

II. EXPEDIENTE D-10935 - SENTENCIA C-298/16 (Junio 8)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Normas acusadas

En esta oportunidad, fueron demandados los artículos 15 (Fondo pasivos pensionales sector hotelero), 16 (Sistema de Información de Metrología Legal), 20 (Áreas de reserva para el desarrollo minero), 23 (Integración de áreas mineras), 30 (Tarifas y tasa de organismos de apoyo en transporte), 41 (Concesión espacios en canal nacional de televisión pública), 43 (Funciones Agencia Nacional del Espectro), 44 (Sanciones en materia de TIC) 50 (Proyectos de interés nacional y estratégico), 63 (Adjudicación de predios baldíos para la educación y la primera infancia, 64 (Saneamiento de títulos de predios para la educación y la primer infancia), 67 (Recursos de la entidad administradora del Sistema General de Seguridad Social en salud), 68 (Medidas especiales de intervención en entidades de salud), 99 (Reglamento del sector de agua potable y saneamiento básico en vivienda rural), 140 (Cuentas Maestras del Sistema General de Participaciones), 173 (Protección y delimitación de páramos), 179 (Procedimiento licencias ambientales), 191 (Alumbrado público), 192 (Acuerdos con entidades territoriales), 207 (Marco de la Comisión de regulación de Comunicaciones), 245 (Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas), 248 (Política pública de defensa y protección de los animales), 262 (Cesión espacios radioeléctrico), 263 (Fortalecimiento seguridad carreteras), 266 (Inversiones Saneamiento río Bogotá) y 267 (Vigencias y derogatorias) de la **LEY 1753 DE 2015**, "*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un nuevo país*", cuyo texto puede ser consultado en el Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de 2015.

2. Decisión

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-221 de 2016 que declaró inexecutable el inciso séptimo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-035 de 2016, por la cual se declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-035 de 2016, en la cual se declararon inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del parágrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

Cuarto.- Declarar **EXEQUIBLES**, por los vicios de procedimiento analizados, los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 50, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "*indefinidamente*" contenida en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, por lo cargos de vulneración del derecho a un ambiente sano y de participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla.

Séptimo.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015.

3. Síntesis de los fundamentos

En primer término, la Corte constató la existencia de cosa juzgada constitucional en relación con (i) el inciso séptimo del artículo 20, (ii) el inciso segundo del artículo 50, los incisos primero, segundo y tercero del parágrafo 1º del artículo 173 y (iii) el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, los cuales fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C-221 de 2016, el primero; la sentencia C-035 de 2016 los segundos y la sentencia C-272 de 2016, el tercero, por lo que debía limitarse a estar a lo resuelto en estas providencias.

En segundo lugar, la corporación estableció que los cargos por vicios de forma formulados contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 50, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015 no estaban llamados a prosperar. Contrario a lo aducido por los demandantes, en el trámite de aprobación del informe de conciliación relativo a los citados artículos, el Congreso no desconoció lo previsto en los artículos 133 y 161 de la Constitución Política ni en los artículos 93 y 188 del Reglamento

del Congreso (Ley Orgánica 5ª de 1992), por cuanto: **(i)** la publicación previa del informe de la comisión de conciliación exigida por el artículo 161 de la Constitución se realizó en debida forma, toda vez que la misma se realizó con un (1) día de anticipación, esto es, el día 5 de mayo de 2015 y las sesiones plenarias de Senado y Cámara en donde fue aprobado el texto conciliado se llevaron a cabo el 6 de mayo de 2015; **(ii)** la prohibición de la realización de sesiones simultáneas establecida en el artículo 93 del Reglamento del Congreso se prevé exclusivamente en relación con las sesiones de las comisiones constitucionales permanentes que no pueden sesionar en forma simultánea con las plenarias. Esta restricción no se predica entonces, de las demás sesiones que celebren otra clase de comisiones del Congreso de la República (vgr. legales, especiales y las accidentales) y las plenarias; **(iii)** en el procedimiento efectuado por la comisión de conciliación no se vulneró el artículo 133 de la Carta en cuanto hace referencia a la votación pública y nominal, teniendo en cuenta que el informe de conciliación presentado ante las plenarias de las cámaras, fue acogido de manera unánime por los ocho congresistas que conformaron la comisión accidental integrada para el efecto, quienes suscribieron el acta de conciliación sin reserva o constancia alguna; y **(iv)** no hubo infracción del mandato impuesto en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, según el cual, en el informe de conciliación debe consignarse las razones para adoptar el texto de una u otra cámara legislativa. Del informe presentado y de las intervenciones de los conciliadores ante las plenarias del Senado y Cámara, se pudo establecer, que la comisión de conciliación logró su cometido, puesto que mediante el informe de conciliación se superaron por mayoría las discrepancias que surgieron en el debate parlamentario, adoptando el articulado que consideraron más conveniente propuesto por alguna de las cámaras, sin que requiriera de una extensa y exigente motivación. Durante el debate parlamentario, los conciliadores explicaron con más detenimiento cada una las disposiciones conciliadas y el fundamento para ser acogidas por la comisión.

En tercer lugar, el tribunal constitucional determinó que la facultad que confiere el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 a la Autoridad Minera Nacional para delimitar "*indefinidamente*" áreas especiales de interés estratégico para el desarrollo minero del país, las cuales se otorgan con base en un régimen especial mediante proceso de selección objetiva, desconoce el principio de desarrollo sostenible, en relación con el derecho a gozar de un ambiente sano, previsto en los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución. Para la Corte, el objetivo de lograr el desarrollo minero energético mediante la reserva, protección y delimitación de los minerales de interés estratégico para el país, es una finalidad con fundamento constitucional en los artículos 332, 334 y 360 de la Carta Política, el cual debe armonizarse con el desarrollo sostenible y la protección del ambientes (arts. 8, 79 y 80 de la C.Po.), tal como se indica en la exposición de motivos de la Ley 1753 de 2015. En cuanto a la idoneidad de la medida para alcanzar este propósito aunque no se dispuso de información o evidencia de carácter estadístico, técnico o científico u otros elementos de juicio para establecerla, un razonamiento lógico conduce a que la delimitación indefinida de áreas libres con potencial minero puede ser idónea para el fin que se propone, ya que efectivamente logra demarcar áreas especiales libres de títulos de acuerdo con la probabilidad de que en dichas zonas de reserva especial existan minerales con potencial estratégico para la Nación. De igual manera, la Corte estableció la necesidad de la medida, toda vez que la delimitación indefinida de áreas estratégicas mineras, de acuerdo con la información geocientífica disponible, es uno de los factores a tener en cuenta para incentivar la inversión extranjera en el desarrollo de la industria minera, lo que a su turno constituye la base para el aprovechamiento de los recursos naturales por parte del Estado central y de los entes territoriales. No está demostrado que exista otra manera de demarcar indefinidamente el territorio con la misma eficacia. Sin embargo, la Corte encontró que la expresión "*indefinidamente*" quebranta el principio de proporcionalidad, en perjuicio del derecho de acceso, conservación y planificación del ambiente sano y libre, y del uso, goce y disposición de dichas áreas no seleccionadas para explotación minera frente a las futuras generaciones. A su juicio, mantener una vigencia indeterminada de esa competencia, excede el deber de planificar las acciones públicas durante un cuatrienio, sin ninguna relación con los objetivos de la función pública de planificación que se propongan en adelante y varíen las circunstancias de modo, tiempo y lugar.

En cuarto lugar, la Corte se pronunció a favor de la exequibilidad del procedimiento establecido en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 para el otorgamiento de licencias

ambientales. Señaló, que si bien es cierto que el artículo 179 no contempla en estricto sentido la participación de las comunidades afectadas, también lo es que la norma no debe interpretarse de forma aislada sino en consonancia con el Decreto 1320 de 1998, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015 y la jurisprudencia constitucional que sí prevén esa participación en el proceso. Observó, que la reducción de los términos para la obtención de la licencia ambiental obedece a una regulación más ágil, expedita e imparcial, sin que por ello se descuide los demás requerimientos de información, ahora más exigentes, y la rigurosidad en la valoración de las circunstancias de cada caso para el otorgamiento de dicha licencia.

Por último, la corporación consideró que el establecimiento de un procedimiento para que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales acuerden medidas de protección al ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera, no desconoce los principios de autonomía de las entidades territoriales, toda vez que por el contrario, acorde con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Carta Política, constituye un reconocimiento de las competencias conferidas a los entes locales en relación con las decisiones concernientes a la protección ambiental y los recursos naturales, que no son exclusivas del Gobierno central, sino que en ellas concurren los tres niveles territoriales en la órbita que les corresponde. Para la Corte, contrario a lo sostenido por los demandantes, el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 es una garantía de la participación de las entidades territoriales en la toma de esas medidas que no puede hacerse al margen de lo que se consideran las autoridades regionales, por lo cual, fue declarado exequible.

- **Salvamentos parciales de voto**

La magistrada **María Victoria Calle Correa** y el magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** anunciaron salvamento parcial de voto, en relación con la decisión de **exequibilidad simple** de los artículos 179 y 192 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, referentes a (i) la reducción de términos en el trámite de licencias ambientales y (ii) a la facultad conferida al Gobierno Nacional para que defina un procedimiento para que las entidades territoriales propongan al Ministerio de Minas y Energía medidas de protección del ambiente, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y la salubridad de la población, frente a afectaciones derivadas de la actividad minera, respectivamente.

En su criterio, la Corte Constitucional debió declarar la inexecutable de ambas normas. En lo que tiene que ver con el artículo 179 (reducción de términos en el trámite de licencias ambientales), la Magistrada y el Magistrado disidentes señalaron que, en la medida en que la licencia en cuestión es actualmente el principal mecanismo de protección del ambiente en el marco de los proyectos que lo puedan afectar, y el único espacio donde puede presentarse algún nivel de participación ciudadana, el Estado debía justificar la intensa reducción de término, no con base en propósitos políticos, como la celeridad y la eficiencia para el beneficio de intereses económicos, sino con base en el principio de progresividad y la prohibición de retroceso, elementos normativos de juicio acerca de la validez de medidas que reducen el ámbito de protección de un mecanismo de defensa de los derechos.

La razón por la cual existe una sospecha de inconstitucionalidad es que el término actual, de aproximadamente dos meses, genera dudas acerca de la viabilidad de generar la información técnica necesaria (especialmente, los estudios de impacto social, ambiental y cultural que sean pertinentes) para que la autoridad administrativa tome una decisión adecuada y los interesados puedan intervenir de manera efectiva durante este trámite. Cuando sobre una medida legislativa pesa la sospecha de regresividad descrita, es al Estado (al órgano legislativo) a quien corresponde la carga de demostrar su validez constitucional, lo que no se observa en la descripción de propósitos de la norma incorporada a la sentencia.

La magistrada Calle Correa y el magistrado Palacio Palacio puntualizaron que la ausencia de argumentación o motivación legislativa es aún más preocupante cuando se constata que la reducción de término resulta particularmente sensible frente a los proyectos de mayor envergadura que son, a su vez, lo que mayores impactos pueden causar, y cuyos efectos

deberían sopesarse con el conjunto más amplio posible de elementos de juicio, de carácter técnico y científico.

En lo que tiene que ver con el artículo 192 del Plan Nacional de Desarrollo (reglamentación para propuestas de los Entes territoriales al Ministerio de Minas), los magistrados disidentes estiman que se trata de una norma que viola de forma evidente la autonomía de las entidades territoriales, al condicionar sus planes de protección del ambiente, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, la cultura y la salud pública, frente a los impactos generados por la minería. Además de la evidente violación al artículo 288 Superior, recalcaron que la facultad de ordenar el territorio y definir los usos del suelo debe llevar a que la Corte defienda plenamente las decisiones de los entes territoriales frente a la minería, y a que se abran espacios de participación efectiva para todos sus habitantes.

Adicionalmente, el magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** consideró que no se cumplió en debida forma con la publicación previa y oportuna del informe de la Comisión de Conciliación que fue votado y aprobado en las plenarias de Senado y Cámara el 6 de mayo de 2015. Como se verificó por la Corte, dicho informe fue entregado a la Imprenta Nacional para su publicación a las 11:58 p.m. del día 5 de mayo de 2015, la cual se realizó efectivamente al día siguiente 6 de mayo de 2015, fecha en la que se llevaron a cabo las plenarias. De esta forma no se hizo la publicación real con un día de anticipación como lo establece el artículo 161 de la Constitución, a la sesión plenaria donde fue considerado dicho informe, que si bien pudo ser conocido por los congresistas el mismo día de las plenarias, la ciudadanía no tuvo la oportunidad de acceder al mismo con la debida antelación. Por esta razón, en su concepto se produjo un vicio de forma que incumplió con el mandato de publicidad previsto en la mencionada norma.

De otro lado, los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gloria Stella Ortiz Delgado** salvaron el voto en relación con la declaración de inexecutable de la expresión "*indefinidamente*" que hace parte del inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. En su criterio, el alcance que se da a esta disposición en la ponencia no corresponde al verdadero sentido de la norma que en realidad establece una medida de protección del ambiente y de los recursos naturales, al asegurar que haya un desarrollo organizado de las actividades mineras creando zonas de reserva estratégica en las cuales, la concesión para la explotación y exploración se hará mediante procesos de selección objetiva y bajo el control del Estado. Observaron que se contradice lo dispuesto en la sentencia C-035 de 2016, en donde se precisó el alcance de esa delimitación que no pone en riesgo la preservación del ambiente sano y de los recursos naturales, una de cuyas finalidades es la de excluir ciertas zonas del régimen ordinario del Código de Minas para impedir la proliferación desordenada de títulos mineros, sin que signifique una promoción de la minería o que impida el desarrollo de otras actividades, como la agrícola. Por estas razones, estimaron que la expresión era constitucional.

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** manifestó su salvamento de voto frente a la decisión mayoritaria de executable del artículo 192 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ya que consideró que esta disposición contraría los principios de autonomía de las entidades territoriales, concurrencia y subsidiariedad consagrados en los artículos 287 y 288 de la Carta Política y las competencias descentralizadas que les confiere la Constitución para el manejo de sus recursos naturales y del ordenamiento territorial, conforme lo estatuye el artículo 311 superior. Advirtió, que la jurisprudencia constitucional sobre la materia ha garantizado la obligatoriedad de acordar con entidades territoriales las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, mientras que la norma le da un carácter facultativo de esos acuerdos que se sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones por los entes locales, que en algunos casos convertirán en nugatoria la participación activa de las entidades territoriales en la adopción de las medidas de protección al ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo de sus comunidades y la salubridad de la población. En este sentido, su propuesta en la ponencia había sido la declarar la inexecutable del artículo 192, que por no haberse acogido por la mayoría, debe salvar el voto.

POR VULNERAR LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN E IGUALDAD, LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE QUE EL DIRECTOR DEL CENTRO DE RECLUSIÓN TUVIERA QUE CONSIDERAR EL DELITO PARA AUTORIZAR, LA LISTA DE LOS ASPIRANTES A REPRESENTAR A LOS RECLUSOS EN EL CONSEJO DE DISCIPLINA DEL ESTABLECIMIENTO