

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C- 035/2016

Referencia: Expediente: D-10864

TEMA: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

Magistrado Ponente: Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Debido a la complejidad y el gran número de temas que se plantearon en la demanda de inconstitucionalidad, la Sala Plena dividió el análisis de la *demanda* en tres secciones principales para poder hacer un análisis completo.

En la primera sección, se incluyeron los argumentos de inconstitucionalidad que presentaron los accionantes contra los artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015, los cuales crean y amplían la figura de las Áreas de Reserva Estratégicas Mineras (AEM).

En la segunda sección se analizaron los artículos 49, 50 (parcial), 51 y 52 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, los cuales desarrollan el Sistema de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE).

Finalmente, en la tercera sección se estudiaron los cargos de inconstitucionalidad planteados contra el párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que regula las actividades extractivas en ecosistemas de páramo.

1. Artículos 108 de la Ley 1450 de 2011 y 20 de la Ley 1753 de 2015, los cuales crean y amplían la figura de las Áreas de Reserva Estratégicas Mineras (AEM).

En esta primera sección, se adujo la segregación de áreas exclusivas para la minería, debido a la delimitación y reserva de las AEM, por considerarse que se vulnera el acceso progresivo a la tierra e imposibilita la adjudicación de las mismas; igualmente, se recalcó por parte de los demandantes, que con ocasión a la creación y ampliación de la figura de las AEM, se vulneran los derechos a la alimentación, seguridad y soberanía alimentarias y se desconocen los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, e impiden a los municipios regular los usos del suelo y ordenar el territorio.

Para resolver las problemáticas planteadas, inicialmente la Corte concluyó que la actividad minera tiene considerables repercusiones de orden ambiental, social y económico, las cuales inciden de manera directa o indirecta sobre las personas y los territorios en los que se desarrolla dicha actividad y condicionan de manera decisiva las facultades de ordenación del territorio y la

determinación de usos del suelo que corresponde a las entidades territoriales. *De esa manera, ninguna autoridad del orden nacional puede adoptar unilateralmente decisiones a este respecto que excluyan la participación de quienes, en el ámbito local, reciben de manera directa los impactos de esa actividad.*

Conforme a lo anterior, la Sala insistió que los artículos 20 de la Ley 1753 y 108 de la Ley 1450 de 2011, deben interpretarse de conformidad con lo establecido en la Constitución Política, de tal manera que se armonicen los principios de organización unitaria del Estado y la autonomía de las entidades territoriales. En esa medida, la Sala declaró la exequibilidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido que, en relación con las áreas de reserva minera que hayan sido definidas con anterioridad a esta sentencia, las autoridades competentes, es decir, tanto la autoridad minera como la autoridad local del municipio donde se encuentre el área, deberán concertar que la definición y la oferta de las áreas de reserva minera sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial.

2. Artículos 49, 50 (parcial), 51 y 52 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, los cuales desarrollan el Sistema de Proyectos de Interés Nacional y Estratégico (PINE).

Al igual que la primera sección, esta segunda parte también fue subdividida en tres partes:

- a) **Cargos contra el inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, mediante el cual “se restringe la restitución de tierras en predios en los que haya PINE e impone en su lugar la compensación, violando los derechos de las víctimas (...) y el carácter preferente de la restitución y la igualdad”.**

En esta primera subdivisión, la Sala concluyó que la medida prevista en el artículo 50 de la actual ley del Plan, afecta gravemente los derechos fundamentales a la reparación y la restitución de un grupo de víctimas del conflicto armado, quienes gozan de protección constitucional, e impiden el acceso al proceso de expropiación en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía, lo que constituye una limitación innecesaria de los derechos de las víctimas.

Así, pese a que el fin de la norma es legítimo, la Corte observó que existen otros mecanismos que permiten la limitación del derecho de propiedad para la realización de proyectos de interés nacional y que son menos lesivos de los derechos fundamentales a la restitución y la igualdad, tal como es el caso del procedimiento de expropiación.

Por lo anterior, la Sala declaró la inexecutable del artículo 50 en la parte demandada.

- b) **Cargos contra el artículo 49 y contra la expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la comisión intersectorial de infraestructura y proyectos estratégicos (CIPE)”, contenida en el artículo 52 de la Ley 1753 de 2015.**

La Sala dejó claro que el Legislador no estableció en el Plan de Desarrollo un parámetro para determinar qué constituye un alto impacto sobre el crecimiento económico para efectos de la competencia atribuida al CIPE, por lo que adicional al previo análisis del artículo 52 de la Ley 1753 de 2015, la Corte decidió declarar la exequibilidad de los *incisos primero, segundo, y quinto* del

artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, ya que tal y como está plasmado en la disposición demandada, no constituye un motivo suficiente, en la medida en que no resulta lo bastante claro para establecer cuándo un proyecto **tiene un “alto impacto” sobre el crecimiento económico.**

En cuanto al *inciso tercero*, debido a la indeterminación del alcance de la facultad del CIIPE, la cual afecta la posibilidad de la realización efectiva de los fines del Estado, y con ocasión a la falta de claridad sobre los alcances de la facultad que tiene el gobierno para adelantar procesos de expropiación, exacerba la cantidad de conflictos surgidos con base en la iniciación de procesos de expropiación, y con ello dificulta también la realización de proyectos. En esa medida, la disposición acusada atenta también contra el principio constitucional de eficiencia en la gestión administrativa, por lo que fue declarada inexecutable.

En relación con el *inciso cuarto*, la situación es diferente. Este inciso les da a los gestores de los proyectos la primera opción de compra de los bienes inmuebles ubicados en las áreas donde se vayan a adelantar proyectos de interés nacional y estratégico. Teniendo en cuenta que ni los intervinientes ni el Procurador General de la Nación hicieron alusión específica al contenido de este inciso, y aunque los demandantes incluyen dicho inciso como parte de las disposiciones demandadas, no formularon cargos específicos en contra del mismo, lo que llevó a que la Corte se inhibiera de emitir un concepto de fondo al respecto.

- c) Artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, el cual, a su juicio, modifica las competencias en materia de licenciamiento ambiental para los proyectos PINES.

En este punto, la Sala aclaró que la decisión que tomaría en esta sentencia, no implicaría una constitucionalización de la facultad de expedir licencias a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, a pesar de que, en desarrollo de la cláusula general de competencia legislativa, el Congreso está autorizado constitucionalmente para trasladar la competencia para expedir licencias ambientales en relación con determinados proyectos a entidades del orden nacional, ello no significaba que esa facultad pudiese ejercerse sin justificación suficiente.

Así las cosas, la facultad legal para regular las facultades de las Corporaciones Autónomas Regionales no pueden entenderse como una potestad ajena a la preservación del medio ambiente que se encomienda a esas entidades, ni a la autonomía que la Constitución les reconoce y garantiza. Por lo que la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015.

3. Inconstitucionalidad del párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que regula las actividades extractivas en ecosistemas de páramo.

En términos generales, los primeros tres incisos del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 restablecen la posibilidad de que los particulares desarrollen proyectos y actividades de exploración y explotación de recursos mineros y de hidrocarburos, las cuales se habían prohibido en las Leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011.

Los demandantes consideraron que la disposición demandada vulneraba los derechos i) al ambiente sano, ii) al agua, y iii) al patrimonio público.

Para resolver esta última sección, la Corte encontró que el problema jurídico a resolver era si ¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares?

Para resolver el problema planteado, la Sala plena abordó temas principales como la libertad económica, específicamente sus alcances en relación con el desarrollo de actividades de extracción de recursos no renovables, la intervención del Estado en la actividad económica de extracción de los mismos, el alcance de los derechos otorgados mediante las licencias ambientales y los contratos de concesión para la extracción de recursos del Estado y finalmente hace un análisis de la importancia de los páramos, su protección, sus funciones y sus ecosistemas.

Después del exhaustivo análisis de los puntos anteriores, la Corte concluyó la necesidad de proteger constitucionalmente los ecosistemas de páramo debido a su fragilidad y a la ausencia de protección jurídica en que se encuentran, lo que conllevó a que se declarara la inconstitucionalidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

En virtud de la potestad que tiene el Ministerio de apartarse de los criterios fijados por el Instituto Alexander Von Humboldt, sería posible para la cartera de ambiente no delimitar los páramos, o excluir de la delimitación aquellas áreas en las que se estén desarrollando o se vayan a desarrollar actividades mineras o de hidrocarburos. Con ello se dejaría sin efectos la decisión de la Corte, pues podrían adelantarse dichas actividades en áreas que científicamente han sido catalogadas como páramos, pero que el Ministerio ha excluido de las áreas delimitadas como tales o ha dejado de delimitar, sin que exista una justificación de carácter científico- ambiental, desconociendo así el deber constitucional de protección de los ecosistemas de páramo.

La Sala concluyó que el Ministerio de Ambiente debía motivar su decisión de apartarse de las áreas de referencia respectivas con los criterios autorizados en la ley para definir las áreas y, en todo caso, con aspectos técnicos ambientales.

DECISIÓN

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES los incisos primero, segundo y quinto del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015; INEXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, e INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el inciso cuarto de ese mismo artículo.

Cuarto.- Declarar INEXEQUIBLES el inciso 2º y el párrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 51 de la Ley 1753 de 2015.

Sexto.- Declarar **EXEQUIBLE la expresión “que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE)”, contenida en el artículo 52 de la Ley 1753 de 2015**, por los cargos analizados en esta sentencia.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

Octavo.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.