2012, C-123 de 2014 y C-273 de 2016

¹¹ Al respecto citó las siguientes sentencias: C-632 de 2017, C-339 de 2002, T-135 de 2013 y C-836 de 2001.

¹² Al respecto citó las siguientes providencias: (i) del 3 de septiembre de 2014, radicado 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150); (ii) del 25 de junio de 2015, radicado 11001-03-24-000-2015-00163-00; (iii) del 7 de diciembre de 2016 radicado 11001-03-15-000-2016-02396-00.

4.8.2. La solicitud de amparo cumple los requisitos generales de la tutela contra providencia judicial.

4.8.3. El tribunal fundamentó su decisión en el artículo 37 del Código de Minas, el cual era claramente inaplicable porque fue declarado inconstitucional.

4.8.4. Los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad deben interpretarse de forma conjunta con los principios de rigor subsidiario y de precaución. De esta forma, es clara la competencia de los municipios para proferir normas más estrictas de protección del medio ambiente.

4.8.5. Fue desconocido el precedente establecido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-445 de 2016, según el cual el municipio es competente para adelantar consultas populares relacionadas con temas minero-energéticos.

4.8.6. La sentencia del tribunal desconoció la Constitución porque desconoció el principio de autonomía territorial, el cual impone que las entidades territoriales tienen competencias prevalentes en la regulación del ordenamiento territorial.

4.9. **Guillermo Francisco Reyes González**, como coadyuvante de la parte accionada, afirmó que (fls. 275 a 291):

4.9.1. La solicitud de amparo es improcedente porque trata de convertir la tutela en una instancia adicional al proceso ordinario.

4.9.2. La decisión del tribunal es acorde con el precedente de los tribunales administrativos respecto a esta materia¹³.

5. Providencia impugnada

Mediante providencia del 26 de febrero de 2018, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo de tutela. Para sustentar esa decisión, consideró que (fls. 206 a 221):

¹³ Al respecto cita las siguientes providencias: (i) del 30 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; (ii) del 19 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; (iii) del 10 de mayo de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; (iv) del 17 de agosto de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Huila; (v) del 17 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; (vi) del 30 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima; (v) del 12 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia; (vi) del 8 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta; y (vii) del 16 de febrero de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

5.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia no incurrió en un defecto sustantivo por afirmar que el Concejo Municipal de Urrao no puede prohibir la actividad minera porque dicha decisión debe ser concertada con las autoridades nacionales, según lo previsto en el artículo 7 de la Ley 388 de 1997 para proferir el POT.

5.2. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en sentencia del 7 de diciembre de 2016¹⁴, consideró que las competencias de los municipios para gestionar sus propios intereses no es absoluta y, por tanto, no puede desconocer las competencias de la Nación.

5.3. Aunque la Sentencia 157 de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia citó al artículo 37 de la Ley 685 de 2001, el cual fue declarado inconstitucional, esto no configura un defecto sustantivo porque no tiene incidencia en la decisión judicial.

5.4. Los actores no están legitimados para controvertir la Sentencia 157 de 2017 afirmando que no fueron analizados los argumentos propuestos en el proceso ordinario porque no son derechos de su titularidad.

5.5. La sentencia acusada no desconoció el precedente establecido en la Sentencia T-445 de 2016, porque esta misma sentencia indica que la decisión sobre la actividad minera debe tomarse con la participación de los distintos niveles decisorios de la administración.

6. Impugnación

Rodrigo Elías Negrete Montes, quien integra la parte actora, impugnó la anterior decisión, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de tutela, y señalando que (fls. 297 a 309):

6.1. La sentencia de tutela de primera instancia no analizó la competencia de los concejos municipales para proteger el medio ambiente, incluso prohibiendo las actividades que afecten de manera grave el patrimonio cultural y ecológico del municipio.

6.2. El juez de tutela insistió en las competencias de ordenamiento territorial y de minería, pero ese no es el fundamento del Acuerdo 008 de 2017 ni de la demanda de tutela.

¹⁴ Radicado 11-03-15-000-2016-02396-00.

6.3. La Sentencia T-445 de 2016 señaló que las entidades territoriales pueden, incluso, prohibir la actividad minera. Argumento que no fue analizado por el juez de tutela.

6.4. La sentencia impugnada no analizó cada uno de los defectos propuestos en la solicitud de amparo.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales.

Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. La acción de tutela contra providencias judiciales

La acción de tutela es procedente contra providencias judiciales. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Sin embargo, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales es excepcional. Por esto, la jurisprudencia ha establecido una serie de requisitos generales¹⁵ y especiales¹⁶ que deben cumplirse de forma estricta. Si no se cumplen todos los requisitos generales y por lo menos uno de los defectos o requisitos especiales la acción no será procedente.

El análisis sobre el cumplimiento de los requisitos debe restringirse únicamente a los argumentos planteados por los intervinientes en el proceso. En consecuencia, la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales exige un mayor rigor en la fundamentación del vicio que se atribuye a la sentencia judicial objeto de la acción.

3. Análisis del caso

¹⁵ Los **requisitos generales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) que el actor indique los hechos y las razones en que se fundamenta la acción; ii) el accionante haya utilizado todos los mecanismos judiciales ordinarios y extraordinarios a su alcance para la protección de sus derechos fundamentales (subsidiariedad); iii) que la acción se haya interpuesto en un término prudencial (inmediatez); iv) que el asunto sea de evidente relevancia constitucional; y v) que no se trate de una decisión proferida en sede de tutela.

¹⁶ Los **requisitos especiales** para la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales son: i) defecto orgánico, ii) defecto procedimental, iii) defecto fáctico, iv) defecto material o sustantivo, v) defecto por error inducido, vi) defecto por falta de motivación, vii) defecto por desconocimiento del precedente y viii) defecto por violación directa de la Constitución.

3.1. Teniendo en cuenta que el juez de tutela de primera instancia afirmó que los actores no tenían legitimación en la causa, corresponde a la Sala determinar si alguno de ellos cumple este presupuesto procesal, en cuanto requisito necesario para proferir sentencia de mérito.

De ser así, la Sala deberá verificar si el Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución al proferir la Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017 y la sentencia de corrección del 23 de noviembre del mismo año, mediante la cual declaró nulo el Acuerdo 008 de 2017.

3.2. La legitimación en la causa por activa

3.2.1. El inciso primero artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona, sin necesidad de ninguna cualificación especial como la de ser abogado, podrá ejercer la acción de tutela en nombre propio o mediante apoderado para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales¹⁷.

Empero, dicha regla de antemano impone que el actor de tutela debe estar legitimado en la causa por activa, en la medida que sólo podrá ejercer esta acción constitucional ante la vulneración de sus propios derechos fundamentales, sin perjuicio de la agencia oficiosa de derechos, como lo dispone el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991¹⁸.

3.2.2. En el caso bajo examen, la demanda de tutela fue presentada por un grupo de personas que afirman actuar “en calidad de concejales del Municipio de Urao”¹⁹ y Rodrigo Elías Negrete Montes²⁰.

¹⁷ “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)”.

¹⁸ “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

¹⁹ Olga Regina Guerra Saldarriaga, Luís Fernando Moreno Montoya, Carlos Fernando Sierra Flórez, Jhon de Jesús Arguez Barrera, Jesús Salvador Rojas Montoya, Héctor Fernando Vargas, Emilio de Jesús Flórez Giraldo, Martha Lucía Restrepo Díaz, Marilu Montoya Rueda, Ricardo Mauricio Cossio Montoya, Luís Fernando Castillo Rodríguez, y Neris Perea Cuesta.

²⁰ Folio 1 del expediente.

3.2.3. Respecto al primer grupo, la Sala evidencia que en el expediente no existe prueba alguna de que esas personas sean concejales.

No obstante, en la página web del Concejo Municipal de Urrao consta que esas personas son actualmente los concejales de esa entidad territorial²¹.

Así las cosas, estas personas se encuentran legitimadas por activa para presentar la solicitud de amparo de tutela en cuanto miembros de la corporación de elección popular cuya competencia fue cuestionada en la providencia judicial acusada.

3.2.4. En cuanto a Rodrigo Elías Negrete Montes, en el expediente consta que él intervino durante el periodo de fijación en lista ordenado en el proceso ordinario, mediante memorial del 23 de octubre de 2017²². Como consecuencia de lo anterior, sus derechos fundamentales pudieron ser afectados durante el proceso radicado 2017-02313.

3.2.5. Debido a lo expuesto, la Sala estudiará de fondo la solicitud de amparo de tutela.

3.3. Cargos formulados y metodología de estudio

3.3.1. De acuerdo con la síntesis realizada en los antecedentes de esta providencia, el actor y sus coadyuvantes consideran que la Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia incurrió en los siguientes defectos:

➤ Violación directa de la Constitución, específicamente de los artículos 1, 287, 311 y 313 que (i) consagran el principio de autonomía de las entidades territoriales y (ii) asignan la competencia exclusiva de los municipios en la ordenación del uso del suelo.

➤ Desconocimiento del precedente de la Corte Constitucional²³ y el Consejo de Estado²⁴, en el que se reconoce la competencia de los municipios para proteger el medio ambiente y regular el uso del suelo, incluso prohibiendo la actividad minera.

➤ Defecto sustantivo porque (i) fundamentó su decisión en el artículo 37 del Código de Minas, que fue declarado inconstitucional mediante la Sentencia

²¹ Esta información puede ser verificada en el siguiente link: <http://www.concejo-urrao-antioquia.gov.co/tema/directorio-de-funcionarios>.

²² Folios 53 a 64 del anexo.

²³ El actor y los coadyuvantes citan las sentencias C-3535 de 1996, C-339 de 2002, C-894 de 2003, C-554 de 2007, C-415 de 2012, T-154 de 2013, C-123 de 2014, C-273 de 2016, C-389 de 2016 y T-445 de 2016.

²⁴ Los coadyuvantes citaron las siguientes providencias: (i) del 3 de septiembre de 2014, radicado 11001-03-26-000-2013-00162-00 (49150); (ii) del 25 de junio de 2015, radicado 11001-03-24-000-2015-00163-00; (iii) del 7 de diciembre de 2016 radicado 11001-03-15-000-2016-02396-00.

C-273 de 2016; (ii) consideró que la competencia ejercida por el Municipio de Urao está prevista en el Código de Minas, cuando en realidad ejerció la competencia prevista en el artículo 313 de la Constitución sobre ordenamiento territorial; (iii) no aplicó los artículos 63 y 65 de la Ley 99 de 1993 que establecen el principio de rigor subsidiario y las competencias de los municipios en materia de protección ambiental, respectivamente; (iv) no es exigible a los municipios realizar una concertación previa con la Nación porque no existe ley que regule la materia; y (v) no tuvo en cuenta que el gobernador de Antioquia estaba impedido para solicitar la revisión del acuerdo porque fue delegado por la ANM para actuar en el departamento como autoridad minera.

3.3.2. Como puede observarse, los cargos propuestos están intrínsecamente relacionados entre sí. Por este motivo y para efectos metodológicos, la Sala analizará los cargos de forma conjunta. Con este fin seguirá el siguiente orden:

➤ Estudiará si los municipios tienen competencia para prohibir la actividad minera en sus territorios, así como su relación con las normas sobre ordenamiento territorial y desarrollo sostenible del medio ambiente y con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

➤ Expondrá cada uno de los argumentos de la Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017 para declarar la nulidad del Acuerdo 008 del 26 de agosto del mismo año y, de forma simultánea, verificará si por ellos incurrió en alguno de los defectos alegados por el demandante.

3.4. Competencia de las autoridades locales para regular asuntos relacionados con aspectos mineros, ambientales y energéticos.

Esta Sala tuvo oportunidad de estudiar la competencia de los municipios para regular estos temas en la sentencia de tutela del 5 de abril de 2018²⁵.

En esa ocasión fue negado el amparo solicitado por el Ministerio de Minas y Energía frente a una providencia judicial que declaró constitucional una consulta popular municipal con el objetivo de prohibir la actividad minera y petrolera.

Debido a lo anterior, la Sala aclara que esa sentencia de tutela no constituye un precedente vinculante al caso concreto porque no tiene similitud fáctica.

No obstante, en ella fue analizado el ordenamiento jurídico relacionado con la competencia de los municipios para regular la actividad minera y petrolera, aspecto que también se resuelve en el caso concreto.

²⁵ Radicado: 11001-03-15-000-2017-02389-01. Actor: Ministerio de Minas y Energía. Consejero Ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

En consecuencia, la sentencia en mención constituye jurisprudencia relevante y un criterio auxiliar para el estudio del caso concreto, según lo prevé el artículo 230 de la Constitución²⁶.

3.4.1. En la providencia del 5 de abril de 2018 fue analizada la jurisprudencia de la Corte Constitucional contenida en las sentencias T-123 de 2009, C-983 de 2010, C-339 de 2012, C-395 de 2012, C-123 de 2014, C-619 de 2015, C-035 de 2016, C-273 de 2016, C-298 de 2016, C-389 de 2016 y T-445 de 2016; así como el Auto A053 de 2017.

En esas sentencias al igual que en la del 5 de abril de 2018, se interpretó el ordenamiento jurídico para concluir que los municipios son competentes para regular asuntos relacionados con aspectos mineros, ambientales y energéticos.

Por eso, en la medida que son sentencias que contienen la interpretación constitucional de las leyes, su desconocimiento puede derivar en un defecto sustantivo.

Concretamente, en la sentencia de tutela del 5 de abril de 2018, después de realizar una exposición sucinta de los hechos y consideraciones contenidos en cada una de las providencias proferidas por la Corte Constitucional, la Sala llegó a las siguientes conclusiones:

➤ Las autoridades locales y nacionales tienen competencias concurrentes en los asuntos mineros, ambientales y energéticos; motivo por el cual deben coordinar el ejercicio de sus funciones.

➤ Si no se logra una concertación entre los distintos niveles decisorios, prima la competencia de las autoridades municipales porque, en virtud del principio de subsidiariedad, son la autoridad más cercana a los ciudadanos.

➤ Las consultas populares realizadas en materias minero-energéticas a nivel municipal son posibles en ejercicio del derecho de participación ciudadana.

➤ Los municipios pueden prohibir la actividad minero-energética en sus territorios en ejercicio de sus competencias de protección del medio ambiente y reglamentación del uso del suelo.

Sobre esta última conclusión, la Sala resalta que dicha afirmación es hecha de forma expresa por la Corte Constitucional en el Auto A053 de 2017 que aclara el alcance de las sentencias T-445 de 2016 y C-123 de 2014 así:

²⁶ **ARTICULO 230.** Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial

“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**” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

3.4.2. En la sentencia del 5 de abril de 2018 también fue estudiada la jurisprudencia de las secciones Cuarta²⁷ y Quinta²⁸ del Consejo de Estado vigente en ese momento.

Estas providencias tampoco constituyen precedente del caso concreto. Sin embargo, en cuanto jurisprudencia, es importante tener en cuenta que la Sala resaltó que no es necesario que las entidades territoriales logren una concertación previa con la Nación para realizar una consulta popular relacionada a temas mineros y energéticos porque, de lo contrario, se *vaciaría* el principio de autonomía territorial.

3.4.3. De otro lado, la sentencia del 5 de abril de 2018 expuso que las tensiones entre las competencias de la Nación y las entidades territoriales en materia minero-energéticas deben ser resueltas con la aplicación de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia.

Estos principios fueron definidos así:

➤ El principio de coordinación tiene lugar ante la concurrencia de competencias entre distintas autoridades del Estado. En estos casos, el ejercicio de esas competencias debe hacerse de manera armónica para que su acción resulte complementaria y conduzca a la realización de los fines del Estado.

²⁷ Las providencias analizadas son: (i) del 7 de diciembre de 2016, radicado: 11001-03-15-000-2016-02396-00, ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas; (ii) del 30 de mayo de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-01198-00, ponente (E): Stella Jeannette Carvajal Basto.; (iii) del 25 de octubre de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-02516-00, ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto.

²⁸ Las providencias analizadas son: (i) del 14 de febrero de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2016-02396-01, acumulados: 11001-03-15-000-2016-02328-00, 11001-03-15-000-2016-02643-00; 11001-03-15-000-2016-02741-00; 11001-03-15-000-2016-02513-00; 11001-03-15-000-2016-02644-00, ponente: Rocío Araújo Oñate; (ii) del 6 de julio de 2017, radicado: 11001-03-15-000-2017-01198-01, ponente: Rocío Araújo Oñate.

➤ El principio de concurrencia supone que la actividad del Estado requiere de la participación de los distintos niveles de la administración. Lo anterior impone que las competencias sean atribuidas a distintos órganos para garantizar el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de alguno de ellos. Correlativamente, ninguna autoridad puede negarse a ejercer sus competencias.

➤ La subsidiariedad corresponde a un criterio de distribución y de ejercicio de competencias. Desde una visión positiva significa que las competencias deben ser asignadas al nivel más próximo al ciudadano, como expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa por ser las autoridades que mejor conocen sus necesidades. Desde una dimensión negativa impone que las autoridades de mayor nivel de centralización pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores únicamente cuando sean incapaces o ineficientes para cumplir con ellas.

Ahora bien, estos principios tienen un desarrollo normativo. Cuando el ordenamiento jurídico asigna competencias, a su vez establece los mecanismos de concertación, colaboración o decisión entre los distintos niveles. Por este motivo, las tensiones surgidas entre las competencias de la Nación y las entidades territoriales, en primer lugar, deberán resolverse con base en los mecanismos determinados por la Constitución y la ley.

En todo caso, si el operador jurídico está ante un evento en que no exista un desarrollo normativo de los mecanismos de concertación, colaboración o decisión, el principio de subsidiariedad impone que el asunto sea resuelto a favor de las autoridades locales.

3.4.4. Frente a las competencias sobre la reglamentación del uso del suelo deben seguirse los mecanismos previstos en el título XI de la Constitución y las leyes 388 de 1997, 507 de 1999, 1454 de 2011. De su estudio se concluye que el mecanismo de coordinación por excelencia es el plan de ordenamiento territorial (en adelante POT) o su equivalente porque en su formulación concurren autoridades municipales y nacionales.

En efecto, antes de la presentación del proyecto del POT para consideración de los concejos distritales o municipales, debe ser autorizado por la corporación autónoma regional (en adelante CAR) correspondiente, cuya decisión es apelable ante el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Las CAR son autoridades del orden nacional descentralizadas por servicios, según lo señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-462 de 2008. Esto explica que el artículo 2 del Decreto 1768 de 1994 disponga expresamente que le sean aplicables las normas previstas para las autoridades descentralizadas del orden nacional.

De esta forma, se evidencia una distribución armónica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales que resulta acorde con la naturaleza de cada entidad y la cercanía con los ciudadanos. Lo anterior supone que el procedimiento de elaboración de los planes de ordenamiento territorial es el mecanismo idóneo

de articulación y coordinación de las competencias que exige el artículo 288 de la Constitución.

En este orden de ideas, la sentencia del 5 de abril de 2018 concluyó que “[p]or eso, los planes de ordenamiento territorial no sólo obligan a las autoridades locales y ambientales sino también a toda autoridad nacional para otras materias como, por ejemplo, la exploración y explotación del subsuelo para minería”.

3.4.5. De otro lado la Sala examinó los artículos 339 a 344 de la Constitución que regulan el plan nacional de desarrollo y los planes de desarrollo territorial y Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), en cuanto herramientas de concertación económica, social y ambiental de los distintos niveles decisorios.

Así, el artículo 399 de la Constitución expresamente estableció la obligación de las entidades territoriales de adoptar sus planes de desarrollo “*de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional*”, para asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones.

El artículo 340 *ibídem* creó el Consejo Nacional de Planeación que es integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Dicha norma también dispuso que este consejo sirva de foro para la discusión del plan nacional de desarrollo.

Ahora bien, estas normas constitucionales fueron desarrolladas por la Ley 152 de 1994, que en el artículo 3 estableció las autoridades nacionales y territoriales en materia de planeación se rigen, entre otros, en los principios de autonomía y coordinación. Estos, según lo indicó la Sala en la sentencia del 5 de abril de 2018, son la reproducción legal de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad del artículo 288 de la Constitución.

El artículo 12 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en cumplimiento del artículo 340 constitucional, atribuyó al Consejo Nacional de Planeación la competencia para organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el plan nacional de desarrollo y le impuso la obligación de garantizar la participación activa de las autoridades territoriales de planeación en su elaboración.

El artículo 32 de la ley reiteró que las autoridades territoriales tendrán autonomía para planear el desarrollo en materia económica, social y ambiental en ejercicio de sus competencias. Pero, en virtud del principio de coordinación, las políticas y estrategias que elaboren deben ser coherentes con el plan nacional de desarrollo. De allí la imperiosa necesidad de la participación de estas autoridades en las discusiones adelantadas ante el Consejo Nacional de Planeación.

Lo anterior demuestra que los procesos de planeación nacional y territorial son mecanismos que materializan los principios de coordinación, concurrencia y

subsidiariedad entre la Nación y las entidades territoriales para la definición de políticas tendientes al desarrollo económico, social y ambiental.

3.4.6. Respecto de las competencias relacionadas con la protección del medio ambiente, la Sala estudió la llamada “Constitución Ecológica”, la Ley 99 de 1993 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En dichas normas se estableció que la protección del medio ambiente es una labor de interés nacional. Es por esto que el Sistema Nacional Ambiental (en adelante SINA) es encabezado por el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que los municipios se encuentran en la posición jerárquica más baja.

Lo anterior no se opone a que las autoridades locales hagan más estrictas las normas de los niveles superiores en cuanto al uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, en virtud del principio de rigor subsidiario previsto en el artículo 63 de la Ley 99 de 1993, que no es más que la concreción en materia ambiental del principio de subsidiariedad contenido en el artículo 288 de la Constitución.

Así lo ha indicado la Sección Primera del Consejo de Estado en jurisprudencia reiterada desde el año 2007 hasta la actualidad. Incluso, la Sección Quinta de esta Corporación, actuando como Sala de Descongestión de los asuntos asignados a la Sección Primera en virtud del Acuerdo 357 de 2017, señaló lo siguiente:

“4.1.2. Ahora bien, en la relación entre las autoridades nacionales y territoriales, la subsidiariedad es un principio absoluto por mandato expreso el artículo 288 de la Constitución Política, (...).

Que el constituyente haya incluido la subsidiariedad como un imperativo en las relaciones entre las autoridades nacionales y territoriales, tiene por consecuencia que estas últimas cuentan con autonomía en el desarrollo de sus funciones, las cuales en todo caso, deben ser ejercidas dentro de un marco dado por la Ley, el cual se convierte en el parámetro de coordinación principal, pues en ella se fijan los lineamientos que deben ser cumplidos para la concreción de los fines del Estado en cada una de las entidades territoriales.

[...]

4.1.6. De las posturas jurisprudenciales reseñadas se puede concluir, que el principio de rigor subsidiario en materia ambiental tiene dos alcances concretos, el primero que las normas nacionales, se convierten en un parámetro mínimo que no puede ser flexibilizado por las autoridades territoriales y el segundo, que a nivel departamental,

municipal y distrital se puede adoptar una reglamentación más rigurosa a la establecida a nivel nacional”.

Con base en lo anterior, si bien es cierto que el legislador hizo énfasis en las competencias de las autoridades nacionales en materia ambiental y protección ecológica, también lo es que el principio de rigor subsidiario implica una prevalencia de las competencias asignadas a las autoridades locales porque, en virtud del principio general de subsidiariedad, son las que conocen de primera mano las necesidades de la población.

3.4.7. Sobre las competencias en materia de exploración y explotación del subsuelo para minería fueron estudiados los artículos 332 y 334 de la Constitución y la Ley 685 de 2001 (Código de Minas).

La Sala resalta que la Constitución no atribuyó la propiedad del subsuelo a la Nación sino al Estado. Por lo anterior, la Corte Constitucional entendió que la titularidad del subsuelo es de todas las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales. En otras palabras, la noción de Estado prevista en la Constitución incluye a la Nación y las entidades territoriales.

Esto implica que, aunque la Ley 685 de 2001 asigna competencias predominantes a la Nación en materia de exploración y explotación minera mediante la noción de autoridad minera, dichas funciones deben cumplirse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad porque, se reitera, el subsuelo es de propiedad del Estado y no sólo de la Nación.

Por lo anterior es que la autoridad minera, previo al otorgamiento de las licencias de exploración y explotación minera, debe consultar los planes de ordenamiento territorial y las normas de protección del patrimonio ecológico, cultural e histórico que hayan sido expedidas por concejos municipales o distritales.

3.4.8. La providencia del 5 de abril de 2018 señala que lo expuesto hasta ahora tiene una relación directa con el derecho a la participación ciudadana.

De acuerdo con la jurisprudencia y las normas analizadas sobre ordenación del territorio, para la Sección es claro que los municipios tienen competencia para prohibir en su territorio el desarrollo de actividades minero-energéticas.

En efecto, es claro que la minería tiene una incidencia directa y significativa en el ámbito local porque ese tipo de proyectos tienen la potencialidad de afectar los usos del suelo, el ambiente, y la economía local prevalentemente agrícola, pecuaria, industrial, turística, etc.

Ahora, el artículo 51 de la Ley 136 de 1994 prevé que los alcaldes podrán convocar consultas para que el pueblo decida sobre asuntos municipales. Teniendo en cuenta la incidencia de las actividades minero-energéticas en los

territorios, las autoridades municipales están claramente legitimadas para convocar a sus ciudadanos para pronunciarse sobre dicho aspecto.

Es más, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 prevé que los municipios no sólo tienen competencia sino la obligación de realizar consultas populares cuando el desarrollo de cualquier proyecto, incluyendo los minero-energéticos, amenace con generar cambios significativos del uso del suelo que den lugar a una transformación de las actividades tradicionales del ente territorial.

Por lo tanto, las consultas populares sobre materias minero-energéticas son viables porque son una expresión de la democracia participativa que permite a los ciudadanos tomar decisiones en temas de trascendencia local como lo es la destinación del territorio a la industria minero-energética. Las entidades locales conocen de manera directa y con un alto grado de proximidad las necesidades de su comunidad, por lo que la autonomía territorial tiene un nexo directo con la democracia.

En principio, estas consideraciones no son relevantes en el caso concreto porque el Acuerdo 008 de 2017 no fue proferido por el Concejo Municipal de Urrao en cumplimiento de la voluntad popular. Es decir, el acto que prohibió la actividad minera en ese municipio no tuvo sustento en una consulta popular.

Sin embargo, se dice que en principio, porque estos argumentos permiten destacar dos puntos importantes para resolver el caso concreto: **(i)** que los municipios pueden, en desarrollo de sus competencias, prohibir la realización de proyectos minero-energéticos en sus territorios; y **(ii)** que los mecanismos de concertación están previstos por el ordenamiento jurídico, por lo que se debe acudir a ellos en primera medida.

3.4.9. De otro lado, resulta de especial interés para el caso bajo examen mencionar la sentencia del 5 de abril de 2018 analizó algunos pronunciamientos del Tribunal Administrativo de Antioquia que, en el año 2013, anularon acuerdos municipales que prohíben la ejecución o realización de actividades mineras en sus territorios²⁹.

En esa ocasión, la Sala puso de presente que las providencias del Tribunal Administrativo de Antioquia no son compatibles con la jurisprudencia de la Corte Constitucional por diversos motivos:

²⁹ En esa ocasión, la ANDJE alegó un desconocimiento del precedente establecido en las siguientes sentencias proferidas por el Tribunal Administrativo de Antioquia: (i) del 6 de febrero de 2013 proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrado ponente Gonzalo Zambrano Velandia; (ii) del 19 de abril de 2013 proferida por la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrada ponente Beatriz Elena Jaramillo Muñoz; (iii) del 10 de mayo de 2013 proferida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrada ponente Yolanda Obando Montes; (iv) del 30 de mayo de 2013 proferida por Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrada ponente Yolanda Obando Montes; y (v) del 24 de julio de 2013 proferida por la Sala Primera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, magistrado ponente Álvaro Cruz Riaño.

- **Según el tribunal, la minería es un recurso natural no renovable, razón por la cual es propiedad del Estado, entendido como Nación.**

Al respecto, en la providencia analizada se resaltó que el artículo 332 de la Constitución prevé que el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (como son los mineros) es el Estado, no la Nación.

Esto es así porque el concepto de Estado comprende tanto a la nación como a las entidades territoriales, motivo por el que las decisiones en estos asuntos corresponden a ambos niveles decisorios, según las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico.

- **El tribunal también afirmó que el literal a) del artículo 35 de la Ley 685 de 2001 posibilita la restricción de la actividad minera, pero no su prohibición.**

Esta Sala puso de presente que una relectura del Código de Minas y la sentencia de constitucionalidad condicionada del artículo 35³⁰ permite concluir que la facultad de los municipios para restringir la actividad minera en el perímetro urbano puede implicar su prohibición en virtud de las competencias de regulación de la ordenación del territorio.

Además, los POT, sus equivalentes y los planes de desarrollo territorial son mecanismos jurídicos idóneos para ejercer la competencia de restricción. En todo caso, las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, prevén que la decisión del municipio deberá coordinarse con las políticas y regulaciones económicas, sociales y ambientales de carácter nacional, regional y municipal.

Es por lo anterior que la autoridad minera, antes de conceder licencias mineras, debe consultar los POT, sus equivalentes y los planes de desarrollo territorial, con el fin de identificar las zonas restringidas o prohibidas para la minería.

- **En algunos de los pronunciamientos del tribunal hace referencia al artículo 37 *ibídem*, que establecía la prohibición de las autoridades locales de “establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería”.**

Sobre este punto, la Sala destacó que esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la sentencia C-273 de 2016, por lo que en la actualidad esa prohibición no está vigente

En este sentido, el alcance que el tribunal da a esta disposición es totalmente contrario a lo dicho por la Corte.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-339 de 2002.

- **Según el tribunal, la explotación y el aprovechamiento de los minerales es un tema de interés nacional. En consecuencia, cuando el tema trasciende el ámbito meramente local, la preservación y defensa del patrimonio ecológico es una potestad de competencia de las entidades del nivel nacional.**

La Sala aclaró que el cuidado del ambiente es un asunto que no solamente corresponde a las autoridades nacionales, ya que las entidades territoriales tienen expresas competencias en esta materia, como lo desarrolla la Ley 99 de 1993.

3.4.10. Lo expuesto hasta ahora permite evidenciar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado interpretan que el ordenamiento jurídico otorga competencias a los municipios en materia de ordenamiento territorial, planeación, protección del medio ambiente y minería, que los faculta, incluso, para prohibir la actividad minero-energética en sus territorios.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico colombiano no establece que las competencias de la Nación sean prevalentes sobre las territoriales en materia minero-energética. Por el contrario, el amplio desarrollo normativo expuesto atribuye competencias, funciones y tareas específicas a las autoridades nacionales y locales.

Una interpretación contraria vaciaría de competencia a las entidades territoriales, impidiendo el efectivo ejercicio de su autonomía constitucionalmente reconocida.

Debe tenerse en cuenta que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad operan en doble vía. En consecuencia, resulta contradictorio que el Tribunal Administrativo de Antioquia haya declarado la nulidad de los acuerdos municipales en el año 2013 que han prohibido la actividad minera en sus territorios porque no concertaron previamente con la Nación, pues con ese razonamiento también son nulos los actos de licencia minera que son otorgados a particulares porque no agotaron la etapa de concertación con los municipios y por desconocimiento del POT respectivo.

3.5. Verificación de la configuración de los defectos alegados en el caso concreto

3.5.1. El Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la *invalidéz* del Acuerdo 008 de 2017 proferido por el Concejo Municipal de Urao porque consideró que esa autoridad no es competente para prohibir la actividad minera en el territorio del municipio.

Como fue expuesto en el análisis de la sentencia del 5 de abril de 2018, el cargo no debió prosperar porque el ordenamiento jurídico sí establece de forma clara la competencia de los municipios para prohibir la actividad minera en sus territorios,

interpretación que es consistente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.

Teniendo esto presente, la Sala examinará cada uno de los argumentos expuestos por el Tribunal Administrativo de Antioquia en la Sentencia 157 de 2017³¹ para verificar la configuración de los defectos alegados en la demanda de tutela.

3.5.2. Según el tribunal, el literal a) del artículo 35 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) establece que los concejos municipales pueden restringir la actividad minera en el perímetro urbano de la entidad territorial, pero no pueden prohibirla.

La consideración expuesta configura un defecto sustantivo en la medida que, se reitera, desconoce la Sentencia C-339 de 2002 que estableció su constitucionalidad condicionada.

En ella, la Corte Constitucional consideró expresamente que *“(...) la restricción de la minería en el perímetro urbano de las ciudades y poblados se encuentra sujeta a las normas ambientales y de ordenamiento territorial vigentes, agregando una exclusión de la explotación y exploración minera en aquellas áreas donde las normas territoriales lo prohíban expresamente”*.

Lo anterior significa que el artículo 35 del Código de Minas, junto con un análisis de las demás disposiciones de ese estatuto, prevé que la facultad de los municipios para restringir la actividad minera en su perímetro urbano incluye la posibilidad de prohibirla.

Lo anterior explica por qué esta Sala en la sentencia del 5 de abril de 2018 hubiese afirmado que los POT y sus equivalentes y los planes de desarrollo territorial eran los mecanismos jurídicos idóneos para ejercer esta competencia y que, para este fin, las leyes 388 de 1997 y 152 de 1994 preveían que la decisión del municipio debía coordinarse con las políticas y regulaciones económicas, sociales y ambientales de carácter nacional, regional y municipal.

Por este motivo es que la autoridad minera, antes de conceder licencias mineras, debe consultar los POT, sus equivalentes y los planes de desarrollo territorial, con el fin de identificar las zonas restringidas o prohibidas para la minería.

3.5.3. El Acuerdo 008 de 2017 fundamenta la competencia del Concejo Municipal de Urrao en la protección del patrimonio ecológico y cultural afectado por la actividad minera.

³¹ Folios 79 a 86 del anexo.

Sin embargo, según la corporación accionada, el artículo 34 *ibídem* excluye la actividad minera solo de las zonas que integren el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales regionales y zonas de reserva forestal delimitados por la autoridad ambiental de orden nacional. Es decir, que la norma en mención no establece ninguna competencia a los municipios para excluir la actividad minera de sus territorios.

Al respecto, nuevamente nos encontramos ante un defecto sustantivo en la medida que el tribunal desconoció las competencias de los municipios en materia de ordenamiento territorial (previstas en el título XI de la Constitución y las leyes 388 de 1997, 507 de 1999, 1454 de 2011) y protección del medio ambiente (dispuestas en la llamada “Constitución Ecológica”, la Ley 99 de 1993 y el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Se reitera que el POT, sus equivalentes y el plan de desarrollo territorial son instrumentos idóneos para que los municipios ejerzan su competencia sobre ordenación del suelo e, incluso, prohíban la actividad minera en sus territorios. Es por esto que la ley prevé mecanismos de concertación entre los distintos niveles decisorios en el trámite para que los concejos municipales profieran estos instrumentos.

Se insiste, además, que en materia ambiental, la Ley 99 de 1993 prevé el principio de rigor subsidiario, el cual dispone que las autoridades locales son competentes para proferir normas más estrictas de protección ambiental que las nacionales.

Lo anterior demuestra que el tribunal no aplicó las normas que rigen el caso concreto y que con sus argumentos violó directamente la Constitución porque, si bien es cierto que la Nación tiene competencias predominantes en asuntos mineros, también lo es que no son exclusivas y, por tanto, deben ser ejercidos con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 209 y 288 de la Constitución.

3.5.4. El tribunal afirmó que el artículo 37 del Código de Minas expresamente prohíbe que las autoridades regionales, seccionales y locales establezcan zonas excluidas de actividad minera, sea de forma temporal o permanente.

Lo anterior constituye un defecto sustantivo en la medida que la norma en mención fue declarada inconstitucional por la Sentencia C-273 de 2016, de modo que no es aplicable al caso concreto.

3.5.5. La corporación judicial accionada afirmó que es cierto que el numeral noveno del artículo 313 de la Constitución da competencia a los concejos municipales para dictar normas sobre el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio. Empero, también lo es que dicha competencia debe ejercerse con el conocimiento de las autoridades del orden

nacional cuando el asunto trascienda “*la importancia del ente local y sea necesaria la intervención del Estado*”³².

Lo anterior implica que, a criterio del tribunal, el municipio debe concertar con las autoridades nacionales respectivas antes de proferir normas para la protección de su patrimonio ecológico y cultural, pues de lo contrario se permitiría un peligroso manejo independiente de ecosistemas que están interconectados a nivel nacional.

Esta consideración desconoce, de nuevo, las competencias de los municipios en materia de protección del medio ambiente, en especial el principio de rigor subsidiario, según fue antes explicado.

3.5.6. Para el tribunal, la competencia de los municipios para regular el uso del suelo, previsto en el numeral séptimo del artículo 313 de la Constitución, no es absoluta porque el Código de Minas, que es la norma especial que regula la materia, establece que la Nación es la propietaria de los minerales del suelo y subsuelo.

Este argumento comporta una violación directa de la Constitución porque el artículo 332 prevé que el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables es el Estado, no la Nación. Concepto que, como fue antes analizado, incluye a las entidades territoriales, por lo que las decisiones en estos asuntos corresponden a ambos niveles decisorios, según las competencias establecidas en el ordenamiento jurídico.

De otro lado, se reitera, si bien es cierto que la Nación tiene competencias predominantes en asuntos mineros, también lo es que no son exclusivas y, por tanto, deben ser ejercidas con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en los artículos 209 y 288 de la Constitución.

3.5.7. De acuerdo con lo expuesto, la Sala concluye que la Sentencia 157 de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia configuró los defectos sustantivo y violación directa de la Constitución.

Si bien es cierto las sentencias judiciales invocadas en la demanda como precedente no tienen similitud fáctica con el caso bajo examen, no es menos cierto que la providencia acusada incurrió en un defecto sustantivo porque desconoció las sentencias de control abstracto de constitucionalidad proferidas por la Corte Constitucional, que se reitera, establecen que los municipios son competentes para prohibir la actividad minera en sus territorios.

3.6. Conclusión

³² Folio 85 del anexo.

Por las razones expuestas, la Sala revocará la providencia impugnada y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana, invocados por la parte actora.

Como medida de protección de los derechos vulnerados, la Sala dejará sin efectos la providencia judicial acusada, y le ordenará al Tribunal Administrativo de Antioquia proferir una nueva decisión teniendo en cuenta lo aquí expuesto.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

- 1. Revocar** la decisión impugnada, proferida el 26 de febrero de 2018 por el Consejo de Estado, Sección Segunda – Subsección “B”, y en su lugar, **amparar** los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, acceso a la administración de justicia y participación ciudadana invocados por *Rodrigo Elías Negrete Montes*, por las razones expuestas.
- 2.** En consecuencia, **dejar sin efectos** la Sentencia 157 del 17 de noviembre de 2017, proferida por la *Sala Quinta Mixta del Tribunal Administrativo de Antioquia*; y **ordenar** a dicha autoridad que dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta providencia³³, profiera nueva decisión teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en este fallo.
- 3. Notificar** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.
- 4. Enviar** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese y cúmplase

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

³³ Término previsto en el numeral tercero del artículo 121 del Decreto-Ley 1333 de 1986 (Código de Régimen Municipal).

MILTON CHAVES GARCÍA

Presidente de la Sección

ACLARO VOTO

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Consejera

JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ

Consejero

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Consejero