



**CORTE CONSTITUCIONAL  
DE COLOMBIA**

## **COMUNICADO No. 4**

**Febrero 8 de 2016**

**I. AL ARMONIZAR LA ORGANIZACIÓN UNITARIA DEL ESTADO CON LA AUTONOMÍA TERRITORIAL, LA CORTE CONCLUYÓ QUE EN LA DEFINICIÓN DE LAS ÁREAS DE RESERVA MINERA Y EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN OBJETIVA PARA OTORGAR UNA CONCESIÓN MINERA EN DICHAS ÁREAS, DEBERÁ CONCERTARSE CON LAS AUTORIDADES LOCALES DE LOS MUNICIPIOS DONDE VAYAN A ESTAR UBICADAS**

**EXPEDIENTE D-10864 - SENTENCIA C-035/16 (Febrero 8)**

M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

### **1.1. 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.

#### **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.

## **1.2. Decisión**

**Primero.-** Por los cargos analizados en la presente Sentencia, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que: (i) en relación con la áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y (ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos.

**Segundo.-** Por los cargos analizados en la presente Sentencia, declarar **EXEQUIBLE** el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que: (i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; (ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y (iii) la Autoridad Nacional Minera y del Ministerio de Minas y Energía, según el caso, deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los respectivos planes de ordenamiento territorial.

## **1.3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte declaró la exequibilidad condicionada con fundamento en la necesidad de armonizar la tensión constitucional entre las facultades del Estado para extraer recursos de su propiedad,

y la autonomía de las entidades territoriales, en especial para reglamentar los usos del suelo. Por una parte, el artículo 332 establece que el Estado es propietario de los recursos del subsuelo. Por la otra, los artículos 287 y 288 de la Constitución Política le otorgan a los municipios autonomía en el manejo de los asuntos que afectan, la capacidad para planificar su desarrollo a nivel local, y el numeral 7º del artículo 313 les otorga a los concejos la facultad para reglamentar el uso del suelo dentro del municipio. La Corte sostuvo que, si bien es cierto que el Estado es propietaria de los recursos del subsuelo, la extracción de dichos recursos también afecta el uso del suelo.

Si bien la selección y posterior oferta de áreas de reserva minera especial, en sí mismas no quedó demostrado en la demanda que afecten los derechos de los trabajadores rurales, ni su seguridad alimentaria, ni el acceso a la tierra de los campesinos, sí pueden alterar la vocación de uso del suelo. Sin embargo, la disposición demandada no consagra un mecanismo para preservar la autonomía de las entidades territoriales para adoptar decisiones en las cuestiones que las afecten, ni su capacidad para reglamentar los usos del suelo, ni garantiza la participación ciudadana en las decisiones que los afectan.

Por lo tanto, en aras del principio de conservación del derecho, la Corte consideró necesario armonizar la facultad que tiene la nación para planificar y ordenar la extracción de recursos de su propiedad, con la facultad de las autoridades locales para planificar en el ámbito territorial, y para reglamentar los usos del suelo. Para garantizar la armonización de las facultades de la nación y de los municipios conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas deben concertar la selección de las áreas de reserva especial minera con las autoridades municipales. Si ya se seleccionaron dichas áreas, pero no se han ofertado todavía, la concertación deberá llevarse a cabo antes de la oferta pública. En todos los casos, deberá garantizarse que la selección y oferta de dichas áreas no sean incompatibles con los instrumentos de planeación de las entidades municipales donde están ubicadas, es decir, con los planes de ordenamiento territorial.

#### **1.4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Alberto Rojas Ríos** manifestaron su salvamento de voto en relación con la decisión de exequibilidad condicionada del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) y 20 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018).

Estos artículos confieren al Gobierno Nacional la facultad de definir *áreas de reserva para el desarrollo minero* (en adelante, AERM), las cuales serían concesionadas, después de evaluar su "potencial minero" mediante un proceso de "selección objetiva", cuyos términos estarían definidos por la Autoridad Nacional Minera.

Los demandantes presentaron tres cargos contra esta disposición. En primer término, afirmaron que viola los mandatos de fomento a la agricultura, el acceso progresivo a la tierra y el derecho a la seguridad alimentaria, contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta. En cuanto a este cargo la mayoría decidió inhibirse por ineptitud de la demanda. Sin embargo, estos magistrados no compartieron esa decisión pues consideraron que la Corporación debía pronunciarse sobre este cargo. En segundo lugar, los accionantes afirmaron que la norma desconoce la obligación del Estado de asegurar la participación pública, mediante consulta ciudadana, en temas de relevancia ambiental (artículos 2º y 79 CP), aspecto sobre el que no se pronunció la Sala. Y, finalmente, plantearon que esta es incompatible con la autonomía territorial y, particularmente, con la potestad de los municipios para definir los usos del suelo.

En relación con el cargo admitido (presunto desconocimiento de la autonomía territorial), la decisión mayoritaria consistió en condicionar la exequibilidad de la norma, en el sentido de que la definición de las AERM deben adoptarse asegurando la coordinación entre las autoridades del nivel central y el nivel regional.

Esta solución al asunto analizado, intenta satisfacer al mismo tiempo la aspiración del nivel central de ejercer soberanía sobre el subsuelo y el mandato que confiere a los municipios autonomía para definir los usos del suelo. Sin embargo, en concepto de la magistrada y los magistrados disidentes, presenta diversos problemas.

El primero es que refleja una visión débil de la autonomía territorial: al privilegiar las decisiones del nivel central en la definición de las zonas estratégicas para la minería que afecta intensamente la competencia de los municipios de definir los usos del suelo, como un elemento central de los intereses del nivel local, todo ello sin contar que no prevé medida de protección alguna para los territorios colectivos de las comunidades étnicamente diversas; en segundo lugar, priva de efectos la obligación de adelantar consultas populares ambientales, prevista en el artículo 79 de la Constitución Política, en armonía con el mandato de propiciar una democracia participativa, establecido en el artículo 2º Superior, y desconoce la importancia de la democracia para la protección y defensa de lo que es de todos (el derecho al ambiente sano). Para terminar, y a nivel práctico, el condicionamiento no es operativo, pues la Corte no establece la manera en que debe articularse la decisión entre municipios de nivel central y local y que sucedería si no llegara a darse la concertación.

Afirmaron los magistrados y la magistrada disidente, la Corporación debió analizar todos los problemas jurídicos propuestos en la demanda. Porque el escrito no solo cumplía los requisitos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, sino que enfrentaban al Tribunal constitucional con preguntas esenciales en la actual construcción del Estado social de derecho. Así, no existen razones válidas para que la Sala se haya abstenido de establecer si (i) ¿la definición de zonas estratégicas para la minería puede afectar principios como el fomento a la agricultura o la seguridad alimentaria? O, (ii) ¿Se viola el principio de participación ciudadana y el derecho al ambiente (en su dimensión participativa) cuando se prevé la definición de zonas de interés, sin contar con la participación directa de los ciudadanos y ciudadanas que habitan el municipio donde se desarrollarán las actividades de exploración y explotación minera?

Se trata de preguntas esenciales en la definición actual de la democracia y el estado social de derecho que exigían una respuesta de fondo por parte del Tribunal Constitucional.

Por su parte, los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Ernesto Vargas Silva** presentarán aclaraciones de voto sobre los fundamentos de la decisión de exequibilidad condicionada del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011.

En particular, los magistrados **Guerrero Pérez y Linares Cantillo** estimaron necesario aclarar el voto en el sentido de que la Nación, como propietaria del subsuelo, tiene la facultad de declarar ciertas zonas del país como "reservas mineras estratégicas", limitación jurídica que en nada vulnera el principio autonómico.

**II. LA FACULTAD DE CLASIFICAR CIERTOS PROYECTOS COMO PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATÉGICOS (PINE) NO DESCONOCE LAS FACULTADES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN DEL USO DEL SUELO Y DE EXPROPIACIÓN EN LOS CASOS QUE DETERMINE LA LEY. SIN EMBARGO, LA FACULTAD PARA ADELANTAR EXPROPIACIONES JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS SOBRE BIENES NECESARIOS PARA ADELANTAR DICHS PROYECTOS ES INCONSTITUCIONAL, PUES LA FALTA DE PRECISIÓN RESPECTO DE LA CAUSA EXPROPIANDI DESCONOCE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD, ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, DEBIDO PROCESO Y DEFENSA**

## **2.1. Normas acusadas**

### **LEY 1753 DE 2015**

(Junio 9)

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

**ARTÍCULO 49. SISTEMA NACIONAL DE PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATÉGICOS (SINAPINE). El Gobierno Nacional organizará el Sistema Nacional de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (Sinapine) como la estrategia de gestión pública para la planeación integral, optimización de los procedimientos y trámites, gestión y seguimiento de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), de origen público, privado o mixto que sean seleccionados como tales por el Gobierno nacional, por su alto impacto en el crecimiento económico y social del país.**

**La Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE) seleccionará los proyectos que serán considerados como PINE y ordenará que se incluyan en el Sinape.**

**La ejecución y desarrollo de los PINE constituye motivo de utilidad pública e interés social, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.**

**En estos proyectos el área requerida para la construcción y operación debidamente delimitadas, le confiere a la entidad ejecutora o gestora del proyecto la primera opción de compra de todos los inmuebles comprendidos en tal zona, la cual podrá ejercer durante un periodo de tiempo no mayor a tres (3) años, contados a partir del acto de adjudicación del proyecto, el cual deberá ser registrado en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Para proyectos de generación eléctrica que decida conformar la comisión tripartita, este plazo contará a partir de la aprobación del manual de valores unitarios, y para los demás proyectos de generación, este plazo se contará a partir de la ejecutoria del acto administrativo mediante el cual se otorga la licencia ambiental.**

**La CIIPE podrá conferirle la categoría PINE a proyectos que hubiesen sido declarados de utilidad pública e interés social antes de la entrada en vigencia de esta ley.**

ARTÍCULO 52. SERVIDUMBRE EN PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATÉGICOS (PINE). Adiciónese el artículo 32A a la Ley 56 de 1981, el cual quedará así:

“Artículo 32A. El Gobierno nacional reglamentará el procedimiento para la imposición de servidumbres requeridas para el desarrollo de proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica **que hayan sido calificados de interés nacional y estratégico por la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE)**”.

## 2.2. Decisión

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLES** los incisos primero, segundo y quinto del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, por los cargos analizados en esta sentencia; **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, por ineptitud de los cargos respecto de esa disposición.

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

## 2.3. Síntesis de los fundamentos

La Corte sostuvo que la calificación de un proyecto como de interés estratégico nacional no afecta la autonomía de las entidades territoriales. Del mismo modo, sostuvo, tampoco se afecta esta autonomía por el hecho de que esta calificación permita adelantar procesos de expropiación. Tanto las entidades territoriales como las del orden nacional tienen facultades para adelantar expropiaciones por motivos de utilidad pública e interés social, y el ejercicio de las mismas afecta el uso de predios específicos, no la reglamentación general del uso del suelo.

Sin embargo, la facultad para adelantar expropiaciones está sujeta a una serie de garantías constitucionales. Una de éstas es que el legislador debe definir previamente los motivos de utilidad pública e interés social que justifican la afectación administrativa o judicial del derecho de propiedad. Es decir, el legislador debe definir la *causa expropiandi*, antes de que la administración pueda empezar a adelantar dichos proyectos, en aras de asegurar que la actuación de la administración no constituya una privación arbitraria de este derecho.

En la disposición demandada, el motivo con base en el cual la CIIPE puede declarar un proyecto como PINE, y por tanto, expropiar cualquier inmueble que sea necesario para adelantarlos, es que el proyecto tenga un “*alto impacto en el crecimiento económico y social del país*”. Sin embargo, la ley no aclara cuándo puede entenderse que el impacto económico de un proyecto es “*alto*”, ni explica en qué consiste el “*crecimiento social*” del país. Por lo tanto, la facultad de la CIIPE resulta indeterminada, y con ello se desconocen las garantías constitucionales del derecho de propiedad. La ausencia de una *causa expropiandi* impide a los particulares controvertir la legalidad de las expropiaciones que adelante la administración frente a la jurisdicción respectiva. Más aun, la indeterminación de la *causa expropiandi* genera falta de seguridad jurídica, lo aumenta los costos de transacción en los procesos de expropiación, dificultando con ello la posibilidad de realización de los fines del Estado.

Por las razones anteriores, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de los incisos primero, segundo y quinto del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015 y la inexecuibilidad del inciso tercero de la misma disposición. Se inhibió sobre el inciso cuarto de este artículo, por falta de un cargo

específico en contra de dicha norma. De otra parte, declaró exequible el aparte demandado del artículo 52 de la Ley 1753 de 2015.

#### **2.4. Salvamentos de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza** tampoco estuvieron de acuerdo con la decisión de declarar la inexecutable del inciso tercero del artículo 49 de la Ley 1753 de 2015, pues no advirtieron la existencia de una ausencia de configuración legislativa en la *causa expropiandi*, sobre todo cuando la formulación y adopción de los proyectos PINE se encuentra estrictamente reglada en la ley.

### **III. LA UTILIZACIÓN DE PREDIOS PARA PINES NO PUEDE CONSIDERARSE UNA CAUSAL DE IMPOSIBILIDAD JURÍDICA PARA RESTITUIR LAS TIERRAS DESPOJADAS A LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO**

#### **3.1. Norma acusada**

##### **LEY 1753 DE 2015**

(Junio 9)

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

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).**

#### **3.2. Decisión**

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo y el párrafo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.

#### **3.3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte consideró que el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, al permitir que se realice la compensación directamente sin acudir al procedimiento de expropiación, impide que los destinatarios de la norma ejerzan las garantías del artículo 58 de la Constitución Política en igualdad de condiciones con otros grupos sociales. Adicionalmente, la norma vulnera el derecho fundamental a la reparación integral de las víctimas del conflicto armado. Para llegar a esta conclusión efectuó un test integrado de razonabilidad. Con fundamento en el test concluyó que el objetivo de la medida es legítimo, pues busca hacer más expedita la realización de los proyectos de interés público y estratégico. Es adecuada, pues efectivamente la compensación resulta más expedita que la expropiación. Sin embargo, restringe de manera desproporcionada el derecho a la restitución, que se desprende de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, interpretados a la luz de los Principios Pinheiro y Deng, que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato, a la luz de la jurisprudencia constitucional en la materia.

#### **3.3. Salvamentos de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** salvaron y aclararon su voto en relación con varios de los

fundamentos y de las decisiones adoptadas en esta sentencia. En particular, se apartaron de lo resuelto respecto del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, al considerar que la inexecutable del inciso 2 y del párrafo se basó en una equivocada aplicación del juicio integrado de igualdad, pues la norma acusada establecía una diferencia de trato válida originada en una situación fáctica distinta y jurídicamente relevante entre las víctimas del conflicto armado que hubiesen sido desplazadas y otros titulares de predios afectados por la ejecución de proyectos PINE, para disponer, en relación con las primeras, en lugar de la restitución, la obligación de entregar un predio de similares condiciones, precepto que en nada desconocía la Constitución y que, por el contrario, resultaba proporcionado y respetaba el principio de eficiencia administrativa así como el deber de proteger los derechos de las víctimas.

Adicionalmente, consideraron preciso hacer una aclaración en torno al alcance que en el derecho interno tienen los Principios Pinheiro y Principios Deng, al tiempo que manifestaron sus diferencias con otros aspectos de la parte motiva de esta providencia, en relación con los cuales consignarán una aclaración de voto.

#### **IV. EXCLUIR A LAS CAR DEL TRÁMITE DE LAS LICENCIAS AMBIENTALES DE LOS PROYECTOS PINES VULNERA EL RÉGIMEN DE SU AUTONOMÍA**

##### **4.1. Norma acusada**

###### **LEY 1753 DE 2015**

(Junio 9)

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

**ARTÍCULO 51. LICENCIAS Y PERMISOS AMBIENTALES PARA PROYECTOS DE INTERÉS NACIONAL Y ESTRATÉGICOS (PINE). La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), tramitará de manera integral y exclusiva los permisos y licencias ambientales requeridos en la ejecución de los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE).**

**PARÁGRAFO. Los responsables de los proyectos que hayan sido validados como Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos (PINE), podrán desistir de los trámites ambientales en curso e iniciarlos nuevamente ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).**

##### **4.2. Decisión**

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

##### **4.3. Síntesis de los fundamentos**

La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 51 por vulneración de la autonomía de las corporaciones autónomas regionales y porque someterlas a un régimen de licenciamiento expedito implica un desconocimiento del deber de protección del medio ambiente en lo territorial. Sostuvo que si bien la Constitución no atribuye funciones explícitas a las corporaciones autónomas regionales, las entidades ambientales regionales, excluirlas de la competencia para conocer de las licencias ambientales en proyectos de interés nacional y estratégico desconoce el régimen de su autonomía. Históricamente, la ley ha ido despojando a estas corporaciones de sus funciones, en detrimento de la autonomía de tales entidades para proteger el medio ambiente en el ámbito regional. Ello desconoce los principios de gradación normativa y de rigor subsidiario, que articulan la descentralización territorial.

##### **4.4. Salvamentos de voto**

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** salvaron su voto en cuanto a la declaratoria de inexecutable del artículo 51 de la Ley 1753 de 2015, por cuanto las tensiones que existen entre la autonomía de las entidades que ejercen sus funciones en el orden territorial y la realización del principio unitario, no pueden conducir al sacrificio absoluto de este último, cuando es la propia Constitución la que consagra la potestad del legislador de prever el alcance de las reglas de competencia y los parámetros de funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales

(CP art. 150.7). Su autonomía supone la definición de un espacio libre de injerencias en el desenvolvimiento de sus atribuciones, más no que todos los asuntos que puedan tener un impacto regional deban ser sometidos a su licenciamiento. Así las cosas, salvo el desconocimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, no cabe desconocer la facultad del legislador de señalar qué tipo de licencias corresponden a un exclusivo ámbito regional y cuáles lo desbordan, entre otras razones, por el impacto de los proyectos, con miras a que los permisos y licencias ambientales queden sometidas al control de una única autoridad del orden nacional. Se trata incluso de un reparto de competencias que ha sido previsto en otras normas de naturaleza legal (Ley 99 de 1993), sin que hubiese existido hasta el momento reparo alguno sobre su constitucionalidad. Por lo demás, también advirtieron que las CAR no fueron concebidas por el Constituyente propiamente como entidades territoriales, por lo que su autonomía y competencias admite un mayor de definición por parte del legislador.

## **V. LA EXPLOTACIÓN MINERA Y DE HIDROCARBUROS EN PÁRAMOS DESCONOCE EL DEBER DE PROTEGER ÁREAS DE ESPECIAL IMPORTANCIA ECOLÓGICA Y VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA**

### **5.1. Norma acusada**

#### **LEY 1753 DE 2015**

(Junio 9)

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

ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

**El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.**

PARÁGRAFO 1o. **Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de 1a entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

**En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.**

**Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.

PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.

PARÁGRAFO 3o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.

## 5.2. Decisión

**Séptimo.-** Declarar **EXEQUIBLE** el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo.

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

## 5.3. Síntesis de los fundamentos

La Corte consideró que el párrafo del artículo 173 es inconstitucional porque desconoce el deber constitucional de proteger áreas de especial importancia ecológica, con lo cual pone en riesgo el acceso de toda la población al derecho fundamental al agua en condiciones de calidad. La Corte llegó a esta conclusión después de analizar el alcance de la facultad del Estado de intervenir en la economía, y su deber de proteger áreas de especial importancia ecológica, ponderándolos frente al alcance de la libertad económica y de los derechos de los particulares a explotar recursos del Estado. En el presente caso concluyó que la libertad económica y los derechos de los particulares a explotar los recursos de propiedad del Estado deben ceder debido a tres razones principales. En primer lugar, debido a que los páramos se encuentran en una situación de déficit de protección, pues no hacen parte del sistema de áreas protegidas, ni de ningún otro instrumento que les provea una protección especial. En segundo lugar, los páramos cumplen un papel fundamental en la regulación del ciclo del agua potable en nuestro país, y proveen de agua económica y de alta calidad para el consumo humano al 70% de la población colombiana. En tercera medida, los páramos son ecosistemas que tienen bajas temperaturas y poco oxígeno, y que se han desarrollado en relativo aislamiento, lo cual los hace especialmente vulnerables a las afectaciones externas. Finalmente, la Corte concluyó que el párrafo del artículo 173 no provee una protección real mediante instrumentos jurídicos, reafirmando el déficit de protección.

En ese orden de ideas, la Corte integró la unidad normativa con el inciso segundo del artículo 173, en la medida en que este inciso faculta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible para delimitar los páramos con base en los parámetros de referencia provistos por el Instituto Alexander von Humboldt. Sin embargo, esta facultad no está sujeta a parámetro alguno, y el Ministerio puede apartarse del área de referencia del Instituto sin justificación alguna. Por lo tanto, la Corte consideró necesario integrar la unidad normativa para que su decisión no quedara sin efectos, y limitar el ejercicio de la facultad del Ministerio para desviarse del área de referencia establecida por el Instituto.

## 5.4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Alejandro Linares Cantillo** también se apartaron de la declaratoria de inexequibilidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, al estimar que los apartes acusados no contemplaban una excepción a la prohibición de realizar actividades mineras en los páramos, sino que, al paso que se reafirmaba esa prohibición, preveían unas medidas de armonización frente a las situaciones jurídicas consolidadas con anterioridad a los años 2010 y

2011. Estas medidas apuntaban a que, bajo la existencia de contratos de concesión y licencias ambientales, el desarrollo de las actividades mineras y de hidrocarburos debía sujetarse a estándares ambientales más rigurosos, cuyo incumplimiento conducía a la caducidad del título minero o a la revocatoria de la autorización ambiental, pudiendo llegar incluso a impedir el desarrollo de dichas actividades. En este escenario, a juicio de los citados magistrados, un ejercicio de ponderación entre los principios constitucionales en tensión habría conducido a una declaratoria de exequibilidad, sin perjuicio de que la misma se hubiese condicionado para prever un mayor grado de conservación al medio ambiente.

En el mismo sentido, estos magistrados también se apartaron del alcance dado al condicionamiento que se introdujo en el segundo inciso del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en cuanto limita sin suficiente justificación constitucional una competencia que, de conformidad con la ley, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía ejercer con sujeción a criterios técnicos, sociales, ambientales y económicos.

Los magistrados **María Victoria Calle Correa, Luis Guillermo Guerrero, Gloria Stella Ortiz Delgado, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la presentación de una aclaración de voto general en relación con las decisiones adoptadas mediante la sentencia C-035 de 2015.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidente (e)