



**CORTE CONSTITUCIONAL
DE COLOMBIA**

COMUNICADO No. 19

Mayo 4 de 2016

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE LA RESERVA DE LA INFORMACIÓN GEOLÓGICA, GEOQUÍMICA Y GEOFÍSICA QUE SE GENERE POR EL SERVICIO GEOLÓGICO COLOMBIANO, QUE PERMITA EVALUAR EL POTENCIAL MINERO DE UN ÁREA ESTRATÉGICA, POR VULNERAR LA LIBERTAD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

I. EXPEDIENTE D-10958 - SENTENCIA C-221/16 (Mayo 4)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Normas acusadas

LEY 1450 DE 2011

(Junio 16)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

ARTÍCULO 108. RESERVAS MINERAS ESTRATÉGICAS. La autoridad minera determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales podrá delimitar áreas especiales en áreas que se encuentren libres, sobre las cuales no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera.

Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas en contrato de concesión especial a través de un proceso de selección objetiva, en el cual la autoridad minera establecerá en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas mínimas distintas de las regalías, que los interesados deben ofrecer.

PARÁGRAFO. En todos los contratos de concesión minera podrán solicitarse prórrogas de la etapa de exploración por periodos de dos años cada una, hasta por un término total de once (11) años, para lo cual el concesionario deberá sustentar las razones técnicas y económicas respectivas, el cumplimiento Minero-Ambientales, describir y demostrar los trabajos de exploración ejecutados y los que faltan por realizar especificando su duración, las inversiones a efectuar y demostrar que se encuentra al día en las obligaciones de pago del canon superficiario y que mantiene vigente la póliza Minero-Ambiental.

[...]

ARTÍCULO 50. PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATÉGICOS (PINE). A los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), les serán aplicables las disposiciones contenidas en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013 y demás normas que las reglamenten, modifiquen o adicionen.

La inclusión del predio en los PINE se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas la obligación de compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.

PARÁGRAFO. Las disposiciones previstas en este artículo se podrán aplicar a los proyectos que antes de la promulgación de esta ley hubiesen sido declarados como Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE).

LEY 1753 DE 2015

(Junio 9)

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"

ARTÍCULO 20. ÁREAS DE RESERVA PARA EL DESARROLLO MINERO. Las áreas de reserva para el desarrollo minero serán las siguientes:

Áreas de Reserva Estratégica Mineras: La Autoridad Minera Nacional determinará los minerales de interés estratégico para el país, respecto de los cuales, con base en la información geocientífica disponible, podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres. Estas áreas serán objeto de evaluación sobre su potencial

minero, para lo cual se deberán adelantar estudios geológicos mineros por parte del Servicio Geológico Colombiano y/o por terceros contratados por la Autoridad Minera Nacional. Con base en dicha evaluación, esta Autoridad seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero. Estas áreas se otorgarán mediante proceso de selección objetiva. En los términos de referencia de este proceso, la Autoridad Nacional Minera establecerá los requisitos mínimos de participación, los factores de calificación, las obligaciones especiales del concesionario y podrá establecer las contraprestaciones económicas mínimas adicionales a las regalías. Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera. Para estos efectos la Autoridad Minera contará con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La Autoridad Nacional Minera dará por terminada la delimitación, cuando las áreas evaluadas no sean seleccionadas, caso en el cual quedarán libres para ser otorgadas mediante el régimen ordinario del Código de Minas. Cuando no se presente licitante u oferente la Autoridad Nacional Minera podrá mantener la delimitación para un futuro proceso de selección sin perjuicio de darla por terminada en cualquier tiempo.

El Gobierno nacional reglamentará la materia a que aluden los incisos anteriores. En los Contratos Especiales de Exploración y Explotación que se deriven de estas delimitaciones, se podrán establecer reglas y obligaciones especiales adicionales o distintas a las establecidas en el Código de Minas.

Por su parte, la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera y que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras o hasta tanto deba darse a conocer en desarrollo de los procesos de selección objetiva que adelante la Autoridad Minera para el otorgamiento de contratos de concesión especial en estas áreas.

Áreas de Reserva para la formalización: La Autoridad Minera Nacional podrá delimitar áreas de Reserva Estratégica Minera para la formalización de pequeños mineros, sobre áreas libres o aquellas que sean entregadas a través de la figura de devolución de áreas para la formalización minera.

Áreas de Reserva para el desarrollo minero-energético: El Ministerio de Minas y Energía delimitará las zonas estratégicas para el desarrollo minero-energético en un término no mayor de doce (12) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Estas zonas se declaran por un término de dos (2) años prorrogables por el mismo término y su objetivo es permitir el manejo ordenado de los recursos naturales no renovables propendiendo por la maximización del uso de los recursos ajustándose a las mejores prácticas internacionalmente aceptadas.

Sobre estas áreas no se recibirán nuevas propuestas ni se suscribirán contratos de concesión minera de carbón. Lo anterior con el fin de que estas áreas sean otorgadas por la autoridad correspondiente a través de un proceso de selección objetiva, en el cual dicha autoridad establecerá los términos de referencia.

En casos de superposiciones de áreas entre yacimientos no convencionales y títulos mineros, en virtud de un acuerdo operacional, la Autoridad Minera Nacional autorizará la suspensión de los títulos mineros sin afectar el tiempo contractual.

Ante la suspensión del título minero por la causal antes señalada, el titular minero podrá solicitar la modificación del instrumento de control ambiental, incluyendo un capítulo de cierre temporal. La autoridad ambiental tramitará dicha modificación.

No podrán ser áreas de reservas para el desarrollo minero las áreas delimitadas como páramos y humedales.

PARÁGRAFO 1o. Las áreas estratégicas mineras creadas con base en el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 mantendrán su vigencia pero se sujetarán al régimen previsto en el presente artículo.

PARÁGRAFO 2o. No podrán declararse áreas de reserva para el desarrollo minero en zonas de exclusión de conformidad con lo dispuesto por la normatividad vigente.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-035 de 2016, respecto del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, por los cargos relacionados con la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales, al haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso séptimo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, el cual dispone: "*Por su parte, la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera y que permita evaluar el potencial mineral de tales áreas, tendrá el carácter de reservada por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras o hasta tanto deba darse a conocer en desarrollo de los procesos de selección objetiva que adelante la Autoridad Minera para el otorgamiento de contratos de concesión especial en estas áreas*".

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-035 de 2015, respecto del inciso segundo y el parágrafo del artículo 50 de la Ley 1450 de 2011, los cuales fueron declarados inexecutable, con lo cual operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

3. Síntesis de los fundamentos

Establecida la existencia de cosa juzgada constitucional, respecto de los mismos cargos formulados en esta oportunidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en lo concerniente a la vulneración de la autonomía territorial, así como en relación con el artículo 50 de la misma ley, el problema jurídico que la Corte debía dilucidar en el presente caso, se circunscribió a determinar, si el legislador al establecer el carácter reservado de la información geológica, geoquímica y geofísica que el servicio geológico colombiano genera a partir de la declaratoria de las áreas estratégicas mineras, contraría el libre acceso a la información pública establecido en el artículo 74 de la Constitución Política, indispensable para garantizar el derecho de los interesados a participar en las decisiones que les conciernen en relación con la protección del ambiente sano y de los recursos naturales.

El análisis de la Corte partió de uno de los elementos básicos de la democracia participativa, cual es, el derecho de todas las personas de acceder a los documentos públicos, como una de las formas de garantizar un efectivo control social sobre la gestión pública en sus diversos órdenes. La regla general es la del libre acceso a la información pública y la excepción, la reserva de la información, por disposición legal. Según la jurisprudencia constitucional, toda reserva a la información pública debe satisfacer tres condiciones, a saber: *(i)* solo puede ser establecida por la ley; *(ii)* las excepciones se supeditan a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y *(iii)* deben ser temporales, por lo cual, la ley debe fijar un plazo después del cual, los documentos pasan al dominio público.

El inciso séptimo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 sustraía de la regla general de acceso libre a documentos públicos la información geológica, geoquímica y geofísica, obtenida a partir de la declaratoria de un área de reserva minera estratégica. Dispuso que esta reserva se mantendría por el término que se declarara la zona como área de reserva minera o hasta que la autoridad minera diera a conocer los procesos de selección objetiva para los contratos de concesión. La Corte encontró que su finalidad, en términos generales, era la planificación del desarrollo minero energético y de manera especial, la protección de los minerales de interés estratégico para el país. Al mismo tiempo, estableció que esa reserva era idónea para el fin que se proponía al sustraer efectivamente del conocimiento público, la información relacionada con la determinación de un área de reserva estratégica minera.

En cuanto a la necesidad de la medida, esto es, si la misma resultaba indispensable para el logro del objetivo que se propone, la corporación señaló que el conocimiento del potencial geológico-minero de un país, es uno de los factores para incentivar la inversión en el desarrollo de la industria minera, a la vez que constituye la base para la adecuada planificación del aprovechamiento del recurso por parte del Estado y de los entes territoriales. Así mismo, se encuentra que en el sector minero existen diversos factores que inciden en la explotación de esa actividad, tales como, el potencial geológico-minero, el marco legal, fiscal, ambiental, económico, la infraestructura, las condiciones de seguridad nacional, la población y el catastro minero. Normalmente, esta información no está reservada y se encuentra disponible en el Sistema de Información Minera Colombiano SIMCO administrado por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME que se encuentra adscrita al Ministerio de Minas y Energía, el cual tiene a su cargo la función de compilar y divulgar la información existente en el Servicio Geológico Colombiano. Advirtió, que cuando se trata de una información que se sustrae del conocimiento público, las reglas de la experiencia indican que no parece existir otro medio para garantizar el acceso a la información o al menos, no está demostrado que exista otra manera más efectiva de resguardar la información del dominio público, por lo cual, en principio, la medida resulta necesaria para la finalidad que se propone.

Para la Corte, si bien es cierto que el artículo 74 de la Constitución habilita al legislador para que en ejercicio de su facultad de configuración normativa, sustraiga algún tipo de documento público de la regla general de acceso, también lo es que la medida que reserva la información geológica, geofísica y geoquímica en la áreas de reserva estratégica minera, de acuerdo con la jurisprudencia de esta corporación, sacrifica en mayor dimensión otros fines que el ordenamiento protege, tales como: *(i)* la transparencia en las actuaciones del Estado (art. 209 C.Po.), que garantiza a la ciudadanía conocer el impacto de un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales no renovables; *(ii)* el carácter público de los recursos naturaleza no renovables (art. 332 C.Po.), pues siendo bienes públicos comporta una contradicción que la información de estos sea privilegiada o reservada; *(iii)* los derechos de las

entidades territoriales, las cuales en función del principio autonómico (arts. 1, 287 y 288 C.Po.), tienen derecho a conocer oportunamente los proyectos que se planee desarrollar en sus territorios. En especial, la participación de las comunidades y de las autoridades de orden local o regional en los procesos de planificación y ordenamiento; y (iv) los derechos de las comunidades indígenas y afrocolombianas (art. 330 C. Po.) a conocer la información de las áreas de reserva minera estratégica que pudiese afectar sus territorios o su *modus vivendi*.

En consecuencia, la Corte determinó que el carácter reservado que la ley establece para la información geológica, geoquímica y geofísica relativa a proyectos de desarrollo minero, resulta excesiva y desproporcionada no solo para la ciudadanía en general, sino sobre todo, frente al derecho de las entidades territoriales y las comunidades indígenas y afrocolombianas a conocer los proyectos minero energéticos que se estén desarrollando en sus respectivos territorios, con lo cual se afecta el derecho de acceso a la información pública y de contera, el desarrollo sostenible, por tratarse de una actividad en la que habitualmente se generan problemáticas relacionadas con el punto de equilibrio entre el uso de la tierra, el medio ambiente y el desarrollo social, que estarían sustraídas de la participación y control de los ciudadanos interesados. En el marco del artículo 74 de la Constitución, la Corte consideró que la regla prevista en el inciso séptimo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 no supera el test estricto que debe aplicarse para establecer la validez constitucional en el establecimiento excepcional por el legislador, de la reserva a una información pública. Aunque pretende contribuir a una finalidad legítima y acorde con la Constitución como lo es el desarrollo minero energético, es adecuada, para lograr este propósito y es necesaria, en tanto no está probada la existencia de otro medio que con la misma eficacia resguarde la información del conocimiento público, resulta desproporcionada en sí misma, toda vez que configura un privilegio injustificado, que vulnera los derechos de la ciudadanía, de las entidades territoriales y de las comunidades indígenas y afrocolombianas. Por consiguiente, la Corte procedió a declarar inexecutable el mencionado inciso séptimo del artículo 20.

4. Salvamentos y aclaración de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Gloria Stella Ortiz Delgado** manifestaron su salvamento de voto en relación con la decisión anterior, toda vez que en su concepto, la reserva de información establecida en el inciso séptimo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2013, cumplía con las condiciones que la jurisprudencia de la Corte ha exigido para declarar la validez constitucional del establecimiento excepcional de reserva a una determinada información pública.

Consideraron que en efecto, la reserva de información pública establecida en la norma legal examinada, configuraba una medida razonable y proporcionada a la finalidad que el legislador buscaba resguardar, que tenía su fundamento el propio artículo 74 de la Constitución. Se trata de una información técnica especializada que emite el sistema geológico colombiano, que por su contenido relativo al potencial mineral de un área estratégica, produce un gran impacto en la zona respectiva al incidir en las actividades y el modo de vida de la población que la habita e inclusive de conocerse con anterioridad, puede llegar a generar problemas de orden público derivados de la minería ilegal. Observaron que era evidente que el potencial minero en una región afecta en primer lugar, el valor de los predios cercanos, el normal desarrollo de las actividades económicas, así como, puede llegar a producir desplazamiento forzado interno que ha aumentado por causa de la minería ilegal. Advirtieron que la norma se refiere a momentos en los que el Estado apenas se está preparando para la llegada de empresas de exploración y explotación minera.

Si bien no se puede desconocer la importancia en un Estado democrático, de la libertad de información y de acceso a los documentos públicos, así como, de la protección efectiva del derecho de los ciudadanos a estar informados y de acceder a documentos que indudablemente tienen el carácter de públicos, como también, la excepcionalidad del establecimiento de una reserva a una información pública, en el presente caso encuentran que se cumplían las condiciones principales de validez de la reserva establecida para la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano genere, para evaluar el potencial mineral en las áreas estratégicas. A su juicio, según lo establecido en la jurisprudencia constitucional (entre otras, en las sentencias C-491/07 y C-274/13), cuando el documento público contiene elementos de interés nacional que justifican o de impacto en el orden público

resulta válida la reserva de este documento, como ocurría en la hipótesis regulada en el inciso cuestionado. De igual modo, se trataba de una reserva temporal ya que, de acuerdo con lo dispuesto en la misma norma, se mantenía por el mismo término en que la autoridad minera declarara zonas como estratégicas mineras o hasta tanto diera a conocerse en desarrollo de los procesos de concesión especial en estas áreas, mediante selección objetiva.

La magistrada **María Victoria Calle Correa** presentará una aclaración de voto relativa al test de proporcionalidad de la medida.

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE EL CONSEJO DE ESTADO NO INCURRIÓ EN UNA DECISIÓN ARBITRARIA AL HALLAR RESPONSABLE PATRIMONIALMENTE A LA DEMANDANTE, POR EL DAÑO OCASIONADO A UN CIUDADANO INOCENTE CONDENADO PENALMENTE COMO PERSONA AUSENTE