



## **Sentencia C-298/16**

Referencia: expediente No. D - 10935

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 50, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 192, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, “Todos por un Nuevo País””*.

Magistrado Ponente:  
ALBERTO ROJAS RÍOS

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

**La Sala Plena de la Corte Constitucional**, conformada por los Magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

### **1. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Claudia López Hernández, Angélica Lozano Correa, Jorge Prieto Riveros, Inti Raúl Asprilla, y Jorge Iván Ospina Gómez, formularon demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 50, 63, 64, 67, 68, 99, 140,

173, 179, 191, 192, 207, 245, 248, 262, 263, 266 , y 267 de la Ley 1753 de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, ‘Todos por un Nuevo País’*”, a la cual se le asignó el número de radicado interno D-10935.

## **1.1. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación se transcriben las normas demandadas, de conformidad con la demanda y la publicación en el Diario Oficial No. 49538 del nueve (9) de junio de dos mil quince (2015):

*“LEY 1753 DE 2015  
(junio 9)*

*Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015*

*CONGRESO DE LA REPÚBLICA*

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

*EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA*

*DECRETA:*

*(...)*

*ARTÍCULO 15. FONDO CUENTA PARA ATENDER PASIVOS PENSIONALES EN EL SECTOR HOTELERO. Créase un fondo como una fiducia mercantil, cuyo fideicomitente será el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objeto será la financiación y el pago del pasivo laboral y pensional del sector hotelero, que a la fecha de expedición de la presente ley cumpla las siguientes condiciones:*

*1. Que los inmuebles en los que se desarrollen actividades hoteleras hayan sido declarados de interés cultural.*

*2. Que los inmuebles hayan sido entregados a la Nación como resultado de un proceso de extinción de dominio.*

*3. Que la Nación en calidad de nuevo propietario los entregue en concesión o bajo cualquier esquema de asociación público privada.*

Este fondo tendrá las siguientes fuentes de recursos:

1. Los recursos que le transfiera la entidad concesionaria o administradora de los inmuebles, originados en la contraprestación por la concesión o administración de los inmuebles y que serán destinados exclusivamente para el pago del pasivo laboral y pensional hasta su cancelación definitiva, momento en el cual se podrán destinar a las demás finalidades establecidas en la ley.

2. Los recursos de empréstitos para atender de manera oportuna las obligaciones para el pago del pasivo laboral y pensional.

3. Las donaciones que reciba.

4. Los rendimientos financieros generados por la inversión de los anteriores recursos.

5. Los recursos que reciba el Fondo Nacional de Turismo (Fontur) provenientes de la contribución parafiscal del turismo que sean asignados al fondo cuenta para atender las obligaciones laborales y pensionales del sector hotelero.

PARÁGRAFO. Los recursos de Fontur que se destinen al propósito señalado en el presente artículo serán limitados y transitorios. Estarán restringidos al pago del pasivo pensional de la entidad receptora de los recursos mientras se completa el fondeo necesario. Cumplida esta meta, los recursos regresarán a su objetivo de promoción turística.

ARTÍCULO 16. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE METROLOGÍA LEGAL Y SISTEMA DE CERTIFICADOS DE CONFORMIDAD. Créase el Sistema de Información de Metrología Legal (Simel), administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el cual se deberán registrar los productores e importadores, los reparadores y los usuarios o titulares de instrumentos de medición sujetos a control metrológico. La Superintendencia de Industria y Comercio designará mediante acto administrativo a los Organismos Autorizados de Verificación Metrológica (OAVM), las zonas geográficas en que actuarán de forma exclusiva, los instrumentos de medición que verificarán.

Cada verificación del OAVM dará lugar al pago de un derecho por parte de los solicitantes de acuerdo con los montos que establezca anualmente la Superintendencia de Industria y Comercio, y en cuya fijación tendrá en cuenta la recuperación de los costos involucrados, correspondientes a materiales, insumos, suministros, personal, traslado y todos aquellos que incidan directamente en el desarrollo de la actividad. En caso de un usuario titular de un instrumento de medición sujeto a control metrológico impida, obstruya o no cancele los costos de la verificación del instrumento, se ordenará la suspensión inmediata de su utilización hasta que se realice su verificación, sin perjuicio de las sanciones establecidas en el artículo 61 de la Ley 1480 de 2011. La Superintendencia de Industria y Comercio determinará la gradualidad con que se implemente el sistema, tanto territorialmente como de los instrumentos de medición que se incorporarán al Sistema.

Créase también el Sistema de Información de Certificados de Conformidad (Sicerco), administrado por la Superintendencia de Industria y Comercio, en el cual los organismos de certificación e inspección acreditados por el organismo nacional de acreditación deberán registrar vía electrónica todos los certificados de conformidad que emitan respecto de productos sujetos al cumplimiento de reglamentos técnicos vigilados por dicha superintendencia. La Superintendencia de Industria y Comercio reglamentará lo relativo a dicho Sistema.

PARÁGRAFO 1o. El Sistema de Información de Metrología Legal y Sistema de Certificados se articulará a la coordinación nacional de la metrología científica e industrial, y demás funciones y atribuciones lideradas por el Instituto Nacional de Metrología o quien haga sus veces, y contribuirá con la formulación de las políticas en materia metrológica.

PARÁGRAFO 2o. El Sistema de Información de Metrología Legal y Sistema de Certificados apoyará la función del Instituto Nacional de Metrología para proporcionar servicios de calibración a los patrones de medición de los laboratorios, centros de investigación, a la industria u otros interesados, cuando así se solicite de conformidad con las tasas que establezca la ley para el efecto.

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.

ARTÍCULO 23. INTEGRACIÓN DE ÁREAS. Adiciónese un párrafo al artículo 101 de la Ley 685 de 2001, el cual quedará así:

“Párrafo. En caso de solicitarse por parte del beneficiario de un título minero de cualquier régimen o modalidad la integración de áreas, así estas no sean vecinas o colindantes, pero que pertenezcan a un mismo yacimiento, la Autoridad Minera Nacional podrá proceder a su integración, caso en el cual podrá acordar nuevos requisitos contractuales y pactar contraprestaciones adicionales distintas a las regalías. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

En ningún caso la integración solicitada dará lugar a prórrogas a los títulos mineros”.

ARTÍCULO 30. DETERMINACIÓN DE TARIFAS Y TASA POR SERVICIOS QUE PRESTEN LOS ORGANISMOS DE APOYO. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1702 de 2013, el cual quedará así:

“Artículo 20. Determinación de tarifas por servicios que presten los organismos de apoyo. El Ministerio de Transporte definirá mediante resolución, en un plazo no mayor a noventa (90) días contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las condiciones, características de seguridad y el rango de precios al usuario dentro del cual se deben ofrecer los servicios que prestan los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento y Evaluación de Conductores, los de Diagnóstico Automotor, y los que realicen la prueba teórico-práctica para la obtención de licencias de conducción expresado en salarios mínimos diarios vigentes. Se efectuará un estudio de costos directos e indirectos considerando las particularidades, infraestructura y requerimientos de cada servicio para la fijación de la tarifa. Para la determinación de los valores que por cada servicio deben

transferirse al Fondo Nacional de Seguridad Vial, se aplicará el siguiente procedimiento:

1. Se tomará el valor del presupuesto de la Agencia Nacional de Seguridad Vial ejecutado en el año inmediatamente anterior, certificado por el responsable del presupuesto.

2. Se definirá el número de servicios acumulados en el mismo período por los cuatro (4) grupos de organismos de apoyo (Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento de Conductores, los de Diagnóstico Automotor y los que realicen la prueba teórico-práctica para la obtención de licencias de conducción), dividiendo el valor del numeral precedente en el número de servicios.

3. El producto de dividir la operación se tendrá como base del cálculo individual de cada tasa.

4. La tasa final de cada servicio corresponderá al cálculo individual multiplicado por factores numéricos inferiores a uno (1) en función de la pertenencia de cada usuario o de su vehículo (en el caso de los Centros de Diagnóstico Automotor) a grupos de riesgo con base en criterios como edad, tipo de licencia, clase de vehículo, servicio u otros que permitan estimar el riesgo de accidente, tomados con base en las estadísticas oficiales sobre fallecidos y lesionados. Los factores serán crecientes o decrecientes en función de la mayor o menor participación en accidentes, respectivamente.

5. Una vez definido el valor de la tasa individual, esta se acumulará al valor de la tarifa para cada servicio.

En ningún caso la tasa final al usuario podrá superar medio (0,5) salario mínimo diario en las tarifas que cobren los Centros de Reconocimiento de Conductores, de Diagnóstico Automotor y los que realicen la prueba teórico-práctica para la obtención de licencias de conducción y un (1) salario mínimo diario en los Centros de Enseñanza Automovilística.

Se determinará el porcentaje correspondiente que se girará con destino al Fondo Nacional de Seguridad Vial y la parte que se destinará como remuneración de los organismos de apoyo de que trata este artículo.

PARÁGRAFO 1o. La Agencia Nacional de Seguridad Vial, con cargo a los recursos mencionados en el presente artículo y los demás ingresos del Fondo Nacional de Seguridad Vial, podrá apoyar a las autoridades de tránsito que requieran intervención con base en sus indicadores de seguridad vial, así como a la Policía Nacional a través de convenios que tendrán por objeto, tanto las acciones de fortalecimiento institucional, como las preventivas y de control, incluyendo, cuando proceda, el uso de dispositivos de detección de aquellas infracciones de tránsito que generen mayor riesgo de accidente.

PARÁGRAFO 2o. La Agencia Nacional de Seguridad Vial transferirá al Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, uno coma cinco (1,5) salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) por cada necropsia médico legal registrada en el mes anterior por causa o con ocasión de accidentes de tránsito, una vez remita la información de fallecimientos y lesiones bajo las condiciones de reporte fijadas por el Ministerio de Transporte. Los valores estarán destinados al financiamiento de las actividades médico legales y de información relacionadas con accidentes y hechos de tránsito”.

ARTÍCULO 41. CONCESIONES DE ESPACIOS DE TELEVISIÓN EN EL CANAL NACIONAL DE OPERACIÓN PÚBLICA. La Autoridad Nacional de Televisión (ANTV) podrá otorgar los espacios de televisión del canal nacional de operación pública, Canal Uno, garantizando el derecho a la información, a la igualdad en el acceso y uso del espectro y al pluralismo informativo en los procesos de selección objetiva que adelante para otorgar la(s) concesión(es), siempre y cuando este o sus socios no tengan participación accionaria en los canales privados de televisión abierta nacional o local. La ANTV determinará el número de concesionarios y condiciones de los contratos, de acuerdo con los estudios técnicos y de mercado que se realicen para estos efectos.

La autorización prevista en el presente artículo para la(s) concesión(es) de espacios de televisión de Canal Uno no se homologa a la operación de un canal de operación privada nacional, toda vez que no hay lugar a una asignación de espectro radioeléctrico, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 182 de 1995. En consecuencia, el operador encargado de la emisión y transmisión del Canal Uno, seguirá siendo el operador público nacional RTVC, o quien haga sus veces.

PARÁGRAFO. Sin perjuicio de lo establecido en el literal g) del artículo 5o de la Ley 182 de 1995, la Autoridad Nacional de Televisión, a la hora de definir el valor de la concesión de espacios de programación del canal nacional de operación pública, Canal Uno, tendrá en cuenta los criterios:

a) Remuneración eficiente de los costos de inversión, operación y mantenimiento de las funciones de emisión y transmisión en cabeza del operador nacional de televisión pública o quien haga sus veces, así como el reconocimiento de las inversiones asociadas con el despliegue de la televisión digital terrestre de operación pública.

b) El mercado de pauta publicitaria, el nivel de competencia, la población cubierta, el ingreso per cápita, la audiencia potencial y los costos de oportunidad de la red, incluyendo el espectro radioeléctrico.

ARTÍCULO 43. FUNCIONES DE LA AGENCIA NACIONAL DEL ESPECTRO. La Agencia Nacional del Espectro, además de las funciones señaladas en el artículo 26 de la Ley 1341 de 2009 y el Decreto 4169 de 2011, cumplirá las siguientes:

Expedir las normas relacionadas con el despliegue de antenas, las cuales contemplarán, entre otras, la potencia máxima de las antenas o límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos y las condiciones técnicas para cumplir dichos límites. Lo anterior, con excepción de lo relativo a los componentes de infraestructura pasiva y de soporte y su compartición, en lo que corresponda a la competencia de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

ARTÍCULO 44. SANCIONES EN MATERIA TIC. Modifíquese el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

“Artículo 65. Sanciones. Sin perjuicio de la responsabilidad penal o civil en que pueda incurrir el infractor, la persona natural o jurídica que incurra en cualquiera de las infracciones señaladas en el artículo 64 de la presente ley, será sancionada, además de la orden de cesación inmediata de la conducta que sea contraria a las disposiciones previstas en esta ley, con:

1. Amonestación.

2. Multa hasta por el equivalente a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales para personas naturales.

3. Multa hasta por el equivalente a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales para personas jurídicas.

4. Suspensión de la operación al público hasta por dos (2) meses.

5. Caducidad del contrato o cancelación de la licencia, autorización o permiso.

**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).

**ARTÍCULO 63. ADJUDICACIÓN DE PREDIOS BALDÍOS PARA LA EDUCACIÓN Y LA PRIMERA INFANCIA.** Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o a la entidad que haga sus veces, la adjudicación de los inmuebles baldíos donde funcionan establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública o instituciones de

educación superior públicas cuando corresponda al momento de expedición de la presente ley.

El Incoder podrá hacer entrega material anticipada del inmueble en la diligencia de inspección ocular del predio. A partir de ese momento se podrán invertir recursos públicos en proyectos de infraestructura sobre estos inmuebles. El desarrollo del proceso administrativo no podrá afectar bajo ninguna circunstancia la prestación del servicio.

ARTÍCULO 64. TITULACIÓN DE LA POSESIÓN MATERIAL Y SANEAMIENTO DE TÍTULOS CON FALSA TRADICIÓN SOBRE INMUEBLES PARA LA EDUCACIÓN Y LA PRIMERA INFANCIA. Las entidades territoriales, el ICBF y las instituciones de educación superior públicas, podrán adquirir el dominio sobre los inmuebles que posean materialmente y donde operen establecimientos educativos oficiales, de atención a primera infancia en modalidad institucional pública y las instituciones de educación superior públicas según sea el caso, o sanear la falsa tradición de los mismos cuando corresponda, sin importar su valor catastral o comercial, mediante el proceso verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012 y en las leyes que la reformen o modifiquen, el cual se desarrollará en todos los aspectos que le sean aplicables a las entidades territoriales.

En el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012 y para todos los efectos que ella prevé se aplicarán estas reglas:

En ejercicio de la competencia que le confieren los artículos 5o y 9o de la Ley 1561 de 2012 el juez de conocimiento subsanará de oficio la demanda cuando no se haya aportado el plano certificado por la autoridad catastral a que se refiere el literal c) del artículo 11 de la misma ley, siempre y cuando el demandante pruebe que solicitó dicho plan certificado y advierta que la entidad competente no dio respuesta a su petición en el plazo fijado por la ley.

En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que si lo consideran pertinente, haga las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones.

En caso de que las entidades mencionadas en el inciso anterior guarden silencio, el juez continuará el proceso y decidirá lo pertinente con las pruebas que hizo valer el demandante en las oportunidades que establezca la ley.

ARTÍCULO 67. RECURSOS QUE ADMINISTRARÁ LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. La Entidad administrará los siguientes recursos:

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones en Salud del componente de subsidios a la demanda de propiedad de las entidades territoriales, en los términos del artículo 44 de la Ley 1438 de 2011, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

b) Los recursos del Sistema General de Participaciones que financian Fonsaet.

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar (novedosos y localizados) que explota, administra y recauda Coljuegos de propiedad de las entidades territoriales destinados a financiar el aseguramiento, los cuales se contabilizarán individualmente a nombre de las entidades territoriales.

d) Las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), incluidos los intereses, recaudados por las Entidades Promotoras de Salud. Las cotizaciones de los afiliados a los regímenes especiales y de excepción con vinculación laboral adicional respecto de la cual estén obligados a contribuir al SGSSS y el aporte solidario de los afiliados a los regímenes de excepción o regímenes especiales a que hacen referencia el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

f) Los recursos del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) destinados al SGSSS, en los términos previstos en la Ley 1607 de 2012, la Ley 1739 de 2014 y las normas que modifiquen,

adicionen o sustituyan estas disposiciones, los cuales serán transferidos a la Entidad, entendiéndose así ejecutados.

g) Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para garantizar la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, los cuales serán girados directamente a la Entidad por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, entendiéndose así ejecutados.

h) Los recursos por recaudo del IVA definidos en la Ley 1393 de 2010.

i) Los recursos del Fonsaet creado por el Decreto-ley 1032 de 1991.

j) Los recursos correspondientes a la contribución equivalente al 50% del valor de la prima anual establecida para el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) que se cobra con adición a ella.

k) Los recursos recaudados por Indumil correspondientes al impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009.

l) Los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar, diferentes a los que hace referencia el literal c), rentas cedidas de salud y demás recursos generados a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado, incluidos los impuestos al consumo que la ley destina a dicho régimen, serán girados directamente por los administradores y/o recaudadores a la Entidad. La entidad territorial titular de los recursos gestionará y verificará que la transferencia se realice conforme a la ley. Este recurso se contabilizará en cuentas individuales a nombre de las Entidades Territoriales propietarias del recurso.

m) Los copagos que por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo paguen los destinatarios de tales servicios.

n) Los rendimientos financieros generados por la administración de los recursos del Sistema y sus excedentes.

o) Los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Entidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), los cuales serán transferidos directamente a la Unidad sin operación presupuestal.

p) Los demás recursos que se destinen a la financiación del aseguramiento obligatorio en salud, de acuerdo con la ley o el reglamento.

q) Los demás que en función a su naturaleza recaudaba el Fosyga.

Estos recursos se destinarán a:

a) El reconocimiento y pago a las Entidades Promotoras de Salud por el aseguramiento y demás prestaciones que se reconocen a los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud, incluido el pago de incapacidades por enfermedad de origen común que superen los quinientos cuarenta (540) días continuos. El Gobierno Nacional reglamentará, entre otras cosas, el procedimiento de revisión periódica de la incapacidad por parte de las EPS, el momento de calificación definitiva, y las situaciones de abuso del derecho que generen la suspensión del pago de esas incapacidades.

b) El pago de las indemnizaciones por muerte o incapacidad permanente y auxilio funerario a víctimas de eventos terroristas o eventos catastróficos, así como los gastos derivados de la atención psicosocial de las víctimas del conflicto en los términos que señala la Ley 1448 de 2011.

c) El pago de los gastos derivados de la atención en salud inicial a las víctimas de eventos terroristas y eventos catastróficos de acuerdo con el plan y modelo de ejecución que se defina.

d) El pago de los gastos financiados con recursos del impuesto social a las armas y de municiones y explosivos y los correspondientes a las multas en aplicación de la Ley 1335 de 2009 que financiarán exclusivamente los usos definidos en la normatividad vigente.

e) El fortalecimiento de la Red Nacional de Urgencias. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia, se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

f) A la financiación de los programas de promoción y prevención en el marco de los usos definidos en el artículo 222 de la Ley 100 de 1993.

g) A la inspección, vigilancia y control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Ley 1438 de 2011.

h) Al pago de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios, que venían siendo financiados con recursos del Fosyga.

i) Las medidas de atención de la Ley 1257 de 2008, en los términos que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, para la cual los recursos asignados para el efecto, serán transferidos a las entidades territoriales con el fin de que estas sean implementadas a su cargo.

j) A las finalidades señaladas en los artículos 41 del Decreto-ley 4107 de 2011 y 9o de la Ley 1608 de 2013. Este gasto se hará siempre y cuando, en la respectiva vigencia se encuentre garantizada la financiación del aseguramiento en salud.

k) A cubrir los gastos de administración, funcionamiento y operación de la entidad.

l) Las demás destinaciones que haya definido la Ley con cargo a los recursos del Fosyga y del Fonsaet.

m) El pago de los gastos e inversiones requeridas que se deriven de la declaratoria de la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos en el país.

Los recursos a que hace referencia este artículo harán unidad de caja en el fondo, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada dentro del fondo. En la estructuración del presupuesto de gastos se dará prioridad al componente de aseguramiento en salud de la población del país.

ARTÍCULO 68. MEDIDAS ESPECIALES. Sin perjuicio de lo previsto en las demás normas que regulen la toma de posesión y ante la ocurrencia de cualquiera de las causales previstas en el

artículo 114 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Superintendente Nacional de Salud podrá ordenar o autorizar a las entidades vigiladas, la adopción individual o conjunta de las medidas de que trata el artículo 113 del mismo Estatuto, con el fin de salvaguardar la prestación del servicio público de salud y la adecuada gestión financiera de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Las medidas especiales que se ordenen se regirán por lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, incluido el artículo 291 y siguientes de ese estatuto, en lo que resulte pertinente a las medidas especiales; el Decreto número 2555 de 2010; las disposiciones aplicables del Sector Salud y las normas que los sustituyan, modifiquen o complementen. El Gobierno Nacional reglamentará la forma de armonizar las medidas especiales o preventivas de la toma de posesión para su adecuada implementación en el Sector Salud.

Con cargo a los recursos del Fosyga– Subcuenta de Garantías para la Salud, el Gobierno Nacional podrá llevar a cabo cualquiera de las operaciones autorizadas en el artículo 320 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

PARÁGRAFO. Para garantizar la continuidad de los servicios de salud de los afiliados de la Caja Nacional de Previsión Social de Comunicaciones condónase toda la obligación que esta entidad tenga con la Nación a la expedición de la presente ley.

El Gobierno Nacional reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 99. CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BÁSICO PARA VIVIENDA RURAL. Modifíquese el parágrafo 2o del artículo 29 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

“Parágrafo 2o. Para las viviendas dispersas localizadas en áreas rurales con soluciones individuales de saneamiento básico para la gestión de sus aguas residuales domésticas definidos, tales como sistemas sépticos y que cumplan desde su diseño con los parámetros definidos en el reglamento técnico del sector de agua potable y saneamiento básico, no requerirán de la obtención del permiso de vertimientos.

Lo dispuesto en el presente párrafo, también aplicará para los proyectos que desarrolle el Fondo de Adaptación, en el ejercicio de sus competencias”.

ARTÍCULO 140. CUENTAS MAESTRAS. Los recursos del Sistema General de Participaciones se manejarán a través de cuentas bancarias debidamente registradas que solo acepten operaciones de débitos por transferencia electrónica a aquellas cuentas bancarias que pertenecen a beneficiarios naturales o jurídicos identificados formalmente como receptores de estos recursos.

La apertura de las cuentas maestras por parte de las entidades territoriales se efectuará conforme la metodología que para el efecto determine cada ministerio Sectorial que gira los recursos.

Los saldos excedentes de estas cuentas se destinarán a los usos previstos legalmente para estos recursos en cada sector.

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 la 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.

ARTÍCULO 179. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES.

Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 58. Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales. El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente una solicitud que deberá ser acompañada del correspondiente estudio de impacto ambiental para su evaluación.

A partir de la fecha de radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente procederá de manera inmediata a expedir el acto administrativo que dé inicio al trámite de licencia ambiental.

Expedido el acto administrativo de inicio trámite y dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental competente evaluará que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requieran.

Cuando no se requiera visita a los proyectos y agotado el término indicado en el inciso precedente, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles para convocar mediante oficio una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente.

Las decisiones tomadas en la reunión de información adicional serán notificadas en la misma, contra estas procederá el recurso de reposición que se resolverá de plano en dicha reunión, de todo lo cual se dejará constancia en el acta respectiva.

Una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado contará con el término de un (1) mes para allegar la

información requerida. Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para resolver la solicitud, y estos deberán ser remitidos por las entidades o autoridades requeridas en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles.

Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorgue o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, o aquella que la modifique o sustituya, y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993”.

ARTÍCULO 191. ALUMBRADO PÚBLICO. Es un servicio público esencial, regido por los artículos 56 y 365 de la Constitución Política. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, reglamentará su prestación para que se asegure por parte de autoridades municipales y distritales lo siguiente:

1. El mejoramiento de la calidad de vida y de seguridad de los habitantes en el nivel nacional y territorial.

2. El financiamiento del servicio de alumbrado público dentro del marco de sostenibilidad fiscal de la entidad territorial. En ningún caso podrá cobrarse por este servicio sin que se haya realizado la prestación del mismo en su área de influencia.

3. Una prestación eficiente y continua del servicio de alumbrado público.

4. Se amplíe la cobertura en la prestación del servicio de alumbrado público.

La prestación del servicio de alumbrado público, inherente al servicio público de energía eléctrica, se regirá por los siguientes principios:

a) El principio de cobertura buscará garantizar una cobertura plena de todas las áreas urbanas de los municipios y distritos, y en centros poblados de las zonas rurales donde técnica y

financieramente resulte viable su prestación, en concordancia con la planificación local y con los demás principios enunciados en el presente artículo.

b) En virtud del principio de calidad el servicio prestado debe cumplir con los requisitos técnicos que se establezcan para él.

c) Para efectos del presente artículo, el principio de eficiencia energética se define como la relación entre la energía aprovechada y la total utilizada, en cualquier proceso de la cadena energética que busca ser maximizada a través de buenas prácticas de reconversión tecnológica.

d) El principio de eficiencia económica implica, entre otros aspectos, la correcta asignación y utilización de los recursos de tal forma que se busque la garantía de la prestación del servicio de alumbrado público al menor costo económico y bajo criterios técnicos de calidad.

e) En virtud del principio de homogeneidad se buscará que la metodología para determinar los costos totales máximos eficientes de prestación del servicio de alumbrado público tengan una misma estructura para todos los municipios y distritos del país, y que los costos resultantes respondan a la realidad de cada municipio o distrito.

f) En virtud del principio de suficiencia financiera se promoverá que los prestadores del servicio de alumbrado público tengan una recuperación eficiente de los costos y gastos de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio y obtener una rentabilidad razonable.

Los costos y gastos eficientes de todas las actividades asociadas a la prestación del servicio de alumbrado público serán recuperados por el municipio o distrito que tiene a cargo su prestación a través de una contribución especial con destinación específica para la financiación de este servicio. Dichos costos y gastos se determinarán de conformidad con la metodología que para tales efectos establezca el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue.

Serán sujetos pasivos de la contribución del servicio de alumbrado público quienes realicen consumos de energía eléctrica, bien sea como usuarios del servicio público domiciliario de energía

eléctrica o como auto generadores y, en los casos en que no se realicen consumos de energía eléctrica, los propietarios de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial que se encuentren dentro de la jurisdicción del respectivo municipio o distrito. Lo anterior, teniendo en cuenta los criterios de equidad y progresividad.

El Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue determinará la metodología que contenga los criterios técnicos a considerar por parte de los concejos municipales y distritales para realizar la distribución del costo a recuperar entre los sujetos pasivos, para lo cual deberá tener en cuenta los principios definidos en este artículo.

Cuando el sujeto pasivo sea el usuario de energía eléctrica, para la liquidación de la contribución se deberá considerar el volumen de energía consumida. Cuando el sujeto pasivo sea el propietario de los predios y demás sujetos pasivos del impuesto predial, para la fijación de la contribución se deberá considerar los elementos del avalúo catastral del respectivo predio, teniendo en cuenta el área de influencia del servicio de alumbrado público. El valor de la contribución en ningún caso sobrepasará el valor máximo que se determine de conformidad con los criterios de distribución contenidos en la metodología mencionada.

Los alcaldes municipales o distritales definirán los procedimientos de recaudo, y este podrá realizarse, entre otros, a través de la facturación propia del municipio o distrito, o de las empresas de servicios públicos domiciliarios de su jurisdicción. En este caso, la remuneración del servicio de facturación y recaudo se realizará de conformidad con la regulación aplicable a la facturación conjunta.

A partir de la vigencia de la presente ley, el suministro de energía eléctrica con destino al servicio de alumbrado público deberá realizarse a través de contratos soportados en los mecanismos de cubrimiento que para el efecto determine el Ministerio de Minas y Energía o la autoridad que delegue dentro de los seis meses siguientes. En todo caso, el pago por el suministro de la energía, la facturación y el recaudo se podrán realizar mediante apropiación sin situación de fondos por parte de la entidad respectiva y a favor del comercializador de energía eléctrica.

Las personas prestadoras del servicio de alumbrado público serán sujetos del control y vigilancia de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en aspectos relacionados con la calidad y prestación del servicio. La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios realizará la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos técnicos expedidos para regular el servicio de alumbrado público.

PARÁGRAFO 1o. Sustitúyase el impuesto de alumbrado público, y en particular, el literal d) del artículo 10 de la Ley 97 del 1913, en lo que se refiera a dicho impuesto y demás leyes que lo complementan.

PARÁGRAFO 2o. Los contratos suscritos mantendrán su vigencia, pero las prórrogas o adiciones que se pacten con posterioridad a la vigencia de la presente ley se regirán por lo previsto en esta ley; en todo caso, el recaudo de la contribución de alumbrado se destinará a sufragar el costo de prestación del servicio a partir de la expedición de la presente ley. Los contratos que se celebren durante el período al que se refiere el párrafo transitorio y en todo caso antes de la reglamentación de este artículo, se regirán por las normas vigentes antes de la expedición de esta ley.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. La sustitución de que trata el párrafo 1o del presente artículo se aplicará respecto de las entidades territoriales que hayan expedido acuerdos adoptando el tributo de alumbrado público autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915. Contarán con un (1) año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para adoptar la contribución en los términos establecidos por este artículo. Una vez cumplido este plazo operará la sustitución. Los alcaldes de los municipios y distritos que a la fecha de expedición de esta ley tengan incorporado en los acuerdos de impuesto de alumbrado público la actividad de semaforización, deberán establecer la fuente con la cual se financiarán los costos y gastos de la actividad de semaforización a partir de la terminación del período de un (1) año al que se refiere este párrafo transitorio.

Sin perjuicio de lo anterior, los municipios o distritos podrán optar por no cobrar por la prestación del servicio de alumbrado público.

ARTÍCULO 192. ACUERDOS CON ENTIDADES TERRITORIALES. El Gobierno nacional establecerá el

procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de Minas y Energía, con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales; medidas de protección del 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 pueden derivarse de la actividad minera.

Los estudios antes referidos podrán basarse en los realizados para fundamentar la expedición de los Planes de Ordenamiento Territorial, Esquemas de Ordenamiento Territorial o en los estudios que hayan sido elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 207. AJUSTE DEL MARCO REGULATORIO DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Modifíquese el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, el cual quedará así:

“Artículo 20. Composición de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC).

Para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Regulación de Comunicaciones tendrá la siguiente composición:

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, o el Viceministro general como su delegado, el Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector como su delegado, y tres (3) comisionados de dedicación exclusiva para períodos de cuatro (4) años, no sujetos a las disposiciones que regulan la carrera administrativa. Los comisionados serán designados por el Presidente de la República los cuales podrán ser abogados, ingenieros electrónicos o de telecomunicaciones o economistas. En todo caso, al menos un comisionado deberá ser ingeniero.

Los comisionados deben ser ciudadanos colombianos mayores de 30 años, con título de pregrado y maestría o doctorado afines, y con experiencia mínima relacionada de ocho (8) años en el ejercicio profesional.

Uno de los comisionados, en forma rotatoria, ejercerá las funciones de Director Ejecutivo de acuerdo con el reglamento interno, adoptado por la misma Comisión.

PARÁGRAFO 1o. La Presidencia de la Sesión de CRC será ejercida por quien los miembros de la Comisión designen, y la misma podrá sesionar y decidir con la mayoría simple de sus miembros.

PARÁGRAFO 2o. La CRC contará adicionalmente con una Coordinación Ejecutiva. La Dirección Ejecutiva y la Coordinación Ejecutiva, cumplirán sus funciones con el apoyo de grupos internos de trabajo, definidos en su reglamento interno.

ARTÍCULO 245. AGENCIA NACIONAL INMOBILIARIA VIRGILIO BARCO VARGAS. Modifíquese el artículo 1o del Decreto ley 4184 de 2011, el cual quedará así:

“Artículo 1o. Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas. Transfórmese la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS, en la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas con personería jurídica, domiciliada en la ciudad de Bogotá, D. C., con autonomía administrativa y financiera, y adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

A partir de la aprobación de la presente ley, la Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas SAS se denominará para todos los efectos como Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas y así se entenderá en todas las normas que se refieran a la empresa.

Objeto Social. El objeto de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas será identificar, promover, gestionar, gerenciar y ejecutar proyectos de renovación y de desarrollo urbano, en Bogotá u otras ciudades del país, así como construir o gestionar, mediante asociaciones público-privadas o contratación de obras, inmuebles destinados a entidades oficiales del orden nacional y a otros usos complementarios que pueda tener el mismo proyecto.

Estructura de la Agencia. Los órganos de Dirección y Administración de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas estarán constituidos en su orden por un Consejo Directivo cuya composición será determinada por el Gobierno nacional y un Director.

Patrimonio de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas. El patrimonio de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas estará constituido por: bienes y recursos públicos provenientes del Presupuesto General de la Nación, los provenientes del desarrollo de su actividad y del giro ordinario de sus negocios, los bienes que adquiriera a cualquier título, gratuito u oneroso, y los productos y rendimientos de ellos, así como los bienes que posea al momento de su transformación.

PARÁGRAFO 1o. Se faculta a las entidades públicas del orden nacional para transferir a título gratuito los inmuebles ubicados en las áreas de los proyectos que desarrolle la Agencia.

PARÁGRAFO 2o. Se autoriza la contratación de fiducias mercantiles para el desarrollo de los proyectos de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, en las que pueden participar las entidades públicas del orden nacional y territorial.

PARÁGRAFO 3o. La Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas podrá hacer uso de las facultades de expropiación administrativa de que tratan la Ley 1742 de 2014, siempre que invoque los motivos de utilidad pública contenidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, en los literales B, C, G, I, K, L, M.”.

ARTÍCULO 248. POLÍTICA PÚBLICA DE DEFENSA DE LOS DERECHOS DE LOS ANIMALES Y/O PROTECCIÓN ANIMAL. El Gobierno Nacional promoverá políticas públicas y acciones gubernamentales en las cuales se fomenten, promulguen y difundan los derechos de los animales y/o la protección animal. Para tal efecto, en coordinación con las organizaciones sociales de defensa de los animales, diseñará una política en la cual se establecerán los conceptos, competencias institucionales, condiciones, aspectos, limitaciones y especificaciones sobre el cuidado animal en cuanto a la reproducción, tenencia, adopción, producción, distribución y comercialización de animales domésticos no aptos para reproducirse.

Las entidades territoriales y descentralizadas del Estado se encargarán de vigilar, controlar y fomentar el respeto por los animales y su integridad física y anímica.

Adicionalmente, las organizaciones sociales de defensa de los animales participarán de manera coordinada con las entidades

nacionales y territoriales para la difusión de las políticas a que se refiere el presente artículo.

PARÁGRAFO. Se mantendrán las excepciones contempladas en el artículo 7o de la Ley 84 de 1989.

ARTÍCULO 262. CESIÓN DE PERMISOS DE USO DEL ESPACIO RADIOELÉCTRICO. La cesión de los permisos de uso del espectro radioeléctrico no generará contraprestación alguna a favor de la Nación. El negocio jurídico que, para este propósito, se celebre entre cedente y cesionario se sujetará al derecho privado, y a la aprobación del Ministerio de las TIC.

ARTÍCULO 263. FORTALECIMIENTO EN SEGURIDAD DE CARRETERAS. Para mejorar las condiciones de seguridad en pasos nacionales, las entidades territoriales podrán destinar recursos percibidos por conceptos de multas y sanciones de infracciones de tránsito, de conformidad con el artículo 160 de la Ley 769 de 2002, a través de convenios con la Agencia Nacional de Seguridad Vial, para realizar acciones e inversiones en el mejoramiento de la seguridad de estos, que podrá extenderse a la vigilancia y control mediante la inclusión de recursos tecnológicos y de iluminación, que puede ser con el uso de energías alternativas, todo lo cual será reglamentado por el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO 266. INVERSIONES PROGRAMA DE SANEAMIENTO DEL RÍO BOGOTÁ. Para el caso de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el 50% de los recursos que, conforme a lo señalado por el artículo 44 de la Ley 99 de 1993, sean producto del recaudo del porcentaje o de la sobretasa ambiental al impuesto predial y de otros gravámenes sobre la propiedad inmueble de Bogotá, D. C., incluidos sus intereses y sanciones, se destinarán para la financiación de los proyectos de adecuación hidráulica, ampliación, construcción y optimización de plantas de tratamiento de aguas residuales u otros proyectos de saneamiento ambiental a desarrollar en cualquiera de las cuencas integrantes del río Bogotá, en jurisdicción de la Car Cundinamarca.

ARTÍCULO 267. VIGENCIAS Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Se deroga expresamente el artículo 121 de la Ley 812 de 2003; los artículos 21, 120 y 121 de la Ley 1151 de 2007; los artículos 9o, 17, 31, 53, 54, 55, 58, 65, 66, 67, 68, 70, 71, 72, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 89, 93, 94, 95, 97, 109, 117, 119, 124, 128, 129, 150, 167, 172, 176, 182, 185, 186, 189, 199, 202, 205, 209, 217, 225, 226, el párrafo del artículo 91, y párrafos 1o y 2o del artículo 261 de la Ley 1450 de 2011.

Con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo, los artículos de las Leyes 812 de 2003, 1151 de 2007 y 1450 de 2011 no derogados expresamente en el inciso anterior o por otras leyes continuarán vigentes hasta que sean derogados o modificados por norma posterior.

Se deroga en especial el párrafo del artículo 88 de la Ley 99 de 1993; el numeral 6 del artículo 2o de la Ley 310 de 1996; el inciso 7o del artículo 13 de la Ley 335 de 1996; el numeral 5 del artículo 2o de la Ley 549 de 1999; el artículo 85 de la Ley 617 de 2000; el párrafo del artículo 13 del Decreto ley 254 de 2000; literales a) y c) del párrafo 1o del artículo 2o de la Ley 680 de 2001; los párrafos 1o y 2o del artículo 17 de la Ley 769 de 2002; los artículos 18 de la Ley 1122 de 2007; el inciso 1o del artículo 58 de la Ley 1341 de 2009; el artículo 82 de la Ley 1306 de 2009; el numeral 16-7 del artículo 16, el párrafo transitorio del artículo 112 de la Ley 1438 de 2011; el artículo 1o del Decreto ley 4185 de 2011; el artículo 178 del Decreto ley 019 de 2012; el numeral 2 del artículo 9o y el numeral 1o del artículo 10 de la Ley 1530 de 2012; los artículos 1o, 2o, 3o y 4o de la Ley 1547 de 2012 y el artículo 10 de la Ley 1709 de 2014”.

## **1.2. LA DEMANDA**

**1.2.1.** La demanda se encuentra dividida en dos partes. En la primera, los actores plantean cargos en contra de los artículos de la Ley 1753 de 2015, que fueron objeto de conciliación, por haber incurrido en vicios del procedimiento en su formación al momento de unificarse los textos de ambas Cámaras en la comisión accidental, en contravía de los artículos 133 y 161 constitucionales y 93 y 188 de la Ley 5ª de 1992. En la segunda parte de la demanda, se formulan cargos sustanciales de inconstitucionalidad contra los artículos 20, 50, 173, 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015 por presunta vulneración del Preámbulo, los artículos 1, 2, 8, 40, 11, 20, 29, 74, 79, 80, 94, 229, 287 y 311 de la Constitución Política, los artículos 8, 13,

25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 1.1. del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

**1.2.2.** En el primer punto de la demanda, se pretende la inconstitucionalidad de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 , y 267 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, con fundamento en cuatro (4) cargos formales derivados de presuntos vicios ocurridos durante el trámite conciliatorio que conllevó la aprobación de la Ley 1753 de 2015. Los cuatro cargos son los siguientes: (i) el Proyecto de Ley 200/2015 Cámara - 138/2015 Senado, que terminaría siendo a la postre la Ley 1753 de 2015, vulneró lo establecido en el artículo 161 de la Constitución el cual dispone que el informe de conciliación debe ser publicado por lo menos con un día de anticipación al debate y a la aprobación de las respectivas plenarias; (ii) el trámite del Proyecto de Ley 200 de 2015 Cámara – 138 de 2015 Senado, desconoció la prohibición de sesiones simultáneas, entre la sesión de la comisión accidental de conciliación y la sesión plenaria del cinco (5) de mayo, desatendiendo lo establecido en el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992; (iii) el procedimiento de votación efectuado por la comisión de conciliación vulneró el artículo 133 de la Carta Política, en tanto la votación no fue realizada de manera nominal y pública. Finalmente, (iv) los demandantes consideran que se desconoció el mandato impuesto en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el cual en el informe de conciliación deben consignarse las razones para adoptar el texto de una u otra Cámara.

**1.2.3.** En virtud de los cargos anteriormente relatados por vicios de forma en el trámite legislativo, la demanda concluye que el procedimiento surtido por la comisión de conciliación afectó las garantías del debate democrático en dicha célula y, en definitiva, en las plenarias que aprobaron su informe. Sin embargo, precisan los actores que se trata de vicios que no afectan la vigencia de toda la ley sino exclusivamente de algunas disposiciones conciliadas. Adicionalmente, sugieren a la Corte que los vicios procedimentales sean subsanados por el Congreso de la República.

**1.2.4.** En la segunda parte de la demanda se plantea la inconstitucionalidad, por razones sustanciales, de cinco normas, a saber: los artículos 20 (parcial), 50 (parcial), 173 (parcial), 179 y 192 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, formulando variedad de cargos y una objeción particular contra la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el artículo 20, tal como se pasa a explicar:

**1.2.5.** En relación con el artículo 20 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, se demandan dos apartes, a saber: (i) se alega la inconstitucionalidad de la expresión “*indefinidamente*”, contenida en su inciso 2° del mencionado artículo por vulnerar el principio de desarrollo sostenible y protección al medio ambiente, previsto en los artículo 8, 79 y 80 de la Carta Política, al permitir que la Autoridad Minera Nacional delimite, sin ningún término temporal, las áreas estratégicas mineras, desconociendo la afectación que esto puede generar en el patrimonio natural y cultural de las generaciones presentes y futuras. A folio 83, los demandantes precisan que, “*el inciso 2° del artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 vulnera el artículo 8° de la Carta debido a que lo dispuesto en el inciso 2° mencionado no es la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, sino la planificación del desarrollo económico con base en el potencial minero de determinadas áreas del territorio nacional. Como el mismo inciso lo dispone, la determinación tiene el carácter de indefinida para dichas áreas, con lo que se hace inefectivo el principio de protección prioritaria de la bioiversidad del país y su aprovechamiento sostenible*”. (ii) Los demandantes cuestionan el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 por vulnerar el derecho de acceso a la información pública, consignado en los artículos 20 y 74 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Alegan que la disposición atacada plantea una reserva sobre la información generada por el Servicio Geológico Colombiano, que no persigue una finalidad legítima o proporcionada y no garantiza el derecho a la información de manera oportuna.

**1.2.6.** En cuanto al artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, demandan su inciso 2° debido a que los predios de los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE) se entienden como una imposibilidad jurídica para la restitución de dicho bien a las víctimas del conflicto armado, “*...limita de manera*

*desproporcionada el derecho fundamental de las víctimas a obtener la restitución de sus predios*”, lo que implica, según los accionantes, una vulneración de la autonomía de las víctimas y su derecho a acceder a un recurso judicial efectivo para solicitar la reparación integral, establecidos en los artículos 29 y 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En particular, motivan su cargo con base en la Sentencia C-820 de 2012.

**1.2.7.** Frente al párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, la demanda formula cuatro cargos. Tres de ellos, son contra los incisos 1º, 2º, y 3º del párrafo 1º de la citada norma, los cuales prevén que al interior del área delimitada como páramo, las actividades mineras que con contrato y licencia ambiental otorgadas antes del 9 de febrero de 2010 o con anterioridad al 16 de junio de 2011, para las actividades de hidrocarburos, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. De acuerdo con los accionantes, dichos incisos: (i) vulneran el derecho fundamental al agua en conexidad con el derecho a la vida (art. 11 C.P.); (ii) desconocen el derecho a gozar de un ambiente sano, contenido en el artículo 79 Superior y el deber de protegerlo, y; (iii) contradicen el principio de no regresividad o progresividad en materia ambiental, contenido en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 1.1. del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, toda vez que significa un retroceso injustificado en los niveles de protección y conservación alcanzados en la legislación ambiental anterior.

Y, como cuarto cargo contra el párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, la demanda sostiene que la expresión “*área delimitada como páramos*”, da lugar a una interpretación restrictiva, que sólo prohíbe las actividades de exploración y explotación de minería y de hidrocarburos en una parte de los ecosistemas de páramo, aquella que sea delimitada como tal de acuerdo con la Ley. Consideran los actores que dicha medida desconoce la obligación de no regresividad en materia ambiental, si se compara con el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, que establecía que en los ecosistemas de páramo no se permite desarrollar ese tipo de actividades.

**1.2.8.** Respecto del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, el cual regula el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, se presentan dos cargos: (i) la reducción de los tiempos para el otorgamiento de las licencias en comparación con lo dispuesto en el artículo 244 de la Ley 1450 de 2011, vulnera los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución, que consagran el deber de protección del ambiente sano y el principio de no regresividad en materia ambiental, por cuanto la reducción de términos desmejora la planificación ambiental establecida en la legislación anterior. (ii) Como segundo cargo en contra del artículo los demandantes exponen una omisión legislativa relativa al no tomarse en cuenta el derecho a la participación de las comunidades, ya que *“solo establece la facultad de la autoridad ambiental de solicitarle información al solicitante de la licencia y a “otras autoridades”, sin contemplar la participación de las comunidades que serán afectadas directamente por el proyecto sobre el que trata la licencia”*. Los demandantes aducen que la mencionada restricción, desconoce lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 1, 2, 40 y 79 de la Constitución Política, al no permitir la participación de la comunidad en las decisiones que pueda afectarla. Afirman, que *“...La exclusión de las comunidades locales en el procedimiento para el otorgamiento de una licencia ambiental, es decir, en la toma de una decisión que los afecta carece de razón suficiente pues no se aprecia ningún motivo constitucional válido que justifique la no incorporación (...) la no participación en los asuntos que podrían afectar los derechos fundamentales de las comunidades puede marginarlos de decisiones que inciden en el goce efectivo del derecho al ambiente sano y vulnera la garantía constitucional de participación en la toma de decisiones ambientales”*.

**1.2.9.** Finalmente, la demanda plantea dos cargos contra el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015. El primero, se fundamenta en que la norma demandada limita el principio de autonomía de las entidades territoriales, particularmente la competencia de los municipios para ordenar el territorio y ejercer la defensa ambiental del mismo (art. 287 y 311 C.P.), en los procesos de autorización de actividades de exploración y explotación minera, así como vulnera los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en el artículo 288 de la Carta al permitir la participación efectiva de dichos entes territoriales condicionada a la exposición de *“estudios técnicos, sociales y ambientales”*. En el segundo cargo, los actores

manifiestan que el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 impone una carga excesiva en el ejercicio de los derechos a un ambiente sano (art. 79 C.P.) y a la participación en materia ambiental, en tanto se condiciona la solicitud de medidas de protección a la presentación de estudios técnicos, sociales y ambientales, que por su alto costo puede tornar nugatoria su garantía. Alegan que si bien el fin perseguido por la norma es legítimo desde la perspectiva constitucional, ya que pretende la presentación de medidas de protección del ambiente sano, de las cuencas hidrográficas y del desarrollo económico, social y cultural de las comunidades que habitan en las entidades territoriales frente a posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, la condición impuesta a las entidades territoriales para que presenten estudios que fundamenten su solicitud de medidas de protección en la práctica no es una medida idónea ni necesaria para conseguir el fin perseguido, es decir, la protección ambiental. Por el contrario, la imposición que establece la norma, de elaborar estudios técnicos, sociales y ambientales es excesiva, toda vez que termina desconociendo el deber del Estado de proteger el medio ambiente.

### **1.3. INTERVENCIONES**

#### **1.3.1. MINISTERIO DEL INTERIOR**

El Ministerio del Interior, a través de su apoderado Jesús David Rodríguez Ramos, solicita que los artículos 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015 sean declarados exequibles.

**1.3.1.1** Manifiesta que los demandantes no hacen una interpretación sistemática de la Ley con las normas ambientales, pues si bien el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 no contempla en estricto sentido la participación de las comunidades, el Decreto 1320 de 1998, la Ley 99 de 1993 y la jurisprudencia Constitucional, si prevén esta participación en el proceso.

**1.3.1.2** De acuerdo con lo anterior, para este interviniente no resulta inconstitucional el hecho de “*determinar un procedimiento para la realización de propuestas a las entidades territoriales al Ministerio de Minas y Energías*” pues el ordenamiento jurídico ya contempla diversas formas de participación de comunidades y grupos étnicos.

**1.3.1.3** Ahora, con relación al artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 señala que la finalidad de la ley no es sustraer la autonomía de las entidades territoriales, sino establecer un procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de Minas y Energía medidas de protección con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales, unificando criterios y procedimientos para garantizar la aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiaridad.

**1.3.1.4** Indica que no es viable razonar que determinar un procedimiento para la realización de propuestas de las entidades territoriales al Ministerio de Minas y Energías, no vacía la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que la iniciativa para determinar medidas de protección ambiental sigue estando en cabeza de los entes territoriales de conformidad con la Ley 1551 de 2012.

**1.3.1.5** En suma, basándose en los argumentos ya expuestos, la intervención del Ministerio del Interior solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 173 y 192 de la Ley 1753 de 2015, omitiendo un pronunciamiento de forma y de fondo sobre los restantes artículos demandados.

### **1.3.2. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la apoderada Laura Victoria Bechara Arciniegas, solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, demandados por vicios de trámite.

**1.3.2.1** Acerca de la presunta falta de publicación del informe de conciliación de los artículos reseñados al momento de realizar la votación, aduce que el informe fue emitido por la comisión de conciliación el 5 de mayo de 2015 y consecuentemente publicado en la misma fecha en la gaceta del congreso No. 266, cumpliéndose con el requisito de publicidad.

**1.3.2.2** Indica que, de acuerdo con el Secretario General del Congreso Gregorio Eljach, el proyecto de Ley número 138 de 2015 Senado, también fue publicado en el sitio web del Senado el día 5 de enero de 2015, lo que según la interviniente implica que no hubo vicio alguno en el procedimiento de formación de la voluntad legislativa, pues efectivamente se publicó y conoció el informe previamente por parte de los interesados.

- 1.3.2.3** Considera que, en cualquier caso, incluso de no considerarse que fue publicado este informe, no se trata de un vicio capaz de afectar el procedimiento en forma sustantiva, toda vez que cuando existen vicios instrumentales como la falta de certeza sobre la publicación de la Gaceta del Congreso, tiene que leerse la inexactitud a favor de la voluntad del legislador.
- 1.3.2.4** Ahora bien, en relación con el cargo de simultaneidad de las sesiones de Comisión de Conciliación y Plenaria del Senado, el sujeto interviniente se pronuncia solicitando la inhibición, por cuanto el cargo formulado no cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y certeza exigidos por la jurisprudencia constitucional.
- 1.3.2.5** Manifiesta que la aplicación del artículo 93 de la Ley 5 de 1992 al análisis del cargo es errónea, ya que dicha norma por un lado, no tiene por objeto habilitar la analogía de normas diferentes y, por otro lado, omite que las prohibiciones deben ser interpretadas de manera restrictiva. Concluye este punto de su intervención, aduciendo que en el presente caso no hay una violación a principios sustanciales en el debate legislativo.
- 1.3.2.6** De otro lado, arguye que los demandantes interpretan de forma errada el trámite de conciliación, en razón a que según la jurisprudencia constitucional este trámite habilita al legislador para tomar una decisión obedeciendo a las mayorías, a pesar de la falta de un consenso.
- 1.3.2.7** En este orden de ideas, el sujeto interviniente considera que hay falta de certeza en el cargo, debido a que la demanda está equiparando dos instituciones jurídicas no equiparables y desconociendo las reglas especiales sobre las comisiones accidentales, lo que hace los cargos *-amicus curiae-* premisas erradas.
- 1.3.2.8** Por lo expuesto anteriormente solicita que se declare la exequibilidad de los apartes demandados de la Ley 1753 de 2015, omitiendo pronunciarse sobre todos los cargos de la demanda.

**1.3.3. MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO  
SOSTENIBLE**

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través del apoderado Heider Danilo Téllez Rincón, interviene solicitando que se declare la exequibilidad de los artículos 173, 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015.

- 1.3.3.1.** Inicialmente el apoderado solicita que se declare exequible el artículo 173 de la Ley, pues considera que la disposición no configura una aminoración o regresión en los derechos del medio ambiente, debido a que, por el contrario, la norma contempla la inclusión de elementos necesarios para su correcta interpretación y protección, teniendo en cuenta que la delimitación se lleva a cabo con la finalidad de conocer el área objeto de protección y desplegar todas las restricciones y medidas garantes del medio ambiente.
- 1.3.3.2.** Considera que mal se haría si se considera que la delimitación se hace en perjuicio del medio ambiente, pues para el interviniente la delimitación tiene como finalidad, contar con herramientas técnicas científicas, sociales y económicas encaminadas a medir la importancia del área donde se encuentran los ecosistemas para que opere de forma adecuada la prohibición a la minería en algunas áreas.
- 1.3.3.3.** Aduce que la medida de delimitación busca garantizar la continuidad en la protección al medio ambiente frente a situaciones ya consolidadas, pues según razona, cuando se delimitan las áreas de protección, la licencia ambiental se hace un vehículo más estricto y comprensivo para garantizar la mitigación y compensación del daño ambiental, pues a través de esta se logra una mejor aplicación de la ley en el tiempo y se garantiza la seguridad jurídica y la buena fe, de cara a las situaciones jurídicas ya consolidadas.
- 1.3.3.4.** Ahora bien, con respecto al 179 afirma que no existe ninguna violación al principio de protección al medio ambiente, ni a la participación ciudadana, debido a que según aduce, la reducción en los términos para la obtención de licencia ambiental, obedece a una regulación más célere, eficaz, económica e imparcial propia de la cultura jurídica de la oralidad y prontitud.
- 1.3.3.5.** Indica –mostrando un aumento estadístico en las solicitudes de información ya resueltas- que este nuevo procedimiento, no deja de incluir a los diferentes agentes en la toma de la decisión ambiental. En el caso que nos ocupa, resaltan que al propender

por la oralidad o la optimización, no se extrae del ordenamiento ninguna instancia de participación propia de la Ley 99 de 1993.

**1.3.3.6.** De otro lado manifiesta que el artículo 192 de la Ley debe ser declarado exequible en cuanto no atenta contra el principio de autonomía de los entes territoriales, pues considera que el mecanismo que garantiza la participación de los municipios en la política pública ambiental, es por excelencia la licencia ambiental. En este orden de ideas, al mantenerse incólume el principio orientador de la licencia ambiental, la norma resulta constitucional.

#### **1.3.4. AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA Y MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

La Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, por medio del abogado Dimas Salamanca Palencia, solicitan a la Honorable Corte Constitucional declararse inhibida para conocer de fondo respecto de las normas acusadas de inconstitucionalidad. De forma subsidiaria, solicitan que, si la Corte considera la aptitud de los cargos y se pronuncia de fondo, declare la exequibilidad de los artículos 20, 173 y 192 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

**1.3.4.1.** Los apoderados especiales de la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, realizan un análisis de las condiciones que deben cumplir las demandas para que la Corte Constitucional acceda a estudiar de fondo los cargos alegados contra una norma reprochada como inconstitucional. Así, recuerdan que se debe realizar el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas y las razones por las cuales los textos normativos se consideran vulnerados o el concepto de la violación. Este último concepto implica una carga argumentativa profunda, que debe ser satisfecha con argumentos que no pueden ser “*vagos, abstractos, imprecisos o globales*”, puesto que esto impide que surja la controversia constitucional.

**1.3.4.2.** Señalan que los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, son ampliamente definidos y delimitados por esta Corporación. En punto a esto, traen a colación jurisprudencia constitucional que respalda sus afirmaciones para demostrar que el demandante debe argumentar clara y específicamente por qué razón y de qué forma la norma acusada contraría la Constitución Política. De ahí que concluyen

que en el presente proceso existe ineptitud sustantiva de la demanda, por lo cual solicitan a la Corte declararse inhibida.

**1.3.4.3.** En su sentir, la demanda propuesta en contra del artículo 20, adolece de ineptitud, toda vez que no comprende el contenido normativo demandado, pues: i) los demandantes no reconocen el beneficio o fin último perseguido por la norma, impidiendo esto la elaboración de una acusación completa; y ii) al precisarse el cargo, no hay relación entre la imputación y el contenido verificable en la norma, toda vez que el cargo se sustenta en posibles e hipotéticos efectos que no se encuentran abiertamente en la disposición.

**1.3.4.4.** Aducen que el término "*indefinidamente*" contenido en el inciso 2º del artículo 20 de la Ley de Plan Nacional de Desarrollo, tiene como finalidad adicionar un complemento al esquema ordinario de concesión de títulos mineros, donde el que adquiere el título es el primero en el tiempo y adicionarle un componente técnico que mejore los estándares de operación, seguridad e higiene minera; que contenga un cuidadoso y exigente proceso de selección objetiva que aporte mayores beneficios en términos sociales.

**1.3.4.5.** Consideran que la demanda no cumple con la carga de certeza, pues no es consciente de que la creación de áreas estratégicas, no implica por sí, el otorgamiento de contratos de concesión a un particular sobre un área delimitada, ni modifica los usos del suelo, ni los derechos de las entidades territoriales sobre el mismo.

**1.3.4.6.** Afirman, que también debe haber un pronunciamiento inhibitorio sobre el artículo 173, pues no se acredita en la demanda el cargo, ni se presenta una confrontación entre la norma acusada y el texto constitucional.

**1.3.4.7.** Ponen de presente que no hay una puesta en peligro en el derecho humano al agua, ni una regresión en éste, pues la Ley genera un control y monitoreo más estricto sobre los factores de riesgo en los ecosistemas de páramo.

**1.3.4.8.** Acerca de la presunta vulneración a la autonomía territorial atacada por los demandantes en el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, sostienen los intervinientes que contrario a la interpretación subjetiva y poco certera del demandante, la provisión fue

consagrada en aras de proteger el interés nacional que tiene la minería y el medio ambiente, encontrándose respaldado en la intervención del Estado en la economía y en la propiedad estatal sobre el subsuelo.

**1.3.4.9.** Así las cosas, consideran que la Ley no impone una carga desproporcionada a las entidades, toda vez que los entes territoriales pueden acceder a la información de las Corporaciones Autónomas Regionales y de otras entidades y trabajar coordinadamente con el Gobierno Central en la mitigación de daño ambiental.

**1.3.4.10.** Finalmente, solicitan por lo expuesto anteriormente, que la Corte se declare inhibida y, en subsidio, declare la exequibilidad de los apartes demandados de los artículos 20, 173 y 192 de la Ley 1753 de 2015. Concentran su intervención en el análisis de los anteriores artículos puesto que se encuentran relacionados con el sector minero. Sobre los demás artículos demandados guardaron silencio.

### **1.3.5. MINISTERIO DE AGRICULTURA**

El Ministerio de Agricultura, por intermedio del apoderado Andrés Gómez Roldan, solicita -sin pronunciarse sobre todas las normas demandadas- que el artículo 50 de la ley 1753 de 2015 sea declarado exequible.

**1.3.5.1.** Previo a desarrollar un análisis de la demanda, indica que los demandantes no sustentan el cargo de manera suficiente, adecuada y razonable, pues se presentan consideraciones subjetivas que no guardan congruencia con las normas y se hace una transcripción de apartes jurisprudenciales sin consonancia con los problemas jurídicos normativos.

**1.3.5.2.** Sobre el fondo del asunto, manifiesta que el artículo 50 no menoscaba los derechos de las víctimas y el carácter preferente de la restitución, toda vez que la Ley del Plan en su conjunto pretende ampliar el plexo de garantías al ofrecer diferentes alternativas de restitución, cuando ésta se haga imposible

**1.3.5.3.** Indica que la legislación de Proyectos de Interés Nacional Estratégico no son arbitrarios o inconstitucionales, pues obedecen al interés general y se encuentran respaldados por

leyes garantes de un procedimiento de enajenación voluntaria que contiene el elemento compensatorio y dota a la institución de mayor certidumbre y seguridad jurídica.

**1.3.5.4.** Aduce de cara al presunto menoscabo del derecho a la igualdad de las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras, que las normas no son arbitrarias y persiguen un fin constitucionalmente legítimo, pues no hay otra forma menos restrictiva de garantizar plenamente el derecho a la reparación de las víctimas.

**1.3.5.5.** En resumen, teniendo en cuenta los argumentos esbozados, finaliza su intervención solicitando la exequibilidad del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.

### **1.3.6. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**

El Departamento Nacional de Planeación por intermedio del apoderado Gian Carlo Suescun Sanabria, solicita que se declare la exequibilidad total de los artículos demandados de la Ley 1753 de 2015.

**1.3.6.1.** En primer lugar, refiriéndose a los cargos de forma, considera que los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015 respetaron las garantías, principios y valores constitucionales propios del proceso legislativo y por lo mismo deben ser declarados exequibles.

**1.3.6.2.** Acerca de los presuntos vicios de forma en el trámite de la conciliación, indica que contrario a lo afirmado por los demandantes, no se vulneró el principio de publicidad, ni se imposibilitó una deliberación y votación informada, teniendo en cuenta que el informe de conciliación *“fue debatido y votado en las plenarias de las Corporaciones del H. Congreso de la Republica el 6 de mayo de 2015, fue publicado en las gacetas del Congreso 264 y 266 de mayo 5”*.

**1.3.6.3.** En relación con la prueba de este presunto vicio de procedimiento legislativo, según la Sentencia C-786 de 2012 *“el medio de prueba idóneo para determinar la configuración de un vicio de trámite, es la Gaceta del Congreso, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5° de 1992”*.

- 1.3.6.4.** En el mismo sentido, referencia acta contentiva de certificación, expedida por el Secretario General del Congreso, donde consta que el informe de conciliación se hizo público como lo exige el artículo 161 de la Carta el día 5 de mayo de 2015 en el portal web del Senado de la República.
- 1.3.6.5.** Resalta este interviniente que en el informe publicado se evidencian, uno a uno los artículos demandados con el subsiguiente texto acogido por la Comisión. De manera que, frente a cada norma aprobada de forma discrepante, *“el informe de conciliación advierte si el texto definitivo acogido por la Comisión fue el de la Cámara o el del Senado”*.
- 1.3.6.6.** Así las cosas, este actor razona que las normas demandadas cumplen a cabalidad, con los requisitos mínimos exigidos por la Constitución, pues obedecen con el supuesto mínimo de racionalidad y reflexividad legislativa, en cuanto desarrollan el principio de publicidad en el trámite legislativo y contienen la información sustancial necesaria para construir un criterio sobre las normas que formaban parte del informe e iban a ser debatidas ulteriormente.
- 1.3.6.7.** El interviniente, allega múltiples testimonios de congresistas intervinientes, que indican cómo efectivamente se cumplió la máxima de participación y discusión de la Ley del Plan, en un plano de transparencia, democracia y publicidad.
- 1.3.6.8.** Pone de presente que a la bancada del Partido Alianza Verde (parte demandante) se le permitió conocer, deliberar y votar sobre los diferentes apartes, tanto así que la Doctora Sandra Ortiz representante del Partido fue *“ponente del proyecto de ley e integrante de la comisión de conciliación, con lo cual se puede decir que dicha bancada conoció de primera mano el sentido del texto de conciliación”*<sup>1</sup>.
- 1.3.6.9.** Aunado a lo anterior, señala que del audio, video y acta de sesión Plenaria del Senado de la República, calendados al día 6 de mayo del año 2015, se puede extraer que los hoy demandantes *“nunca manifestaron desconocimiento sobre*

---

<sup>1</sup> Cuaderno 2, folio 164.

*el contenido del informe de conciliación, por el contrario por considerar que había suficiente conocimiento y debate sobre el mismo, fueron insistentes en solicitar que se procediera a su votación”.*

- 1.3.6.10.** Este *amicus curiae* resalta, que como lo refleja el Acta No. 61 correspondiente a la precitada sesión, la Honorable Senadora del Partido Alianza Verde y demandante Claudia Nayibe López Hernández, dentro de la sesión Plenaria intervino en los siguientes términos: “...*Gracias Presidente y apreciados colegas, la verdad es como todos sabemos, este informe de conciliación no se puede cambiar, aquí podemos debatir una hora (sic), no le podemos cambiar una coma, lo único que podemos hacer es votarlo positivamente o negativamente. Así que yo le pido señor Presidente, que ponga en consideración, que ponga a votación”.*
- 1.3.6.11.** En conclusión, el interviniente considera que este cargo no debe prosperar, toda vez que el material probatorio puesto en su conjunto, compuesto por las diferentes actas y certificaciones de los secretarios del Senado, indica que el informe de conciliación fue publicado y conocido por la totalidad de los integrantes del Congreso de la Republica con anterioridad a la sesión.
- 1.3.6.12.** En relación con el cargo de *presunta vulneración a la prohibición de sesionar de forma simultánea en las comisiones de conciliación*, el interesado en la causa, señala que este no debe prosperar. En su criterio, no es dable ampliar la prohibición del artículo 93 de la Ley 5 de 1992 relacionada con las Comisiones Constitucionales Permanentes, a las Comisiones de Conciliación Accidentales, pues el hecho de extender la interpretación de una regla prohibitiva y tratarla de forma análoga con otra norma que guarda silencio, resulta un desconocimiento de la hermenéutica jurídica elemental.
- 1.3.6.13.** En este orden de ideas, considera que el planteamiento de los demandantes es errado, pues mal se hace, si se declara la inconstitucionalidad de las normas, partiendo del supuesto de que tiene que haber una aplicación o interpretación más rigurosa que la expuesta en el Reglamento del Congreso para legislar, en perjuicio del principio de impulso eficaz, del dinamismo y de la agilidad propia del debate político.

- 1.3.6.14.** Sostiene que los accionantes omiten en su demanda pronunciarse sobre la finalidad de la prohibición del artículo 93 de la Ley 5 de 1992, pues en vez de ser ésta una prohibición relacionada con las sesiones de conciliación, la norma implica la delimitación y diferenciación en la naturaleza constitucional de las funciones que ejercen las Comisiones Constitucionales Permanentes y las Plenarias.
- 1.3.6.15.** Con ocasión *al cargo de inconstitucionalidad por vulneración al procedimiento de conciliación*, razona que el procedimiento de conciliación consagrado por el 161 Superior, tiene como finalidad superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, procurando llegar a un acuerdo, que de no lograrse (como en el caso en concreto) se somete a la decisión de las mayorías, tal como se llevó a cabo y consta en las Gacetas del Congreso 264 y 266 del 5 de mayo de 2015.
- 1.3.6.16.** Hace énfasis en que la suscripción del informe de conciliación y la metodología adoptada por los integrantes de la Comisión de Conciliación, se ajusta con el procedimiento y está sustentada en la decisión adoptada por acuerdo común y por un consenso al que se llegó después de debates internos, siguiendo la Constitución y los artículos 183, 193 y 123 de la Ley 5 de 1992.
- 1.3.6.17.** Ahora bien, sobre el cargo *de indebida elaboración del informe de la comisión de conciliación*, la intervención considera que el cargo es inepto, en tanto se basa en afirmaciones vagas y genéricas que no confrontan la norma legal o constitucional.
- 1.3.6.18.** Por lo demás, después de mencionar diversas intervenciones de los congresistas, encuentra que no existe vicio alguno en la voluntad democrática, pues los congresistas votaron de forma informada y consignando en cada uno de los debates las razones que llevaron a deliberar y aprobar en cada cámara y comisión los distintos textos que se sometieron a consideración de los conciliadores.
- 1.3.6.19.** Finalmente, sobre los vicios de trámite, este *amicus curiae* solicita la declaratoria de ineptitud de los cargos o, en su defecto, la exequibilidad de los artículos demandados por

vicios de forma dentro la consolidación de la voluntad democrática en el trámite legislativo.

**1.3.6.20.** En el mismo sentido, este interviniente solicita que se declare la exequibilidad sobre los artículos 20, 50, 173, 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015, demandados por vicios de fondo.

**1.3.6.21.** Acerca del artículo 20 de la precitada Ley, considera que si se mira la limitación al derecho a acceder a información y documentación pública, bajo los estándares esbozados a través de la Sentencia de constitucionalidad 491 de 2007, se cumple cabalmente con los requisitos que habilitan al legislativo para configurar una reserva de Ley, pues en ésta se define qué tipo de información está sometida a reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva.

*“(...)” 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 (...)”*

*(Negrilla fuera del texto)*

**1.3.6.22.** Adicional a ello, aduce que esta reserva es constitucional, ya que cumple con el requisito de la temporalidad dado que contiene un plazo razonable y proporcional.

*“(...)”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 (...)”*

**1.3.6.23.** Manifiesta el apoderado que la reserva no es absoluta pues se refiere al contenido, no sobre la existencia del documento, adicional a ello, la restricción persigue un fin legítimo, encaminado a limitar la información de cualquier interesado que sin requisitos de orden técnico, desee la información de manera previa a la oferta, generando un menoscabo al principio de transparencia, al interés general y a la selección objetiva, de paso, abriendo la puerta para que el mismo se presente vía contratación directa para obtener la concesión, sin mediar un proceso de contratación garante de

las finanzas públicas y del principio de transparencia e igualdad.

- 1.3.6.24.** Con fundamento en que el interviniente señala que existe una finalidad legítima y razonable en la restricción al derecho de acceso a la información pública, relacionada con el proceso contractual de selección objetiva, considera que debe declararse la exequibilidad del artículo 20 de la ley 1753 de 2015.
- 1.3.6.25.** Así mismo, esté agente aduce que el demandado inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 es constitucional, toda vez que en su entender las medidas alternativas de restitución jurídica y material obedecen a la imposibilidad fáctica y jurídica de restituir el inmueble despojado y garantizan de "otra forma" el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado.
- 1.3.6.26.** A su vez, sobre los Proyectos de Interés Nacional Estratégicos (PINE), considera que a pesar de tenerse un vínculo que se consolida en los derechos de propiedad que asisten a la víctima sobre el inmueble despojado, no puede entenderse este derecho como absoluto, como quiera que la propiedad debe ceder a la utilidad pública y al interés general.
- 1.3.6.27.** Así mismo, resalta en que contrario a lo alegado por los demandantes, *"la imposibilidad jurídica a la que hace referencia el artículo, únicamente tiene aplicación para aquellos casos en los que por la ejecución legítima del proyecto, se requiera adquirir el predio. En consecuencia, no afecta el derecho a la restitución jurídica y material en aquellos inmuebles que pese a ubicarse al interior de estos proyectos, no se requieran adquirir para el desarrollo del mismo"*.
- 1.3.6.28.** En estos términos, considera que el artículo 50 debe ser declarado exequible, ya se sustenta en una finalidad constitucionalmente admisible y compatible con el interés general; además, es excepcional para las víctimas, al operar únicamente para proyectos declarados como de Interés Nacional y Estratégico.

- 1.3.6.29.** Ahora, sobre el cargo de inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley 1753 el interviniente hace un pronunciamiento encaminado a que se declare la exequibilidad del mismo. En su sentir es equívoca la interpretación de los demandantes, en el sentido que no está permitiendo la explotación de recursos naturales en paramos, por el contrario -según aduce- ésta es una legislación que pretende sustraer de forma definitiva la actividad minera en los páramos, y darle herramientas de orden legal al Gobierno para revisar las licencias ambientales que fueron otorgadas en áreas sensibles.
- 1.3.6.30.** De esta forma, para el interviniente la finalidad que persigue esta Ley es *"dotar al gobierno de herramientas para un mayor control y seguimiento de esta actividad sobre aquellos títulos que ya habían sido obtenidos legítimamente y limitándoles a sus titulares cualquier posibilidad de prórroga con el fin de minimizar y mitigar la afectación que dicha actividad produce en términos ambientales"*, por lo que la misma debe ser declarada exequible, en aras de proteger al medio ambiente sano.
- 1.3.6.31.** Por otro lado, la intervención pretende la declaratoria de exequibilidad del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, indicando que no hay trasgresión en ningún derecho fundamental, en tanto ésta ley es mucho más exigente en cuanto a los requisitos de información para el otorgamiento de la licencia ambiental, y se inspira en la creación de un procedimiento ágil y expedito que no lastre con la rigurosidad en la valoración de los hechos y el análisis de impacto, protegiendo a la comunidad y el acceso eficiente a la administración de justicia.
- 1.3.6.32.** Por último, sostiene que el artículo 192 de la precitada Ley es constitucional, ya que hay una presunta deficiencia en la carga argumentativa que lleva a desdibujar la capacidad de los entes territoriales con el único fin de atacar la norma.
- 1.3.6.33.** Contrario sensu, la intervención solicita que la disposición se declare exequible, con fundamento en que el fin de la norma no es inconstitucional, pues por un lado la norma busca: generar un procedimiento que desarrolle el principio de concurrencia, y permita a los municipios participar y presentar los estudios que sustenten la necesidad de adoptar

medidas de protección ambiental. Por otro lado, la norma brinda espacios de participación donde se concrete un análisis serio y decisivo sobre la protección al ambiente "*desligado de apreciaciones y/o especulaciones*".

### **1.3.7. AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA)**

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por intermedio del apoderado Ramiro Ezequiel, solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015.

- 1.3.7.1.** Sostiene que, la primera norma reseñada es constitucional dado a que el proceso de elaboración del instrumento normativo de planeación, ha contado con amplios espacios de discusión y fortalecimiento, ya que a través del despliegue de todos los instrumentos de trazado de política ambiental, se concreta plenamente el deber de protección y participación en el tema ambiental.
- 1.3.7.2.** Establece que este apartado de la Ley no tiene propósito distinto que el de generar consonancia entre el Decreto 1076 de 2015 y la regulación de licenciamiento ambiental de la Ley 99 de 1993, debido a que de la modificación normativa se deriva un grado de desprotección al desarrollo y a la inversión en este tipo de proyectos.
- 1.3.7.3.** Considera que la norma es constitucional, pues su finalidad no debe ser interpretada como un menoscabo al principio del medio ambiente, sino como una autentica búsqueda por una regulación coherente y un procedimiento solventado en los principios fundamentales de la función pública.
- 1.3.7.4.** Arguye que el cargo de omisión legislativa por vulneración al derecho a la participación no procede, dado que existen dentro del ordenamiento ambiental otras normas que garantizan la participación de los indígenas y otras comunidades. En estos términos, considera que mal se haría al declarar la inexecutable de una norma que no deroga, ni varía la naturaleza de estos derechos ya reconocidos dentro de leyes anteriores.
- 1.3.7.5.** De la misma manera, considera que el artículo 192 de la Ley 1753 debe ser declarado executable, en tanto no se

limitan las funciones de evaluación, control, seguimiento y mitigación de la autoridad ambiental. Es más, a través de la institución de la licencia ambiental o a través de la activación del *ius puniendi*, se puede ejercer la autonomía territorial en materia ambiental -corrigiendo y mitigando cualquier daño de manera directa-.

### **1.3.8. LA IMPRENTA NACIONAL**

La Imprenta Nacional, por medio del apoderado Luis Ariel Rojas Castañeda, manifiesta que la entidad "*no tiene bajo su competencia la función de Preparar e Impulsar proyectos de ley ante el Congreso de la Republica*" y que por ende no se pronunciara de fondo sobre la inconstitucionalidad de la ley y se acogerá a los argumentos presentados por el Gobierno Nacional en cabeza del Ministerio del Interior.

### **1.3.9. UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN A VÍCTIMAS**

La Unidad Administrativa Especial para la Atención de Victimas mediante el apoderado Luis Alberto Donoso, solicita como medida principal la declaratoria de inhibición; y, como medida subsidiaria la declaratoria de exequibilidad del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.

- 1.3.9.1.** Asegura, que en el cargo de vulneración al carácter prevalente de la reparación de las víctimas, los demandantes adolecen del requisito de certeza, pues cierran su discusión en las medidas de reparación, pero no hacen alusión al ámbito de justicia transicional que las rodea.
- 1.3.9.2.** Sobre el fondo del asunto, el interventor, aduce que los Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos, no desconocen o trasgreden los derechos de las víctimas, en vista de que no siempre es posible que opere la medida de restitución material del predio.
- 1.3.9.3.** En este sentido, señala el *amicus curiae* que garantizar el derecho a la reparación a través de medidas de restitución equivalentes o compensatorias, inexorablemente ampara el derecho de las víctimas.
- 1.3.9.4.** Manifiesta, que la medida no restringe la facultad de jueces y magistrados en especializados en restitución de tierras,

para pronunciarse sobre la nulidad de negocios jurídicos y actos administrativos que limiten el derecho a la reparación.

**1.3.9.5.** Ahora bien, con ocasión al derecho a la igualdad de las víctimas del despojo y abandono forzado de tierras, precisa que la medida es congruente y proporcional, pues ve armonizada la prevalencia del interés general y el desarrollo y crecimiento económico con el derecho de las víctimas del despojo, ofreciéndoles medidas alternativas de restitución pecuniaria, y creando una nueva categoría de compensación.

**1.3.9.6.** En resumen, la Unidad Administrativa Especial para la Atención de víctimas solicita, como medida principal solicita la declaratoria de inhabilitación y como medida subsidiaria requiere la declaratoria de exequibilidad del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, omitiendo pronunciarse sobre el articulado demandado en su conjunto.

### **1.3.10 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**

La Superintendencia Nacional de salud a través del apoderado Federico Alfonso Núñez García solicita que se declaren exequibles los artículos 67 y 68 de la Ley 1753 de 2015.

**1.3.10.1** Aduce este interviniente, que no existe una prueba irrefutable que cuestione con certeza la presunción de legalidad que respalda la Gaceta del Congreso No 266 de 2015, pues de acuerdo con los diferentes anexos y pruebas, la gaceta efectivamente fue publicada el 5 de mayo.

**1.3.10.2** Destaca que el presunto vicio señalado en la demanda, es una apreciación subjetiva de los demandantes carentes de fuerza probatoria. Insiste que, de encontrarse una irregularidad dentro del proceso de elaboración de la Ley en el trámite de conciliación, ésta debe favorecer al legislador, en virtud del principio *in dubio pro legislatore*.

**1.3.10.3** De otro lado, en lo tocante con el tiempo de socialización del informe de conciliación en el diario oficial, la intervención anota que la publicación tuvo lugar el día anterior al debate y la votación. Es decir, -en los términos de las Sentencias C-840 de 2008 y C-376 de 2008- se llevó a cabo 24 horas antes del debate, tal como lo exige la jurisprudencia.

**1.3.10.4** Con respecto, al cargo de violación a la simultaneidad en las sesiones, el interviniente alega que no es aceptable la extensión interpretativa que los demandantes hacen sobre el artículo 93 de la Ley 5 de 1992, pues la prohibición de sesiones simultaneasen para las comisiones accidentales no es equiparable o ampliable a las comisiones permanentes. Pues las dos clases de comisión tienen duración diferente y una regulación especial y determinada.

**1.3.10.5** De cara a la presunta irregularidad por falta de realización de votación nominal y pública, el *amicus curiae* manifiesta que de la lectura del 113 Superior se deduce que la exigencia de votación pública y nominal no es una disposición aplicable para las comisiones accidentales, pues el trámite que rige para las comisiones conciliadoras es especial por la voluntad misma del Constituyente.

**1.3.10.6** Anota sobre el cargo de inconstitucionalidad por indebida realización del informe de conciliación, que el escenario para ventilar esas irregularidades es el debate parlamentario, ya que son los congresistas los que tienen que advertir este tipo de irregularidades.

**1.3.10.7** Aduce que, mal se haría si se revisa en sede Constitucional un vicio pre-constituido deliberadamente por el demandante, toda vez que la acción pública de inconstitucionalidad, no es la sede para hacer alegaciones encaminadas a suplir la negligencia de los Congresistas en desmedro de la legítima voluntad democrática.

**1.3.10.8** Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el interviniente solicita la declaratoria de exequibilidad de los artículos 67 y 68 de la ley 1753 de 2015 omitiendo pronunciarse sobre los demás artículos demandados.

### **1.3.11. UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS**

La Unidad a través de su director jurídico Rubén Darío Revelo Jiménez, se pronuncia únicamente con respecto a la demanda en el artículo 50 parcial, solicitando la inhibición y en subsidio la declaratoria de exequibilidad, y guardando silencio sobre el resto de normas y cargos obrantes en el libelo de demanda de inconstitucionalidad.

- 1.3.11.1.** El interviniente se pronuncia sobre el fondo del asunto, aduciendo que de acuerdo con el artículo 69 de la Ley 1448 de 2011 hay diferentes formas y mecanismos subsidiarios que puede adoptar el Estado para restituir, indemnizar, rehabilitar y satisfacer las garantías de no repetición de las víctimas. Así las cosas manifiesta que, el Estado puede permitir el acceso a terrenos con condiciones similares, y en el caso de no ser posible una compensación de dinero.
- 1.3.11.2.** Sin embargo la intervención, a pesar de mostrar entendimiento sobre las premisas demandadas y la demanda, y después de hacer una lectura de los derechos que le asisten a las víctimas del conflicto y las normas demandadas, considera que los accionantes no cumplen con la carga de especificidad, pertinencia y suficiencia en la acción ciudadana.
- 1.3.11.3.** Afirma el interviniente que los demandantes, no completan con el requisito de certeza, pues considera que los mismos cierran la discusión en las medidas de reparación, sin incluir en su acción el ámbito de justicia transicional de la Ley 1448 de 2011 y sin tener en cuenta las remisiones de esta disposición a otras normas.
- 1.3.11.4.** Ahora, en el aparte de su petición subsidiaria sostiene que no hay violación alguna del derecho a la igualdad ni al carácter preferente de la restitución, pues la Ley es un reflejo de que en la realidad hay circunstancias que impiden proteger de manera invariable la relación entre una víctima y un predio, por lo que se hace necesario que se consagren otras formas para garantizar el derecho a la restitución.
- 1.3.11.5.** Sobre el cargo de *violación los derechos de las víctimas y del carácter preferente de la restitución*, considera que la restitución por imposibilidad jurídica es constitucional, toda vez que es excepcional, y se configura únicamente cuando se trate de inmuebles que deban ser adquiridos para la ejecución del proyecto, sin restringir el derecho a la restitución. Lo anterior, porque por un lado los jueces o magistrados de tierras pueden decretar la nulidad de negocios jurídicos o actos administrativos en esta materia; y por otro lado, porque la Ley no cercena ni restringe otras vías para adquirir una reparación.

**1.3.11.6.** De otro lado, este interviniente considera que la declaratoria de imposibilidad de restitución de tierras en los Proyectos de Interés Nacional Estratégico, no menoscaba el derecho a la igualdad de las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras, ya que el mismo tiene como finalidad armonizar el interés público manifestado a través de estos proyectos, con la política de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, sin obstruir el acceso a la verdad, la justicia y la reparación.

**1.3.11.7.** Concluye indicando que la respuesta estatal de generar acciones afirmativas como la compensación -al no ser posible el retorno al lugar de origen de las personas que fueron víctimas-, resulta proporcional y no lesiona el valor fundamental de la igualdad, en vista de que constituye otra forma de garantizar el derecho fundamental de restitución de tierras.

**1.3.11.8.** Por todo lo anterior, omitiendo pronunciarse sobre el resto de cargos, solicita principalmente que la Corte Constitucional, declare que la totalidad de cargos de fondo formulados contra el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 sean desestimados y resueltos en un sentido inhibitorio; y que subsidiariamente el artículo sea declarado exequible.

### **1.3.12. INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT**

Brigitte LG Baptiste Ballera, Directora General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, señala que el Instituto ha enviado en ocasiones anteriores varios conceptos en materia de páramos, dentro de los cuales señala el concepto técnico solicitado por la Senadora Claudia López, en el que aclara las definiciones posibles para “Ecosistema Páramo”, realizando la diferenciación con el concepto “área de páramo delimitada” como concepto que emerge de la Ley 1753 de 2015.

**1.3.12.1.** Aclara que, desde diversos puntos de vista científicos, legales y jurisprudenciales, en la denominación “ecosistema de páramo” se incluyen las áreas que han sido objeto de alteración o intervención por actividades antrópicas. De lo que colige que la ausencia de vegetación nativa, no es óbice para cambiar la denominación del ecosistema de páramo.

- 1.3.12.2.** Enfatiza en que la complejidad y la diversidad en los ecosistemas requieren del perfeccionamiento del marco normativo, de forma que se dé respuesta a las necesidades de la multiplicidad de contextos sociales y económicos que confluyen en la problemática ambiental, junto al bienestar de la población.
- 1.3.12.3.** Arguye la existencia de una necesidad de diferenciar los tipos de usos al interior del páramo, para trasladar la reglamentación a categorías más precisas; particularmente en lo que se refiere a las actividades agropecuarias. Reitera la inconveniencia del desarrollo de actividades mineras en los ecosistemas de páramo, de modo que éstos deben ser excluidos de la actividad minera por su especial fragilidad y vulnerabilidad como ecosistema, amén además, de su relevancia como proveedor de servicios ecosistémicos para el bienestar de la población.
- 1.3.12.4.** Plantea que no es conveniente que se limite la discusión a la caracterización y delimitación del ecosistema de páramo, sino que deben crearse regímenes jurídicos fuertes, de modo que *“permitan establecer una reglamentación sobre los modos de uso del ecosistema, los cuales se deben basar en los criterios de sostenibilidad, participación social y gestión integral del territorio, antes que la prohibición genérica y taxativa de actividades”*.
- 1.3.12.5.** Señala que desde un punto de vista técnico científico, en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en la zona denominada “área delimitada como paramo” se habla de prohibición total de actividades mineras, contrario de los proyectos que ya cuentan con permisos ambientales anteriores a febrero de 2010, los cuales deberán ser estudiados y revocados en caso de hallarse riesgo para la subsistencia del ecosistema. Pero no obstante a juicio de la interviniente en el artículo 173 nada se dice respecto de las zonas “no delimitadas” pero que hacen parte del ecosistema de los páramos, puesto que en estas áreas no delimitadas existe un alto riesgo de intervención de las actividades mineras.
- 1.3.12.6.** Lo anterior debido a que, si bien se señala que no se otorgarán nuevos títulos mineros, nada se dice de los títulos mineros vigentes y la posibilidad de que éstos sean renovados. Lo que en el plano práctico representa que las

actividades mineras desarrolladas fuera del “área delimitada como páramo”, pero en terrenos que hacen parte del ecosistema mismo, continúan sin una reglamentación que proteja la integridad del ecosistema atendiendo a su vital importancia.

**1.3.12.7.** Aduce que en el área delimitada se realizarán actividades mineras de forma legal, por lo menos, hasta el año 2040 (de los títulos que cuentan con licencia), mientras que, en las áreas no reconocidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la minería no será objeto de reglamentación alguna, salvo la prohibición de otorgar nuevos títulos. Lo anterior a juicio de la interviniente pone en riesgo la protección de los páramos, puesto que no se precisan criterios exactos para la delimitación de las áreas. De modo que el artículo 173 solamente se limita a mencionar que la diferenciación de las áreas debe hacerse por medio de criterios “técnicos, sociales y económicos”.

**1.3.12.8.** Sintetiza su intervención afirmando que la diferenciación entre las dos categorías de la ley, es insuficiente toda vez que no prohíbe efectivamente la realización de actividades mineras en los ecosistemas de páramo o paramunos; lo cual no hace efectiva la prohibición de realizar prácticas mineras en los páramos.

### **1.3.13. ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE COLOMBIA (ANDI)**

La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, por intermedio de Bruce Mac Master en calidad de representante legal solicita que se declare la exequibilidad de los artículos de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015 pues considera que los mismos cumplen con todos los postulados legales y constitucionales sobre los que descansa el principio de democracia.

**1.3.13.1.** En función a la presunta inconstitucionalidad por las sesiones simultaneas de la comisión accidental de Conciliación y de la Plenaria del Senado de la república, el interviniente discrepa con la posición de los actores, al considerar que no se puede aplicar el artículo 93 de la Ley 5 de 1992 de forma extensiva a situaciones diferentes a las Comisiones Permanentes y Plenarias, toda vez que las

Comisiones de Conciliación tienen un carácter accidental y una finalidad precisa (superar la discrepancia entre los textos aprobados).

- 1.3.13.2. Con ocasión a la imputación a la ley, por la presunta carencia de votación nominal y publica por parte de la Comisión Accidental de Conciliación, el interviniente indica que en la gaceta 266 de 2015 contiene informe de conciliación, donde aparecen las firmas los ocho congresistas designados en la comisión, lo que –a su sentir– significa que el informe de conciliación fue aprobado por unanimidad y por ende le era aplicable el supuesto de votación ordinaria contemplado en el numeral 16 del artículo 129 de la ley 5° de 1992.
- 1.3.13.3. Aunando a lo anterior, el *amicus curiae* nos señala, que la finalidad que respalda la votación publica y nominal, tiene que ver con garantizar niveles de razonabilidad y transparencia en el texto definitivo de una Ley y dentro de las plenarias como manifestación última de la voluntad democrática, y no como lo pretende el demandante, en -comisiones accidentales y en debates instrumentales-.
- 1.3.13.4. Resalta que la jurisprudencia da algunas luces sobre la naturaleza de las comisiones accidentales de conciliación, y que a pesar de no haber sido objeto de regulación legal alguna, Sentencias como la C-730 de 2011 sugieren que al existir “*discrepancias en las cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría*”. (Negrilla fuera del texto)
- 1.3.13.5. Ahora, en lo relativo al cargo de indebida elaboración del informe de conciliación este sujeto procesal entiende que el informe de conciliación publicado cumple con lo ordenado por la Corte, toda vez que éste es producto de un estudio juicioso del articulado, y se concreta en propuestas claras y específicas para ser debatidas en plenarias.
- 1.3.13.6. En conclusión, el interviniente solicita a la Corte que declare exequibles los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266

y 267 de la Ley 1753 de 2015 y prescinde de un pronunciamiento de fondo sobre el resto del articulado demandado de fondo.

#### **1.3.14. ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE DISTRIBUIDORES DE ENERGÍA ELÉCTRICA**

La Asociación Colombiana de Distribuidores de Energía Eléctrica, por intermedio de su representante legal y Director ejecutivo José Camilo Mancar Jattin, se oponen a los presuntos vicios de forma de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015; y se oponen a los vicios de fondo del artículo de la misma Ley, solicitando la exequibilidad de los precitados artículos.

- 1.3.14.1.** Acerca de los vicios de trámite este interviniente considera que dichos vicios no están llamados a prosperar en virtud del principio de instrumentalidad de las formas procesales, pues no conculcan algún principio constitucional, no afectan el proceso de formación democrática, ni desconocen la estructura básica institucional del procedimiento legislativo, diseñada por la Constitución y la Ley.
- 1.3.14.2.** Con respecto a la presunta inconstitucionalidad de los artículos conciliados por falta de realización de votación nominal y pública, aduce que no existe desconocimiento, pues de acuerdo con lo previsto en el 133 de la Carta, el orden constitucional prevé una excepción a este tipo de votación -cuando la Ley lo establezca-, y como quiera que el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011 contempla esta excepción para casos análogos, no debe prosperar la inconstitucionalidad de las normas.
- 1.3.14.3.** Ahora, sobre el cargo de inconstitucionalidad por indebida realización del informe de conciliación -manifiesta-, que el informe fue publicado dentro del trámite legislativo y el texto conciliado fue votado y aprobado por las plenarias del Senado y Cámara, a su vez considera que de persistir el vicio mencionado, el mismo ya fue saneado "*por la decisión de las plenarias*".
- 1.3.14.4.** Con relación al cargo de inconstitucionalidad por sesiones simultaneas entre las sesiones de la comisión de conciliación y la plenaria del Senado, este *amicus curiae* considera que

mal hacen los demandantes al pretender que se extienda la prohibición del artículo 93 del Reglamento del Congreso a la comisión de conciliación, pues esta extensión es errónea desde las reglas de la interpretación y no se encuentra dentro del articulado relacionado con las sesiones de comisión de conciliación.

**1.3.14.5.** De otro lado, el interviniente se pronuncia enfocándose en los posibles vicios de forma dentro del artículo 191, aduciendo que existen valores constitucionales que priman sobre cualquier cuestionamiento en el artículo, ya que el mismo suple algunos vacíos legislativos de cara a la prestación eficiente del servicio de alumbrado.

**1.3.14.6.** En suma, este sujeto, guardando silencio sobre las normas demandadas de fondo, solicita que se declare la exequibilidad de las normas cuestionadas por vicios de trámite o procedimiento de la Ley 1753 de 2015, haciendo especial énfasis en la exequibilidad artículo 191.

### **1.3.15. LA ASOCIACIÓN AMBIENTE Y SOCIEDAD Y LA ORGANIZACIÓN AIDA**

**1.3.15.1.** En representación de las dos organizaciones e interviniendo a través de Astrid Puentes, Carlos Lozano Acosta y Astrid Milena Bernal, solicitan que se declare la inexecutable del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

**1.3.15.2.** Como primer punto estos intervinientes consideran que, desde la perspectiva ambiental, los páramos son importantes por sus características climáticas, geológicas, y biológicas, pues según aducen prestan servicios ambientales a más de cien millones de personas en el mundo y cumplen un rol vital en la mitigación del cambio climático global, al ser importantes sumideros de carbono y proveer el 70% del agua dulce en Colombia.

**1.3.15.3.** Recalcan en la valor de estas “fábricas de agua” exponiendo que su deterioro, puede tener impactos transfronterizos, pues según aducen, hay complejos cercanos a la frontera que alimenta cuencas hidrográficas de países vecinos. En el caso de Santurbán y el Sumapaz nos indican que están conectados en sus elementos bióticos y abióticos con el territorio venezolano y ecuatoriano.

- 1.3.15.4.** A su vez, uno de los mayores desafíos para la fragilidad de estos sistemas ecológicos es la minería a gran escala, pues según indican, la remoción de vegetación y material del subsuelo tiene un efecto directo sobre los recursos hídricos superficiales y subterráneos de los que depende el consumo humano.
- 1.3.15.5.** Señalan de cara a la protección a paramos, que al comparar la legislación demandada con las garantías legales y jurisprudenciales que se han desarrollado antes de la Ley<sup>2</sup>, se evidencia que el gobierno desmejoró el estándar jurídico de protección, pues según resaltan -la nueva legislación a diferencia de la anterior, sujeta la protección a paramos a la delimitación y únicamente protege el área de los páramos que el gobierno quiera demarcar de forma discrecional-.
- 1.3.15.6.** Manifiestan refiriéndose a los elementos del derecho ambiental internacional<sup>3</sup>, que existe una obligación convencional y consuetudinaria de protección a paramos que el Estado Colombiano que se debe cumplir de buena fe, particularmente en momentos de escasez. En este sentido, determinan que la Convención sobre el *Derecho de los Usos de Cursos de Agua internacionales* para fines distintos a la navegación, consagra la obligación de hacer que los cursos del agua sean utilizados de forma razonable y equitativa, teniendo en cuenta variables geográficas, hidrográficas, hidrológicas y ecológicas.
- 1.3.15.7.** Ahora, señalan que la Corte Internacional de Justicia ha determinado las obligaciones de los Estados en relación que las fuentes de agua dulce, requiriendo un uso – racional, óptimo y coordinado- de los recursos hídricos, capaz de prevenir la contaminación y de conservar el ambiente acuático<sup>4</sup>.
- 1.3.15.8.** En el mismo sentido, indican que la protección de las fuentes de agua dulce también se rige por los principios generales del derecho ambiental internacional como: el principio de prevención del daño transfronterizo,

---

<sup>2</sup> Artículo 10, Ley 99 de 1993, Sentencia C-339 de 2002 y Sentencia C-433 de 2009

<sup>3</sup> Convención de Ramsar y Declaración de Río sobre El medio Ambiente y Desarrollo 1992.

<sup>4</sup> Corte Internacional de Justicia, Caso de las plantas celulósicas sobre el río Uruguay. (Argentina vs Uruguay). 20 de abril de 2010.

precaución, evaluación del impacto ambiental y el de responsabilidad sobre los daños producidos por las externalidades negativas. Y que estos principios deben ser aplicados por los operadores judiciales y utilizados dentro de las funciones regulatorias en el caso de los páramos.

**1.3.15.9.** En relación con las obligaciones internacionales, consideran que los páramos al ser una parte clave en el ciclo de carbono y en el proceso de cambio climático, les es aplicable la regulación global consagrada en “*El convenio Marco del Cambio de Climático de Naciones Unidas*” haciendo de inexcusable cumplimiento la conservación, el uso sostenible, e inventario de capacidades de absorción y todas las obligaciones tendientes a la conservación de ecosistemas.

**1.3.15.10.** Sostienen que al hacer una lectura de estos principios consagrados por las Naciones Unidas, se deriva un incumplimiento en las normas demandadas, y que de ser aprobado un Plan Nacional de Desarrollo que contemple la posibilidad de hacer minería en páramos, el Estado Colombiano desconoce las obligaciones del Convenio Marco de Cambio Climático.

**1.3.15.11.** De la misma manera, afirman que los estándares jurídicos de participación e información, en materia ambiental son relevantes en este juicio de Constitucionalidad y sirven como base para la materialización efectiva de -los derechos al ambiente sano y al agua- afectados como se indica en la demanda de inconstitucionalidad.

**1.3.15.12.** Para este interviniente, si se mira la Ley bajo los estándares vigentes del derecho internacional en materia de participación pública ambiental contemplados en la Declaración de Rio de Janeiro y en la Convención de Aarhus, la misma debe ser declara inexecutable, al no permitir la participación ciudadana en decisiones que hacen parte de la Democracia ambiental.

**1.3.15.13.** Por todo lo anterior, la parte interviniente afirma que el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 debe ser declarado inexecutable.

**1.3.15.14.** El Instituto Científico y Técnico Geológico Colombiano adscrito al Ministerio de Minas y Energía, por medio del

Jefe de la Oficina Jurídica David Felipe Franco Santamaría solicita que se declare exequible el incito 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

- 1.3.15.15.** Pues considera que el cargo formulado es insuficiente y abstracto, ya que según aduce el cargo no profundiza en las razones por las cuales la restricción del legislador es desproporcionada o irrazonable.
- 1.3.15.16.** Señala que del artículo 2 de la Ley 1712 de 2014 deviene una la potestad de configuración legislativa en el marco de toda limitación al derecho de información, por lo que el demandante debe demostrar un uso desproporcionado e irrazonable de la potestad.
- 1.3.15.17.** Indica que contrario a la tesis esbozada por el demandante, la norma no debe justificar las razones por las cuales se impone la restricción del acceso a la información pública, pues considera que la única finalidad de una norma es permitir o castigar un comportamiento, sin que sea obligatorio consignar una justificación.
- 1.3.15.18.** Sostiene que el artículo demandado no puede ser visto de forma aislada, pues el mismo debe ser armonizado con los lineamientos de la Ley del Plan y leído de forma acorde con *“una visión de planificación, de largo plazo prevista por los objetivos de desarrollo sostenible.”*
- 1.3.15.19.** Considera que la tensión entre el principio de publicidad y el interés general manifestado en el desarrollo económico sostenible y ambiental, debe ser interpretada a favor del segundo principio mencionado, lo que implica que para los intervinientes, la interferencia en el principio de publicidad se hace razonable, cuando en pro de defender el medio ambiente y la transparencia en los procesos de selección objetiva se limita cierta información para materializar un proceso contractual objetivo, transparente, confiable y oportuno.
- 1.3.15.20.** Estos intervinientes únicamente se pronuncian, solicitando la inexecutable del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, sin tomar en consideración el resto de cargos formulados en el libelo de la demanda.

### **1.3.16. CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO, JUSTICIA Y SOCIEDAD -DEJUSTICIA-**

En representación de "Dejusticia" los ciudadanos César Rodríguez Garavito, Rodrigo Uprimny, Diana Rodríguez Franco, Mauricio Albarracín, Aura Patricia Bolívar Jaime, Diana Isabel Güiza Gómez, Helena Paola Botero Arcila, Laura Gabriela Gutiérrez Baquero y Angie Paola Botero Giraldo intervienen solicitando que los artículos 50, 173 (párrafo primero), 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015, sean declarados inexecutable.

**1.3.16.1.** Señalan que en su concepto el artículo 192 de la ley es inconstitucional, en razón a que desconoce el artículo 228 Superior, y el precedente constitucional sentado en la sentencia C-123 de 2014, pues prevé la creación de un procedimiento mediante el cual la participación de las entidades territoriales en las decisiones sobre la toma de medidas de protección frente a las afectaciones de la actividad minera no es activa y eficaz como lo dicta la jurisprudencia, excluyendo injustificadamente a las autoridades territoriales, de ser arte y parte de la protección de los recursos naturales en su territorio.

**1.3.16.2.** En este sentido, este grupo de intervinientes resalta que el artículo 228 de la Constitución predica un orden normativo descentralizado, que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad dota a las autoridades locales para intervenir en asuntos ambientales de manera *"armónica y coordinada"*<sup>5</sup> con el gobierno nacional, sin que esto signifique excluirlas. Generando así la obligación de hacer que las instituciones ambientales se acerquen geográfica, social y culturalmente al asociado, teniendo como vehículo el principio de subsidiaridad constitucional y ambiental.

**1.3.16.3.** El mismo sería definido por la jurisprudencia como un *"criterio, tanto para la distribución como para el ejercicio de las competencias"*. "(...)" que *"Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son*

---

<sup>5</sup> Artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

*esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa el principio de subsidiaridad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización solo pueden interferir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando estas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades "*

- 1.3.16.4.** Ahora, en el sentir de los *amicus curiae* no se desarrolló de forma plena en la demanda de inconstitucionalidad el principio de subsidiaridad y rigor subsidiario como cargo, y este resulta relevante constitucionalmente hablando, en razón a que -según la intervención- se está sustrayendo la autonomía de las autoridades ambientales para tomar medidas de protección al ambiente que los rodea de manera inmediata, y se le está quitando acento al principio legal y constitucional de rigor subsidiario, al dictar que el municipio solamente puede proponer al gobierno central medidas de protección al ambiente sano, sin permitir que éste tome acciones directas en la mitigación del daño ambiental, o haga parte de un dialogo interinstitucional y democrático que de garantía plena de un medio ambiente sano en el ámbito regional y departamental próximo a su entorno social y ecológico.
- 1.3.16.5.** De otro lado, los intervinientes consideran que según el marco Constitucional, la expedición de códigos y/o procedimientos sancionatorios de cualquier naturaleza tiene reserva legal, por lo que cualquier desarrollo por parte del ejecutivo tendiente a codificar o regular de forma sistemática una materia como la intervención de los entes territoriales dentro del marco organizacional del medio ambiente, trastocaría el núcleo esencial del artículo 29 de la Carta e implicaría una trasgresión abierta de los artículos 114 y 150 Superiores.
- 1.3.16.6.** De modo que según aquella corporación, la ley deviene inconstitucional al indicar que *"El gobierno establecerá el procedimiento para que las entidades territoriales puedan proponer al Ministerio de minas y energía" (...)* medidas de

*protección*" en razón a que según su decir, se usurpa una competencia exclusiva del ramo legislativo<sup>6</sup>.

**1.3.16.7.** En conclusión, la parte interviniente considera que debe declararse la inexecutable del artículo 192 de la Ley en comento, en razón a que éste al determinar que las entidades territoriales solamente podrán "*proponer medidas de protección del ambiente sano y las cuencas hídricas*", excluye a las autoridades directa y constitucionalmente competentes de la concreción de una política ambiental armónica y coordinada; despoja de a los ciudadanos el derecho de tener una autoridad policiva, de control y de fomento ambiental cercana a sus necesidades más próximas; y trasgrede el principio de reserva legal, vaciando la competencia para expedir códigos, ubicada -para la parte interviniente- exclusivamente en cabeza del legislador.

**1.3.16.8.** A su turno, los intervinientes consideran que también debe ser inconstitucional el parágrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, pues a su parecer viola la obligación estatal de no regresividad en materia de protección del medio ambiente.

Para los intervinientes, -la realización de actividades económicas en los páramos había sido prohibida por la Ley 1450 de 2011-, lo que implica, que alterar tal situación de prohibición en un sentido más restrictivo para el ambiente, y autorizar la explotación en los términos dados por el Plan Nacional de Desarrollo, puede generar una situación menos favorable, y atentar contra el mandato de progresividad de la protección del medio ambiente.

**1.3.16.9.** Al respecto argumentan, que existe una obligación de cabeza del Estado de no generar medidas regresivas en el desarrollo al medio ambiente como derecho Económico, Social y Cultural, ya que de desfavorecer los derechos ya logrados opera una presunción de inconstitucionalidad, y la misma según aducen, solamente puede frustrarse probando la

---

<sup>6</sup> A esto le agregan que recientemente en Auto del 25 de junio de 2015 el Consejo de Estado, en Sección Primera generó un precedente análogo, donde suspendió provisionalmente un decreto de similares características, en razón a que el mismo le abroga al ejecutivo, competencias reservadas para el legislador en la misma materia.

existencia de un fin legítimo, necesario, razonable y proporcional<sup>7</sup>.

**1.3.16.10.** Fin que aseguran, puede ser legítimo constitucionalmente por garantizar el desarrollo económico, pero no idóneo o proporcional, en razón a que, según aducen, -existen otros mecanismos adecuados para garantizar el desarrollo económico- que no necesariamente implican la explotación de hidrocarburos en paramos, ni cargan consigo en pro de obtener un beneficio económico - una afectación tan desproporcionada con el desarrollo del medio ambiente sano y la conservación del agua como bien jurídico relevante-.

**1.3.16.11.** En esta medida, de cara a la declaratoria de inexecutable apoyando su postura en jurisprudencia del Consejo de Estado, aseguran que si bien puede haber situaciones jurídicas consolidadas, donde algunos agentes tienen títulos mineros o licencias ambientales para explotar minerales e hidrocarburos de los páramos. Al ser la licencia ambiental, una relación de derecho público y ambiental entre un particular y la administración, no constituye como tal un derecho adquirido cierto como el de las leyes civiles, ya que este es susceptible a modificaciones tendientes a garantizar el *"interés supremo de la colectividad y sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social"*<sup>8</sup>.

**1.3.16.12.** En conclusión, al prevalecer el interés ambiental sobre el particular y por tratarse, según aducen, de un retroceso injustificado en la protección de ecosistemas, concluyen que se viola la obligación del Estado colombiano de no regresividad, y por ello aducen que la ley en el apartado 173 debe ser declarada inexecutable.

**1.3.16.13.** En conclusión, en su sentir, al prevalecer el interés ambiental sobre el particular y por tratarse, de un retroceso injustificado en la protección de ecosistemas, concluyen que se viola la obligación del Estado colombiano de no regresividad, y que por ello la ley en el apartado 173 debe ser declarada inexecutable.

---

<sup>7</sup> Sentencia C 1141 de 2005.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 4a., sentencia marzo de 1980 CP: Juan Hernández Sáenz.

**1.3.16.14.** Ahora, sobre el artículo 179 los intervinientes consideran que debe ser declarado inconstitucional, ya que a su parecer desconoce la obligación del legislador de garantizar la participación ciudadana en las decisiones que afecten o puedan llegar a afectar al medio ambiente.

**1.3.16.15.** En este sentido, el ciudadano puede ayudar a identificar los impactos del proyecto y proponer medidas para contrarrestarlos. La institución nos indica que de la lectura de la lectura normativa, doctrinal y jurisprudencial, el rol del ciudadano en el procedimiento de licenciamiento ambiental es clave en la mitigación del riesgo ambiental, y - debe garantizarse su participación real y efectiva en temas ambientales- de forma previa, representativa, informada, activa y eficaz.

**1.3.16.16.** En esta medida, señalan que el proyecto al indicar el procedimiento de trámite y expedición de la licencia ambiental omite señalar a la comunidad como actor relevante, en este sentido, a pesar de que la ley prevé que la autoridad puede solicitar información adicional, la Ley es vaga en la inclusión e intervención de la ciudadanía. Los intervinientes resaltan, que la Ley establece que *"una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado contará con el término de un (1) mes para allegar la información requerida"*, sin indicar quién puede ser el interesado; o que margen de participación tiene la comunidad en el procedimiento de allegar información relevante para la expedición de licencias ambientales.

**1.3.16.17.** De otro lado, advierten los intervinientes, que la desprotección es tal, que ni siquiera el artículo 72 de la Ley 99 de 1993 (que contempla audiencias públicas en el trámite de licenciamiento ambiental) puede ser considerado como norma supletoria para esta omisión legislativa, pues la misma consagra que el trámite de audiencia pública, es un trámite *"potestativo"* de *"socialización del proceso"* y no una instancia de participación.

**1.3.16.18.** Así las cosas, a su sentir, el artículo 179 de la Ley del Plan, resulta inconstitucional, al negarse a darle relevancia al *"conocimiento local"* "(...)" y a *"la evaluación nativa de los*

*impactos*"<sup>9</sup> ambientales, apartando al ciudadano de tener un espacio en proceso de otorgamiento de la licencia ambiental.

**1.3.16.19.** A su vez, resalta que cuando se desatiende "*la definición de medidas de prevención, mitigación y compensación correspondientes*"<sup>10</sup> que los ciudadanos pueden y deben establecer, y se deja un vacío legal que despoja al ciudadano de cualquier participación, se genera un abierto desconocimiento de las normas del bloque de constitucionalidad y de los precedentes del Tribunal Constitucional relacionados con el deber de permitir la participación ciudadana<sup>11</sup>.

**1.3.16.20.** En estos términos, solicitan que se declare la inexecutable del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, al no existir en la misma un mecanismo de participación previa, representativa, informada, activa y eficaz que incluya al ciudadano afectado directamente, dentro del procedimiento de licenciamiento ambiental.

**1.3.16.21.** Por último, consideran que el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 debe declararse inexecutable, pues no se formulan los criterios básicos que determinan la procedencia de la limitación del derecho a la restitución de tierras sobre los predios que sean destinados para la ejecución de los PINE y en razón a que se violan los estándares internacionales en materia de restitución de tierras de población desplazada.

**1.3.16.22.** En esta medida en vez de dignificar y restaurar plenamente los derechos fundamentales de las víctimas, teniendo como medida principal y preferente la restitución de tierras a población desplazada, y reasentando al desplazado en su territorio, como lo indica la Ley 1448 de 2011 y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Según los intervinientes, se pone está en un segundo plano, pues se prefiere una compensación con un predio de similares condiciones y una compensación económica.

---

<sup>9</sup> Sentencia T-294 de 2014.

<sup>10</sup> *Ibidem*

<sup>11</sup> T-293 de 2002, C-123 de 2014, Convención de Río de Janeiro y Convención de Estocolmo.

**1.3.16.23.** Ahora bien, los intervinientes consideran que las medidas impulsadas por la Ley, no ofrecen ningún grado de certeza sobre la suerte de las tierras y su relación con las víctimas, y por ende resultan inadecuadas y desproporcionadas.

**1.3.16.24.** En primer lugar, porque según manifiestan, los criterios que se deben tener en cuenta para declarar la imposibilidad jurídica de restitución no son claros, y en segundo lugar porque tampoco lo es la relación de entre los predios solicitados en restitución y las zonas donde se implementarían los PINES. Lo anterior, según indican, implica que los derechos que asisten a la población desplazada queden en la incertidumbre y es suficiente para que la Ley sea declarada inexecutable.

**1.3.16.25.** En esta misma línea, desde el plano sustancial la intervención señala que la Ley debe ser declarada inexecutable, pues se trasgrede el derecho a la restitución y el derecho a la propiedad de la población desplazada, debido a que según dicen se: i) ignora la categoría de derecho fundamental de restitución dejando de lado su carácter prevalente y preferente; ii) representa un retroceso en la garantía de ese derecho por cuanto reduce significativamente los estándares de protección, y las obligaciones establecidas en la Ley 1448 de 2011 que buscan impedir que particulares aprovechen el contexto de violencia para obtener beneficios económicos; y iii) sacrifica el derecho de las víctimas a recibir el predio despojado o abandonado, sin que esté debidamente probada la consecución de un beneficio que justifique tal decisión.

**1.3.16.26.** Desde el plano formal, la intervención considera que al tratarse de una norma que permea en su contenido material el núcleo fundamental del derecho a la restitución, fijando limitaciones al mismo y señalando de una forma vaga el procedimiento para la restricción del mismo, ante la reserva legal que se predica para este tipo de materias, y ante la ambigüedad de la norma estamos ante una norma inconstitucional.

**1.3.16.27.** En conclusión la parte interviniente, solicita que la Corte Constitucional declare la inexecutable del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 debido a consideran injustificada

y desproporcional la limitación al derecho de restitución que hace la norma.

**1.3.16.28.** En suma, los *amicus curiae* solicitan que el 50, 173 (párrafo primero), 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015 sean declarados inexecutable, omitiendo un pronunciamiento de forma o de fondo sobre el resto del articulado.

### **1.3.17. UNIVERSIDAD DEL ROSARIO**

La Universidad del Rosario por intermedio de Gloria Amparo Rodríguez, docente e investigadora de la misma institución, solicita que se declare la **inconstitucionalidad** de la Ley 1753 de 2015 en los apartados 99, 173 y 179, basándose en las siguientes razones:

**1.3.16.1** En lo referente al artículo 99, indica que bajo el orden legislativo y constitucional que envuelve al medio ambiente, permitir que en la vivienda rural se desarrollen sistemas sépticos sin la obtención de un permiso, configura una regresión en materia de protección constitucional al medio ambiente y al principio de desarrollo sostenible.

**1.3.16.2** Según la interviniente, el principio de desarrollo sostenible y la obligación Estatal de protección a recursos naturales está elevada a rango Constitucional<sup>12</sup>, y permitir que el ordenamiento legal genere excepciones injustificadas, o una legislación que flexibilice la balanza del desarrollo sostenible en contra del medio ambiente, trasgrede el principio de progresividad arraigado en el deber constitucional de prevenir los factores de deterioro ambiental.

**1.3.16.3** En este sentido, la interviniente sostiene que el artículo 173 de la Ley resulta lesivo de la constitución verde o ecológica, contraría la función ecológica que la Carta le otorga a la propiedad y en general restringe de manera injustificada y regresiva el derecho al medio ambiente sano y la protección especial a paramos.

**1.3.16.4** En concreto, sostiene que la inexecutable surge cuando la regulación sobre minería en los páramos, concreta una regresión legislativa ambiental. Y el artículo 202 de la ley 1450 de 2011, prohíbe la "*realización de actividades impactantes en*

---

<sup>12</sup> (artículos 2, 8, 79 y 80)

*ecosistemas de paramo"*, y la actual Ley contempla una *"prohibición de realización de actividades impactantes en paramos delimitados por el gobierno nacional"*.

- 1.3.16.5** En este punto según la *amicus curiae*, se genera una interpretación más restrictiva con los derechos ya reconocidos al medio ambiente, ya que, en vez de prohibir la realización de cualquier actividad impactante en paramos, como lo contemplaba la Ley anterior, se permite que el gobierno delimite el área del páramo, y eventualmente autorice la explotación en algunas zonas, con base en estudios *"técnicos, ambientales, sociales y económicos"* realizados por el mismo.
- 1.3.16.6** De otro lado, en relación con el *"procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales"* contemplado en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, la interventora hace un recuento normativo y doctrinal, recalcando en la importancia social y constitucional del procedimiento de otorgamiento de licencia ambiental, haciendo énfasis en que dicho procedimiento es el punto donde se desarrolla -el principio de participación en materia ambiental y se plasma la incidencia de todos los agentes en la construcción de la política ambiental- obedeciendo al artículo 10 de la Declaración de Río de Janeiro, contenida en nuestro ordenamiento vía bloque de constitucionalidad.
- 1.3.16.7** En específico, la preocupación de esta agente, se sustenta en que bajo el sistema de otorgamiento y flexibilización en el procedimiento de obtención de la licencia contemplado en la Ley del Plan, el tiempo que se le da a la autoridad ambiental para estudiar el impacto ambiental y hacer el trámite de licenciamiento resulta excesivamente corto, y pone en riesgo la máxima de participación y democracia que solventan esta institución. Ya que según se lee de la intervención, entre más agentes sociales y científicos intervengan en la política de licenciamiento, y más tiempo haya para hacer un proceso que ataje todos los riesgos ambientales, más coherente y garante de un medio ambiente sano será el actuar de las autoridades.
- 1.3.16.8** En resumen, la interviniente considera que se desconoce la voluntad del Constituyente, haciendo el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 inexecutable, cuando en el trámite de otorgamiento de la licencia ambiental se sacrifica una vista -temporánea, interdisciplinaria, intersectorial y ajustada con las

expectativas sociales y ambientales- por un procedimiento excesivamente flexible y tendiente a anteponer precipitadamente el desarrollo económico sobre el medio ambiente.

**1.3.16.9** Finalmente, la intervención versa sobre la inexecutable de la Ley 1753 de 2015 en los apartados 99, 173 y 179, y omite pronunciarse al respecto del resto de los cargos.

### **1.3.18. UNIVERSIDAD SANTO TOMAS**

La Universidad Santo Tomas, por intermedio del apoderado y profesor de la misma Carlos Rodríguez Mejía solicita que los artículos 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015 sean declarados inexecutable.

**1.3.18.1.** En primer lugar, considera que el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 es inconstitucional, pues a su vez impone una restricción desproporcionada del acceso a la información ambiental a la ciudadanía, y contraria el artículo 10 de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente.

**1.3.18.2.** Señala, que es de vital importancia constitucional vincular al asociado en procesos de protección al medio ambiente -a través de programas y acciones públicas que empoderen al ciudadano- por lo que una limitación resulta contraria a la máxima del medio ambiente sano y a las normas del bloque de Constitucionalidad.

**1.3.18.3.** Ahora, el interviniente se opone al artículo 50 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, expresando que este debe ser declarado inexecutable, en razón que se limita la reparación integral y el derecho a la justicia, verdad y reparación.

**1.3.18.4.** Solventa su afirmación, señalando que las personas que acuden a mecanismos de restitución de tierras, son víctimas del desplazamiento y sujetos pasivos de un hecho internacionalmente ilícito, de donde deriva la obligación Estatal de darles un trato especial y brindar una reparación que anule todas las consecuencias del hecho ilícito.

**1.3.18.5.** Por último, sostiene que el artículo 173 de la Ley cercena el orden constitucional, pues a su parecer *“el permitir actividades de exploración y explotación en minera y de hidrocarburos en*

*estas zonas, constituye un crimen contra el derecho al agua, puesto que los efectos devastadores de estas actividades comprometen la vida de todos los seres vivos”.*

**1.3.18.6.** En conclusión, el interviniente solicita la declaratoria de inexecutable sobre los artículos 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, omitiendo pronunciarse la totalidad de las normas señaladas como inexecutables, y dejando de lado el resto de cargos cuestionados por la parte accionante.

### **1.3.19. AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO**

La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por intermedio de su directora y apoderada, Adriana María Guillén Arango, solicita a la Corte Constitucional, *"declararse, por un lado, inhibida para fallar de fondo, en razón de la ineptitud sustantiva de algunos de los cargos de la demanda, así como estarse a lo resuelto en los fallos C-035 de 2016 y C-087 de 2016, en relación con otros cargos formulados"*, en subsidio, propone *"declarar exequibles todas y cada una de las disposiciones objeto del presente control de constitucionalidad"*.

**1.3.19.1.** Con respecto a la formulación del cargo por presunta violación de la prohibición de simultaneidad en las sesiones de comisión de conciliación, manifiesta la interviniente que tal prohibición es inexistente toda vez que el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992 únicamente consagra tal prohibición para las comisiones permanentes y plenarias; a su vez, señala que la Corte no puede hacer una interpretación extensiva de una norma restrictiva.

**1.3.19.2.** Afirma que no se puede confundir la cláusula de remisión normativa consagrada en la Ley 5ª de 1992, con la extensión irrazonable de supuestos jurídicos no contemplados en la Ley, como lo sería el requisito de simultaneidad en las sesiones para la comisión de conciliación.

Asegura que de un adecuado análisis del principio de instrumentalidad de las formas se puede concluir que el trámite de conciliación legislativa no es autónomo, independiente y definitivo en la formación de la ley, en tanto ésta etapa legislativa no tiene como finalidad el cierre de la discusión

como si ocurre en las comisiones legislativas permanentes y en las sesiones plenarias.

- 1.3.19.3.** Destaca que el cargo de inconstitucionalidad por violación al deber de votación nominal y pública padece de ineptitud, pues a su sentir el artículo 113 Superior es una regla aplicable a las comisiones permanentes y plenarias no extensible a comisiones accidentales.

Anota que la integración de las comisiones accidentales se circunscribe a superar las discrepancias que se susciten en un proyecto, y no a realizar un debate sustancial para la aprobación de un proyecto como ocurre en las comisiones permanentes y plenarias.

- 1.3.19.4.** Indica que resulta fundamental aplicar para el caso en concreto el criterio hermenéutico de la instrumentalidad de las formas y el *indubio pro legislatore*, entendiendo que el trámite de conciliación no es definitivo por sí solo y está sometido a lo que decida la respectiva Plenaria.

- 1.3.19.5.** Con respecto al cargo por presunta realización indebida del informe de conciliación asegura que no debe prosperar ya que (i) es un vicio intrascendente; (ii) resulta desproporcionado exigir una motivación exhaustiva en una decisión que subsana diferencias formales; y (iii) el informe fue convalidado por el Congreso de la Republica tras la aprobación del texto conciliado.

- 1.3.19.6.** En el cargo por falta de conocimiento del informe de conciliación al momento de la votación, considera que el material probatorio indica que el principio de publicidad fue salvaguardado en todo momento y que por ello los asistentes tuvieron la posibilidad de deliberar de manera informada.

- 1.3.19.7.** Adiciona que de acuerdo con la Ley 5° de 1992 y para la Sentencia C-786 de 2012, la prueba idónea para determinar la configuración de éste tipo de vicio es la Gaceta del Congreso. Señala que en el caso concreto, el informe de conciliación quedó plasmado en la Gaceta el día 5 de mayo de 2015 y no el 6 de mayo de 2015, dando un día para que los legisladores tomaran una decisión informada y saneando cualquier vicio por falta del requisito de publicidad.

**1.3.19.8.** Propone que en el caso concreto se haga una extensión del efecto de la cosa juzgada en el fallo C-087 del 24 de febrero de 2016, toda vez que éste se pronunció sobre el requisito de publicidad en la Ley objeto de análisis, considerando que: (i) se hizo el debate reglamentario, (ii) se realizó por el Presidente de la Cámara de Representantes, (iii) la fecha de votación era cierta, por cuanto se avisó que el debate se llevaría a cabo el 6 de mayo de 2015 y el proyecto fue votado en sesión distinta a la anunciada previamente y (iv) el proyecto fue votado en sesión distinta a la anunciada previamente.

**1.3.19.9.** De otro lado, la interviniente considera que el cargo de inconstitucionalidad por presunta violación al principio de desarrollo sostenible del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 no es apto, pues, a su sentir la demanda parte de una premisa "*falsa o inexistente*" al sostener que habría una "*delimitación indefinida de áreas de reserva para el desarrollo minero*".

Sostiene esté Amicus Curiae que el cargo carece de certeza, toda vez que a su parecer no resulta necesario confrontar la norma cuestionada con las normas constitucionales, dado a que de su interpretación se deduce que la delimitación indefinida planteada no está encaminada a la explotación, sino a la identificación de unas áreas especiales, libres desde el punto de vista minero, para que sobre estas se realicen estudios y evaluaciones indefinidas de potencial minero.

Resalta que este es un cargo muy similar al propuesto en la Sentencia C-035 del 8 de febrero de 2016, donde esta Corte declaró la exequibilidad condicionada de la disposición, por ende sugiere que se integre este cargo con la declaratoria de cosa juzgada.

Sobre sobre éste punto, también indica que la potestad de delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres no afecta el principio de desarrollo sostenible, toda vez que la intemporalidad de la limitación "*no es otra cosa que una garantía de que a futuro en esas áreas se implementen mejores estudios de potencialidad minera y mejores procesos de selección*".

**1.3.11.1.** Indica que la reserva documental contemplada en esta Ley del Plan no atenta contra el derecho a la información en materia ambiental, dado que la restricción se encuentra sustentada en la

posibilidad de limitar información “pública” contenida en el artículo 74 Superior y en la Ley Estatutaria 1712 de 2014.

En concreto, considera la interviniente, que la restricción en el derecho propuesta por la Ley se adecua a lo consagrado por el artículo 19 de la Ley 1712 de 2014, pues éste a su vez establece que los documentos en construcción o los documentos que formen parte del proceso deliberativo de los intereses públicos (como la información técnico-científica), están sometidos a reserva con justa causa.

A su vez, advierte que al Estado se le debe extender el derecho a la reserva comercial o industrial de los privados, en razón a su rol de dirección, orientación y planificación de la economía nacional. Aunado a lo anterior, considera que dicha extensión debe otorgarse en razón a que la información sometida a reserva es una información estratégica y costosa, de tipo científico con potencial uso comercial o industrial en procesos de Selección objetiva.

- 1.3.11.2.** Juzga que el cargo de inconstitucionalidad propuesto contra el artículo 179 de la Ley 1753 no observa de manera completa el contenido de la norma y parte de una valoración subjetiva de los demandantes sobre la capacidad de gestión de las autoridades ambientales, en tanto da como cierto el hecho empírico de que la reducción de términos impide el estudio riguroso de la autoridad ambiental.

Sostiene éste sujeto interviniente que no es viable la presunta inconstitucionalidad del artículo 179 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, puesto que la demanda erradamente parte de que el artículo excluye la participación de las comunidades.

Aduce que derecho a la participación de las comunidades locales en materia ambiental no se vulnera al no incluir a la ciudadanía dentro de ésta norma, toda vez que si se da una interpretación sistemática se observa que diferentes normas como el Decreto 1076 de 2015 se contempla la obligación de hacer partícipes a las comunidades en la toma de decisiones ambientales.

- 1.3.11.3.** Como ejemplo, anota que otras disposiciones como la versión original del artículo 58 de la Ley 99 de 1993, no incluyeron en

su momento expresamente el derecho de las comunidades a participar en las decisiones ambientales, sin que por esta razón fueran objeto de declaratoria de inexecuibilidad o se dejaran de garantizar estos derechos.

**1.3.11.4.** Estima que es falsa la afirmación de los actores según la cual el nuevo procedimiento fijado para atender las solicitudes de licencias ambientales no atiende la complejidad de cada proyecto presentado, toda vez que este es un análisis exclusivamente cualitativo que desconoce la realidad normativa, la eficiencia y las garantías mínimas que reviste la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo ambiental.

**1.3.11.5.** De otro lado, la intervención solicita que se declare la exequibilidad del inciso 2º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, solicitando estarse a lo resuelto en la Sentencia C-035 de 2016.

**1.3.11.6.** Precisa en que la política de área de delimitación de páramos, al tomar en la gestión del territorio criterios sociales o económicos y al reconocer a las fuerzas sociales como aliadas de la funcionalidad y provisión de servicios eco-sistémicos, genera un mayor grado de protección al medio ambiente.

**1.3.11.7.** En suma, con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado solicita la declaratoria de inhibición y, en subsidio, de exequibilidad de todas las normas demandadas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. También sugiere estarse a lo resuelto en los fallos C-035 de 2016 y C-087 de 2016.

## **2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

**2.1.** El Procurador General de la Nación, por medio del concepto N° 006049 solicita a la Corte Constitucional, declararse **inhibida** para emitir un pronunciamiento respecto de la demanda planteada por los vicios de procedimiento ocurridos en el trámite conciliatorio de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015. Solicita además, no emitir un pronunciamiento de mérito en relación con la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el artículo 20, así como con el inciso segundo del artículo 50 de la

Ley 1753 de 2015, puesto que considera existe ineptitud sustancial de la demanda.

- 2.2. Solicita declarar **inexequibles** el inciso 7 del artículo 20, reiterando lo conceptuado en el expediente D-10958<sup>13</sup>, la expresión "*área delimitada*" contenida en el párrafo uno del artículo 173 y la totalidad del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015.
- 2.3. Insta a la Corte Constitucional a declarar **exequibles** los incisos 1, 2 y 3 del párrafo 1° del artículo 173, reiterando lo conceptuado en el expediente D-10864<sup>14</sup>; así como el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015.
- 2.4. Considera que la Corte Constitucional debe inhibirse de conocer respecto de los artículos que fueron objeto de conciliación durante el trámite legislativo de la Ley 1753 de 2015, puesto que la demanda no presenta argumentos ciertos, pertinentes y suficientes.
- 2.5. Afirma que si bien la demanda refiere con precisión cuál es el objeto demandado y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto, no cumple con los requisitos necesarios para su estudio de fondo, toda vez que la argumentación esgrimida por los actores constituye reproches subjetivos dirigidos en contra del proyecto de ley que no se derivan de situaciones realmente existentes. De modo que a juicio del Ministerio Público, los cargos que se analizan "*no son ciertos o, en general, no reúnen los requisitos de suficiencia al no ofrecer los elementos necesarios para hacer el juicio de constitucionalidad*".
- 2.6. Sin embargo, en lo referente a la vulneración del principio de publicidad durante el trámite legislativo de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, precisa que el informe de conciliación unificado del proyecto de ley 138 de 2015 Senado – 200 de 2015 Cámara (Ley 1753 de 2015) fue publicado en las Gacetas de Senado y Cámara el día 6 de Mayo de 2015, al tiempo que por medio de las Actas N° 55 y N° 60 del 5 de Mayo fue anunciada la conciliación, tanto al Senado como a la Cámara de Representantes. Conforme con el Acta N° 56, su aprobación se efectuó en el Senado durante la plenaria del 6 de Mayo de 2015, mientras que conforme con el Acta N° 61, en la Cámara de

---

<sup>13</sup> Sentencia C-221 de 2016.

<sup>14</sup> Sentencia C-035 de 2016.

Representantes se aprobó el proyecto de ley en sesión Plenaria celebrada el 6 de mayo de 2015. De modo que, teniendo en cuenta lo anterior, considera cumplido el requisito de publicar el informe de conciliación antes de su aprobación, en los términos que señala la Constitución.

- 2.7.** Respecto del cargo elevado por la simultaneidad en las sesiones de Plenaria de Senado de la República y la Comisión de Conciliación, el día 5 de Mayo de 2015, indica, que no le asiste razón a los actores puesto que no se observa la simultaneidad planteada, toda vez que existe una evidente diferencia entre las fechas de la sesión de la comisión de conciliación (5 de Mayo de 2015) y las sesiones aprobatorias de Senado y Cámara de Representantes (6 de Mayo de 2015). Por lo cual, concluye que los debates no fueron paralelos y de esa forma no hubo lugar a la simultaneidad acusada.
- 2.8.** En lo relacionado con los cargos de falta de votación nominal y pública, y por indebida realización del informe de conciliación en el trámite legislativo de la Ley 1753 de 2015, indica que la argumentación de los actores resulta carente de especificidad, suficiencia y certeza, motivo por el cual la demanda adolece de ineptitud sustantiva.

No obstante lo anterior, aduce que conforme al Acta N° 56 durante la sesión plenaria del 6 de Mayo de 2015, se reunió el Senado de la República en pleno y avaló el informe de mediación acordado por la Comisión de Conciliación, informe que se aprobó mediante votación ordinaria sin que se haya solicitado votación nominal y pública. En cuanto al cargo por indebida realización del informe de conciliación, arguye que no cumple con el requisito de pertinencia y suficiencia puesto que el cargo planteado por los actores no logra demostrar la forma precisa en que se contraría el orden constitucional.

- 2.9.** Sostiene que sobre el primer cargo de fondo, en contra del inciso 7 del artículo 20 de la Ley 1753, el Ministerio Público ya se ha pronunciado en concepto anterior (N° 5993) y con ocasión del expediente D-10958<sup>15</sup>. Sin embargo plantea la importancia del acceso a la información pública y la relación de ésta con el ejercicio de derechos como la participación ciudadana; lo cual se encuentra inescindiblemente ligado con los asuntos ambientales (Art 79 C.P.).

---

<sup>15</sup> Sentencia C-221 de 2016.

- 2.10.** A partir de ello, señala como criterio para la interpretación de la disposición constitucional el principio 10 de la Declaración de Río en la que se menciona que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos, pues toda persona debe tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas. Trae a colación lo dicho por la Corte Constitucional en el sentido de que *“el titular del derecho al acceso a la información pública es toda persona, sin que se exija ninguna cualificación o interés particular para que se entienda que tiene derecho a solicitar y a recibir dicha información”* (C-274 de 2013). Adicionalmente fundamentado en lo anterior, concluye que la información geoquímica, geofísica y geológica generada en relación con las áreas de reserva minera, concurren en la categoría de información de carácter público en los términos que lo señala la ley estatutaria de transparencia.
- 2.11.** Afirma que si bien es cierto que la Carta Política en el artículo 74 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, advierten sobre la posibilidad de limitar el acceso público a la información, no es menos cierto que dicha limitación no se puede realizar bajo cualquier argumento, sino que para que se dé la reserva de la información, ésta debe estar sustentada en la protección de bienes jurídicos superiores como la seguridad nacional, entre otros. Con respecto a esto, referencia lo señalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-491 de 2007, en punto a que *“los límites del acceso a la información sólo serán constitucionalmente legítimos si tienen la finalidad de proteger derechos fundamentales o bienes constitucionalmente valiosos como la Seguridad Nacional, el Orden Público o la Salud Pública”*.
- 2.12.** Finalmente, manifiesta que al estudiar el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, a la luz de lo señalado en precedencia, no se justifica la reserva de la información, dado que no busca proteger ningún valor constitucional supremo. Sino que por el contrario, la aplicación de esta reserva pone en grave riesgo el ejercicio de derechos fundamentales como la participación ciudadana en la toma de decisiones que les pueden afectar.

En este mismo sentido, aduce que toda restricción a un derecho fundamental debe respetar el principio de legalidad, así como debe estar justificada por la preservación de un fin superior, razón por la cual la disposición objeto de demanda debe ser declarada inexecutable, *“al restringir de forma ilegítima un derecho*

*fundamental, que comporta carácter esencial para la democracia y el derecho a la información mismo”.*

- 2.13.** En lo que toca con el segundo cargo de fondo elevado en contra de la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, expone que carece de claridad y certeza en la formulación del cargo, debido a que supone una afirmación sin demostración.

En esa medida, cuestiona lo afirmado por los demandantes por cuanto “*...no es cierto que durante los periodos que permanezcan delimitadas las áreas de reserva estratégica mineras se comprometa el principio de desarrollo sostenible en relación con el derecho que tiene toda personas de gozar de un ambiente sano*”. Para sustentar su afirmación señala que en el tiempo durante el cual las áreas de reserva estratégica minera se encuentran delimitadas, no se materializa ningún tipo de intervención minera, sino que se limita a los estudios que realice el Servicio Geológico Colombiano.

Resalta que debe tenerse en cuenta que la delimitación de las áreas finaliza cuando éstas sean sometidas al proceso de selección objetiva, a fin de darlas en concesión minera. Proceso para el cual las autoridades deben respetar el medio ambiente y observar la reglamentación del caso, esto en lo referente a las obligaciones ambientales de los contratistas mineros tanto en el trámite previo que deben realizar con las autoridades territoriales, como en el proceso de exploración y explotación. A juicio del Procurador, justamente por ello, el inciso cuarto del mismo artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, exige contar con la participación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para todos los procesos de selección objetiva que tengan como fin dar áreas mineras en concesión. De modo que la entidad realice control sobre el cumplimiento de las normas ambientales pertinentes.

- 2.14.** Expresa por último que la vigencia de cada uno de los Planes Nacionales de Desarrollo, es de aproximadamente cuatro (4) años, por lo que considera, que las áreas de reserva estratégica mineras que se delimiten, tendrán la misma vigencia que el Plan Nacional de Desarrollo.
- 2.15.** Considera, respecto del tercer cargo de fondo presentado en contra del inciso segundo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, que éste no puede ser objeto de estudio de fondo, por existir falta de certeza

en su formulación. Por cuanto “*se trata de una afirmación que no corresponde con la realidad jurídica legal que se usa como referente de tal afirmación*”.

- 2.16.** Alega que los actores fundan de forma errada su ataque, puesto que suponen que el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, permite a las víctimas escoger entre la indemnización o compensación en los eventos en los que existe la imposibilidad jurídica de restitución de los predios objeto de despojo o abandono forzado. De modo que al considerar de forma errada este presupuesto, arriban a la conclusión inexacta sobre la que afirman, que se viola el derecho a las víctimas a la reparación integral.
- 2.17.** Manifiesta que esto no corresponde a lo preceptuado en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, debido a que ni el artículo ni mucho menos la ley en su conjunto dejan al criterio de la víctima, la solicitud de restitución, compensación o indemnización; sino que por el contrario, la norma impone al juez la restitución del predio objeto de despojo. Solamente en los casos en los que la restitución del bien resulta improcedente por las razones expuestas en el artículo 97 de la citada ley, puede subsidiariamente el solicitante pedir la compensación en especie o indemnización.
- 2.18.** Considera el Jefe del Ministerio Público que lo señalado en el inciso segundo del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, debe considerarse como una razón adicional a las descritas en el artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, de modo que la improcedencia de la restitución del predio despojado o forzadamente abandonado se incluye por motivos de interés general, que sea, permitir el desarrollo del país.
- 2.19.** Sobre el cuarto cargo de fondo presentado contra los incisos 1°, 2° y 3° del párrafo 1 del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, reitera la importancia de proteger los páramos en Colombia puesto que contiene de forma directa la protección del derecho fundamental al agua y solicita estarse a lo resuelto en el expediente D-10864.
- 2.20.** Reitera los argumentos presentados en el expediente número D-10864, en el cual también se demandó la inconstitucionalidad del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. En dicha intervención solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada del párrafo del artículo 173, bajo el entendido de “*que la decisión de impedir que la actividad minera siga desarrollándose*

*debe tomarse al momento en que la autoridad ambiental revise no sólo las licencias ambientales sino los efectos que las actividades han causado sobre los páramos, y dicha revisión a cargo de las autoridades ambientales debe hacerse a continuación de la entrada en vigencia de la prohibición del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015”.*

- 2.21.** Alega que debe tenerse presente el reconocimiento de los imperativos constitucionales de protección al medio ambiente y aseguramiento a las generaciones futuras de un ambiente sano y unas condiciones necesarias para su adecuado desarrollo. En consonancia con los artículos (2, 65, 79 y 80 de la C.P.). Corolario de esto, concluye que las normas tendientes a la protección de los páramos, buscan desarrollar de forma efectiva estos imperativos constitucionales.
- 2.22.** Arguye que los páramos son considerados “fábricas de agua” en tanto *“son importantes para la generación y regulación del agua, a la vez que contribuyen a la regulación climática gracias a su capacidad de absorber gas carbónico, y prueba de ello es que la mayoría de las estrellas hidrográficas del país se generan en áreas de páramos”.*
- 2.23.** Trae a colación la importancia de los sistemas de páramos, resaltada por la corporación Parques Nacionales Naturales de Colombia, en cuanto *“no solamente posee la mayor superficie de páramos en el mundo, sino también la mayor cantidad de páramos independientes. En Colombia se encuentra el 98% de las especies vegetales de páramos que existen en el mundo”.*
- 2.24.** Solicita como lo realizó en concepto anterior que en precedente se reseñó, la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo, por cuanto el *“referido parágrafo debe ser condicionado en el entendido de que cuando se refiere a la no continuación de la actividad minera también se incluye a la actividad de hidrocarburos cuando 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”.*
- 2.25.** Manifiesta, frente al quinto cargo de fondo, en contra de la expresión “las áreas delimitadas como” contenida en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que si bien el Ministerio Público en ocasión anterior allegó concepto respecto del artículo *sub examine*, la expresión demandada en esta oportunidad no se encuentra

contenida en el objeto de la demanda sobre la cual el representante rindió concepto. Así las cosas, solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, toda vez que se torna regresiva y contraria al artículo 79 de la Constitución.

- 2.26. Señala que la aplicación del principio de progresividad o no regresividad, si bien se aplica originalmente en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, permite su aplicación en el ámbito de otros derechos, como el derecho al ambiente. Trae a colación, para respaldar su argumento, la sentencia C-443 de 2009, en tanto señala que *“la Constitución traza lineamientos claros para la protección al medio ambiente: el aprovechamiento de los recursos naturales no puede generar un daño o deterioro que atente contra su diversidad e integridad”*.
- 2.27. Indica además que tales lineamientos constitucionales se encuentran respaldados por los artículos 332, 333, 334 y 336 de la Constitución. De lo cual colige que además de existir un deber constitucional en cuanto a la expedición de normas que protejan el ambiente, esas normas deben asegurar la ampliación y progresividad en la protección de la integridad y diversidad del ambiente.
- 2.28. Apunta que le asiste razón a los demandantes en acusar la inconstitucionalidad de la expresión demandada, toda vez que del examen de la norma anterior (Artículos 34 de la Ley 685 de 2001 y 202 de la Ley 1450 de 2011), se desprende que la expresión contenida en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, es evidentemente regresiva. Esto por cuanto *“se preveía una protección completa a los páramos en la medida en que utilizaba la expresión ecosistemas que, como se afirma en la demanda, sí da cuenta del concepto biogeográfico sistémico con la capacidad de proteger a los páramos como un todo (incluyendo su biodiversidad) y no sólo a ciertas áreas de los páramos que pueden ser delimitadas”*.
- 2.29. A juicio del interviniente con la eliminación del criterio de *Ecosistemas* y el remplazo por el concepto de *“áreas delimitadas como”* se pone en peligro la subsistencia de los ecosistemas de páramo. De modo que, a través de una delimitación jurídica, se desecha el concepto biogeográfico y se deja de lado el valor de los ecosistemas como un todo, en lo referente a la renovación del recurso hídrico.

- 2.30.** En lo que refiere a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, solicita que se declare INEXEQUIBLE por ser contrario a los fines esenciales del Estado y a la Constitución Política. Puesto que dicha disposición contraría los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 8, 78, 79 y 80 de la Constitución.
- 2.31.** Sostiene que, en efecto las licencias ambientales no son un tipo de licencia de carácter ordinario, sino que comportan vital importancia para la concreción de mandatos constitucionales como la planeación administrativa, protección del ambiente, desarrollo sostenible y participación ciudadana, como se encuentra reconocido jurisprudencialmente (C-328 de 1995 y C-746 de 2012). Define la relación entre la licencia ambiental y la protección del ambiente, como una relación medio-fin constitucional, protección que se desprende del artículo 79 de la C.P.
- 2.32.** En el mismo sentido, sostiene que la Corte Constitucional se pronunció en sentencia C-328 de 1995, sobre los deberes en materia ambiental que la Constitución le impone al Estado y a los particulares, específicamente sobre la planeación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. En ese sentido, estimó esta Corporación que *“el artículo 80 de la Constitución coloca en cabeza del Estado el deber general de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, le impone el deber especial de prevenir y controlar el deterioro ambiental”*.
- 2.33.** Para el funcionario la licencia ambiental también concreta el mandato constitucional del artículo 79 de la Constitución *“la Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”*. Considera que el trámite de la licencia ambiental es el espacio más idóneo creado por el Estado para que las comunidades participen activamente, en caso de que se pudieran ver afectadas por la ejecución de un proyecto objeto de licenciamiento. De modo que este mandato se ve seriamente transgredido frente a la norma demandada, puesto que sumado a las reducciones en los términos de proceso de licenciamiento no se prevé la solicitud de información a las comunidades, para el otorgamiento de la licencia. Lo que hace que el nuevo procedimiento menoscabe la participación ciudadana consagrada en el artículo 79 de la Constitución.

- 2.34.** Asegura que, en lo relacionado con la regulación del licenciamiento ambiental, el legislador no cuenta con amplia libertad de configuración puesto que las normas respecto de la mencionada institución jurídica deben ser acordes al cumplimiento de mandatos superiores de tipo constitucional, como la protección del ambiente y la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Trae como ejemplo de esta restricción, en la libertad de configuración del legislador, la declaratoria de inexecutable de la aplicación del silencio administrativo positivo, con ocasión del trámite de otorgamiento de licencias ambientales (C-746 de 2012).
- 2.35.** Por último, en lo referente al cargo de inconstitucionalidad enrostrado al artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, en el que consideran los demandantes que es violatorio de los derechos al medio ambiente y la participación ciudadana. Encuentra que el artículo demandado es acorde con el ordenamiento constitucional, en tanto *“establece una medida razonable y proporcionada que no impone trabas insuperables para las entidades territoriales, ni impide la participación de las comunidades afectadas dentro del proceso de licenciamiento ambiental”*

Refiere que la norma demandada no incurre en una violación del derecho de las comunidades a participar de las decisiones ambientales que les afecten, puesto que precisamente es la finalidad de la disposición, propiciar espacios para que se den acuerdos con las entidades territoriales. Con lo cual estima se está dando cumplimiento a lo ordenado por esta Corporación en sentencia C-123 de 2014. Concluye que no puede afirmarse que se transgrede el artículo 79 de la Constitución *“simplemente porque no se dispone la participación de las comunidades en todas y cada una de las etapas del proceso administrativo de licenciamiento ambiental”*.

- 2.36.** Respecto de la acusación de los accionantes a la disposición objeto de censura, en la cual reclaman que la norma no garantiza la participación de las comunidades mediante las entidades territoriales considera que el cargo no está llamado a prosperar debido a que, en su sentir, la norma solamente prevé la creación de los espacios para los acuerdos que deben ser regulados por el Gobierno y es en esos espacios en donde se debe concretar el mandato constitucional.
- 2.37.** En cuanto al cargo de violar el deber de garantizar el medio ambiente sano, manifiesta que la norma busca un fin

constitucionalmente imperante, la protección al ambiente, a la vez que garantiza la autonomía de las entidades territoriales; puesto que descarga sobre ellas el deber de realizar los acuerdos con el Ministerio de Minas y Energía para la adopción de medidas que protejan el ambiente. Para el interviniente, la exigencia impuesta a las entidades territoriales de aportar estudios técnicos que sustenten las medidas de protección solicitadas no implica, en sí misma, una violación a la participación ciudadana, puesto que la misma norma objeto de cesura las faculta para que acudan a estudios realizados con anterioridad.

- 2.38.** Finaliza señalando que tal exigencia es razonable, por cuanto permite que las medidas de protección al ambiente que sean solicitadas, contengan un concepto técnico y no sean de modo alguno arbitrarias. Resalta que el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, permite a las entidades territoriales echar mano de estudios realizados para otros fines, como en el caso de los Planes de Ordenamiento Territorial o los realizados por las Corporaciones Autónomas Regionales.

### **3. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. COMPETENCIA**

Conforme al numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la ley demandada.

#### **3.2. METODOLOGÍA DE LA DECISIÓN**

Para darle claridad al ciudadano, la Corte analizará previamente la demanda de inconstitucionalidad para examinar: i) el requisito de caducidad; ii) la configuración del fenómeno de la cosa juzgada; iii) los requisitos mínimos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad y; iv) el trámite de admisibilidad. Posteriormente, evaluará en dos bloques los cargos formulados en la demanda. En el primero de ellos, precisará los cargos formales, sus problemas jurídicos, consideraciones o marco analítico y la solución de los mismos. Acto seguido, empleará la misma forma de estructura de resolución en relación con los cargos materiales.

#### **3.3. CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO DE CADUCIDAD**

De conformidad con el numeral 3° del artículo 242 de la Constitución Política, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un (1) año, contado desde la publicación del respectivo acto.

En el caso objeto de examen, la Ley 1753 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial Diario Oficial No. 49538 del nueve (9) de junio de dos mil quince (2015) y la demanda de inconstitucionalidad fue presentada el cinco (5) de agosto del mismo año, es decir, dentro del término anteriormente señalado.

### **3.4. ANÁLISIS DE LA COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**

De conformidad con el artículo 243 de la Constitución Política, las decisiones que adopte esta Corte en ejercicio de la acción de control de constitucionalidad de normas legales hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y en coherencia con lo anterior, los artículos 48 de la Ley 270 de 1996<sup>16</sup> y 21 del Decreto 2067 de 1991<sup>17</sup>, así lo establecen.

Según la jurisprudencia constitucional, en virtud de los efectos de cosa juzgada las decisiones de la Corte tienen fuerza vinculante y carácter inmutable<sup>18</sup>, lo cual brinda seguridad jurídica, se garantiza la efectiva aplicación de los principios de igualdad y da consistencia a las decisiones de esta Corporación. La existencia de cosa juzgada genera la prohibición de volver a estudiar un determinado contenido normativo frente al mismo cargo constitucional ya examinado y la consecuente obligación de estarse a lo resuelto<sup>19</sup>. Este efecto se produce tanto en virtud de una sentencia que declara la exequibilidad como en aquella que decide que la disposición es inexecutable<sup>20</sup>.

Existe cosa juzgada cuando concurren dos elementos: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; y (ii) que se presenten las mismas

---

<sup>16</sup> Artículo 48. Alcance de las sentencias en el ejercicio del control constitucional. Las sentencias proferidas en cumplimiento del control constitucional tienen el siguiente efecto:

1. Las de la Corte Constitucional dictadas como resultado del examen de las normas legales, ya sea por vía de acción, de revisión previa o con motivo del ejercicio del control automático de constitucionalidad, sólo serán de obligatorio cumplimiento y con efecto erga omnes en su parte resolutive. La parte motiva constituirá criterio auxiliar para la actividad judicial y para la aplicación de las normas de derecho en general. La interpretación que por vía de autoridad hace, tiene carácter obligatorio general.

<sup>17</sup> Artículo 21. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional tendrán el valor de cosa juzgada constitucional y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y los particulares.

<sup>18</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-028 de 2006.

<sup>19</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-079 de 2011.

<sup>20</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-241 de 2012.

razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en ese fallo antecedente<sup>21</sup>.

Sobre las categorías de la cosa juzgada constitucional y los eventos en los cuales no se configura, ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Corporación<sup>22</sup> en señalar que:

*“La Corte ha explicado que existe cosa juzgada absoluta, ‘cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexecutable en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional’<sup>23</sup>.*

*Por su parte, la cosa constitucional relativa se presenta ‘cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado’<sup>24</sup>.*

*La doctrina constitucional ha previsto tres (3) excepciones al alcance de la cosa juzgada constitucional<sup>25</sup>:*

*a. La cosa juzgada relativa implícita, frente a la cual esta Corporación ha señalado: ‘Puede suceder que la Corte haya declarado la exequibilidad de una disposición legal solamente desde el punto de vista formal, caso en el cual la cosa juzgada operará en relación con este aspecto quedando abierta la posibilidad para presentar y considerar nuevas demandas de inconstitucionalidad por su contenido material; o bien puede acaecer que la Corte al declarar la exequibilidad de una norma haya limitado su decisión a un aspecto constitucional en particular o a su confrontación con determinados preceptos de la Carta Política, situación en la cual la cosa juzgada opera solamente en relación con lo analizado y decidido en la respectiva sentencia’<sup>26</sup>.*

---

<sup>21</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-987 de 2010.

<sup>22</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-254A de 2012.

<sup>23</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-469 de 2008, C-542 de 2011, C-310 de 2002; C-978 de 2010, C-819 de 2010, C-061 de 2010, C-729 de 2009, C-406 de 2009; C-149 de 2009, C-516 de 2007, C-647 de 2006, C-310 de 2002.

<sup>24</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-469 de 2008; C-542 de 2011; C-978 de 2010; C-819 de 2010, C-061 de 2010, C-729 de 2009, C-406 de 2009, C-149 de 2009, C-516 de 2007, C-647 de 2006, C-310 de 2002.

<sup>25</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-029 de 2009.

<sup>26</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-153 de 2002, C-237A de 2004 y C-798/03.

*b. La cosa juzgada aparente, que se presenta ‘si pese al silencio que se observa en la parte resolutive de la sentencia, existen en su parte motiva referencias suficientes para concluir que, en realidad, la Corte limitó su análisis únicamente a los cargos que le fueron planteados en la demanda, o a la confrontación de la norma acusada con el contenido de unos determinados preceptos constitucionales’<sup>27</sup>.*

*c. Por su parte, la doctrina de la Constitución viviente consiste en ‘una posibilidad, en todo caso excepcionalísima, de someter nuevamente a análisis de constitucionalidad disposiciones sobre las cuales existe un pronunciamiento de exequibilidad, en la que dicha opción concurre cuando en un momento dado, a la luz de los cambios económicos, sociales, políticos, e incluso ideológicos y culturales de una comunidad, no resulte sostenible, a la luz de la Constitución, - que es expresión, precisamente, en sus contenidos normativos y valorativos, de esas realidades -, un pronunciamiento que la Corte haya hecho en el pasado, con fundamento en significaciones constitucionales materialmente diferentes a aquellas que ahora deben regir el juicio de Constitucionalidad de una determinada norma’<sup>28</sup>.”*

Con el anterior fundamento teórico, la Sala pasará a examinar la posible configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con algunos de los cargos formulados por los actores:

#### **3.4.1. Existencia de cosa juzgada constitucional con respecto al cargo formulado contra el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 en relación con la Sentencia C-221 de 2016**

En la demanda se ataca el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015; los actores consideran que vulnera el derecho de acceso a la información pública, contenido en los artículos 20 y 74 de la Constitución Política. Según los libelistas, en este inciso opera una reserva sobre la información geológica, geoquímica y geofísica, a partir de la declaratoria de áreas estratégicas mineras por parte de la Autoridad Minera, esta información reservada es la que permitirá evaluar el potencial mineral de tales áreas. En su concepto, “*la reserva a la información prevista en el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 no persigue una finalidad legítima, no garantiza el derecho a la*

---

<sup>27</sup> Sentencias C-260 de 2011 y C-931 de 2008. En el mismo sentido pueden verse las Sentencias C-397 de 1995, C-700 de 1999, C-1062 de 2000 y C-415 de 2002, entre otras

<sup>28</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-029 de 2009.

*información de manera oportuna y no es proporcionada, por lo que supone un desconocimiento del derecho de acceso a la información pública, previsto en los artículos 20 y 74 de la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”<sup>29</sup>.*

Encuentra la Corte que esta misma disposición fue objeto de juzgamiento por la Sala Plena de esta Corporación en la Sentencia C-221 de 2016. En esa oportunidad la Corte declaró inexecutable el inciso 7° del artículo 20 al considerar que la reserva de la información geológica para los proyectos de desarrollo minero *“resulta excesiva y desproporcionada no sólo para la ciudadanía en general, sino sobre todo, frente al derecho de las entidades territoriales y las comunidades indígenas y afro descendientes 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 presentan problemáticas relacionadas con el punto de equilibrio entre el uso de la tierra, el medio ambiente y el desarrollo social”*.

Del anterior pronunciamiento de inconstitucionalidad, la Sala concluye que operó el fenómeno de la cosa juzgada en relación con el inciso 7° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

#### **3.4.2. Existencia de cosa juzgada constitucional con respecto al cargo formulado contra el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 en relación con la Sentencia C-035 de 2016**

Los demandantes consideran que el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 debe ser declarado inconstitucional, *“por cuanto desconoce el derecho fundamental de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos a la reparación integral. Específicamente se desconoce la autonomía de las víctimas y su derecho a acceder a un recurso judicial efectivo para solicitar reparaciones, previsto en los artículos 29 y 229 de la Constitución y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”*.

Señalan, de conformidad con las Sentencias C-821 de 2007 y C-820 de 2012, que el derecho a la restitución de los bienes de los cuales las personas en situación de desplazamiento han sido despojadas, es también un derecho fundamental. En esa medida, consideran que la improcedencia de la restitución en los predios calificados como PINE es una restricción desproporcionada al derecho de las víctimas a la

---

<sup>29</sup> Folio 69, cuaderno principal.

restitución, por lo que debe considerarse inconstitucional, “...la disposición prevista en el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 establece esta medida en términos amplios y generales, sin control judicial alguno, que puede en la práctica suponer un límite importante en la política de restitución de tierras, afectando así el derecho fundamental a la restitución de las personas despojadas o forzadas a abandonar sus tierras. En otras palabras, para otorgar seguridad jurídica a los Proyectos de Interés Nacional Estratégico y hacerlos visibles, se opta por un mecanismo gravoso para los derechos de las víctimas que solicitan los predios en restitución, pues dicho mecanismo les niega su derecho de acceder a un recurso judicial efectivo y su autonomía”.

Al respecto, observa la Corte que en relación con los cargos formulados contra el inciso 2° del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, el numeral cuarto resolutivo de la Sentencia C-035 de 2016, declaró inexecutable el inciso 2° del artículo 50, estableciéndose una coincidencia plena con los cargos examinados en aquella oportunidad por la Corporación.

Para fundar la inconstitucionalidad de la norma, consideró la Sala Plena mediante Sentencia C-035 de 2016, “...pese a que la medida contemplada en el artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 no es necesaria, lo que implica que la norma jurídica vulnera el principio de igualdad, lo cierto es que **tampoco es proporcional**. En efecto, la importancia de los bienes jurídicos involucrados, a saber, los derechos fundamentales a la restitución de víctimas del conflicto armado, acceso a la administración de justicia y debido proceso excede ampliamente la necesidad de consecución del fin propuesto. La Corte considera que un criterio de conveniencia, como es el caso de la realización de proyectos de interés estratégico nacional, cuya naturaleza es puramente económica, no puede sobreponerse a la protección de los derechos fundamentales consagrados a favor de sujetos de especial protección constitucional, como es el caso de las víctimas del conflicto armado. Por lo tanto, declarará la inconstitucionalidad”.

### **3.4.3. Existencia de cosa juzgada constitucional con respecto al cargo formulado contra los incisos 1°, 2° y 3° del párrafo 1° del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en relación con la Sentencia C-035 de 2016**

Señalan los demandantes que los incisos 1°, 2° y 3° del párrafo 1° del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, desconocen el derecho fundamental al agua al permitir la realización de actividades mineras, de exploración y

explotación de hidrocarburos en ecosistemas de páramos, *“la ejecución de dichas actividades tiene el potencial de afectar gravemente estos ecosistemas estratégicos y por ende el derecho al agua y a la vida de los individuos”*. Más adelante, complementan la acusación en los siguientes términos, *“los incisos 1º, 2º y 3º del parágrafo 1º del artículo 173 de la Ley 175 de 2015 prevén que en los ecosistemas del páramo podrán adelantarse actividades de exploración y explotación minera y de hidrocarburos que cuenten con contrato y licencia ambiental hasta su terminación, que sean anteriores al 9 de febrero de 2010 para minería y al 16 de junio de 2011 para hidrocarburos. Esto puede significar un impacto de hasta 25 años más por causa de minería e hidrocarburos, si se tiene en cuenta que la legislación actual prevé que la duración máxima de las concesiones mineras es de treinta años y de las concesiones de hidrocarburos es de veinticuatro años. Este período de actividades extractivas no sólo afecta directamente el principal ecosistema que garantiza la cantidad y calidad del agua en nuestro país, sino que ejerce una presión sobre la demanda del recurso hídrico”*.

Adicionalmente, los actores estiman que los incisos demandados del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, vulneran el derecho a gozar de un medio ambiente sano, el deber correlativo de protección ambiental (artículo 79 C.P.) y la obligación de no regresividad en materia ambiental, contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Resaltan que los incisos acusados del parágrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, vulneran el derecho de todos a gozar de un ambiente sano, en la medida en que se afecta uno de los ecosistemas estratégicos más importantes de Colombia como son los páramos, *“de cuyo abastecimiento dependen de forma directa o indirecta por lo menos 339 municipios. Las actividades de exploración y explotación en los ecosistemas de páramos generan consecuencias como pérdida de biodiversidad, sedimentación de cuerpos de agua, contaminación de acuíferos y aguas superficiales, aumento de la fragilidad y vulnerabilidad de ecosistemas sensibles al cambio climático, alteración del paisaje y producción de partículas atmosféricas contaminantes”*.

Sobre el desconocimiento de la obligación de no regresividad en materia ambiental, contenida en distintos instrumentos de derecho internacional ratificados por Colombia, exponen que los incisos demandados van en contravía de las dinámicas naturales de los ecosistemas de páramos y

condicionan su protección a los límites que establezca la autoridad correspondiente. Al comparar esta norma con la establecida en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2010, concluyen que se conculcó el principio de no regresividad en materia ambiental sin justificación válida, ya que anteriormente la protección de los páramos no quedaba condicionada a que se surtieran los procesos de delimitación, *“...de la protección absoluta del ecosistema de páramo prevista en la Ley 1450 de 2011 se pasa a la protección relativa del área delimitada como páramo, establecida en los incisos 1º, 2º y 3º del parágrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015...”*.

Al verificar los cargos presentados en esta oportunidad en relación con lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016, se establece que la disposición parcialmente demandada también fue impugnada por cargos análogos en el expediente con radicado número D-10864. En esa oportunidad, los demandantes consideraron que los mismos incisos vulneraban los derechos al ambiente sano, al agua y al patrimonio público.

Mediante Sentencia C-035 de 2016, la Corte consideró que los incisos primero, segundo y tercero del primer parágrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 debían ser expulsados del ordenamiento jurídico debido a la fragilidad y desprotección en la que quedarían los ecosistemas de páramo, entre otras razones, *“...El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente”*.

Por lo anterior, como quiera que: i) los incisos 1º, 2º y 3º del parágrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 ya fueron objeto de juzgamiento; ii) los cargos planteados en este asunto coinciden con los examinados por la Corte en esa oportunidad y; iii) el parámetro de control de constitucionalidad no se ha alterado, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en la Sentencia C-035 de 2016.

#### **3.4.4. Existencia de cosa juzgada constitucional con respecto al cargo formulado contra el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, en relación con la Sentencia C-272 de 2016**

Los actores demandan el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 por vicios del procedimiento en su formación por un presunto desconocimiento de las reglas del debate legislativo establecidas en los artículos 161 y 133 de la Constitución y 93 y 188 de la Ley 5ª de 1992.

Con respecto al contenido normativo del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, la Sala Plena encuentra que operó el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, en tanto mediante Sentencia C-272 de 2016, ésta Corporación declaró la inexecutable de la totalidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015, con lo cual todos sus contenidos normativos fueron expulsados del ordenamiento jurídico.

Para fundamentar la inconstitucionalidad de la norma, la Corte determinó que la financiación del servicio público de alumbrado no genera utilidades particulares a personas o grupos sociales específicos, en ese sentido, la disposición no era compatible con las contribuciones especiales. En criterio de este Tribunal, al tenor literal del artículo 365 de la Constitución, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, en el cual reside la obligación de asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional en beneficio del interés general, sin tener en cuenta criterios de viabilidad financiera y de rentabilidad.

Además, el cambio de naturaleza jurídica del tributo que establecía el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 para la financiación del servicio de alumbrado público, impactaba todo el articulado, razón por la cual, se reitera, declaró su inconstitucionalidad frente a todo el Texto Constitucional, con efectos de cosa juzgada absoluta.

Al declararse la inexecutable de la Ley 1753 de 2015 y verificarse que se trata del mismo contenido normativo demandado, el cual para el momento en que se efectúa este análisis de constitucionalidad ha sido sustraído del ordenamiento jurídico mediante Sentencia C-272 de 2016, se entiende agotado el debate constitucional sobre la norma acusada. En consecuencia, la Corte declarará estarse a lo resuelto en la mencionada providencia judicial.

#### **3.4.5. Inexistencia de cosa juzgada respecto del primer cargo formal por vulneración del artículo 161 constitucional ante la presunta falta de publicación del informe de conciliación**

La existencia de cosa juzgada en materia de control constitucional, como se indicó en precedencia, implica que en los eventos en que la Corte Constitucional ha declarado la constitucionalidad de la norma, no puede

volverse a suscitar un debate por el mismo cargo, salvo que el parámetro de constitucionalidad, es decir, el fundamento a partir del cual se haya determinado la exequibilidad de la norma haya sido modificado o eliminado, caso en el cual se crea un nuevo contexto jurídico a partir del cual es necesario volver a examinar la disposición legal cuestionada.

Con respecto a los cuatro cargos formulados por vicios del procedimiento en la formación de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, la Sala encuentra que los mismos no han sido objeto de pronunciamiento por parte la Corporación en una oportunidad precedente; tampoco existe coincidencia en los cargos planteados en la demanda con los examinados en alguna oportunidad anterior. Si bien algunos intervinientes manifiestan que operó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en el cargo por indebida publicación del informe de conciliación, la Sala al verificar la Sentencia C-087 de 2016 determina que en esa oportunidad se examinó formalmente toda la Ley 1753 de 2015 por un cargo único relacionado con la presunta omisión del aviso o anuncio previo de votación al informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes; se precisa que en aquella providencia no existió ningún cuestionamiento sobre el trámite del proyecto de ley en el Senado de la República, ni en una sesión distinta a la Plenaria de la Cámara de Representantes del cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015). El debate se centró además en establecer si existió irregularidad por la suspensión de la sesión ante una presunta descomposición del quorum, *“...si la suspensión de las votaciones de los impedimentos respecto del proyecto Ley No. 175 de 2013 y del retiro del Proyecto de Ley No. 066 de 2013 Cámara llevadas a cabo en esa fecha, desatendió lo señalado en los artículos 145, 151, 161, 160 y 149 de la Constitución”*.

La Corte, mediante Sentencia C-087 de 2016, consideró que en el procedimiento surtido en la Cámara de Representantes no hubo vulneración al artículo 161 de la Constitución, el cual exige la existencia de un anuncio de votación publicado al menos un día antes de la votación del informe de conciliación,

*“...La votación de la conciliación de un proyecto exige la realización previa de un anuncio, por lo cual si éste fuera inválido también lo será la votación de la conciliación y con ello se afectaría el artículo 161 de la Constitución. Sin embargo, como ya se afirmó, el anuncio se realizó cuando existía quórum deliberatorio, por lo cual éste es válido y con ello no se afecta la validez de la votación del informe de conciliación, realizada por la plenaria de la Cámara de Representantes el día siguiente.*

*En este sentido, se encuentra demostrado tanto en el acta como en el vídeo de la sesión que el anuncio del Informe de Conciliación del Proyecto de Ley 200/2015 Cámara 138/2015 Senado, por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, se realizó el cinco (5) de mayo de dos mil quince (2015)...*

(...)

*“No se afectó el artículo 161 de la Constitución, el cual exige la existencia de un anuncio publicado al menos un día antes de la votación del informe de conciliación, lo cual se cumplió claramente, pues el anuncio se realizó el día cinco (5) de mayo y la conciliación se aprobó el seis (6) de mayo del mismo año, es decir, un día después”.*

Es claro que, en el asunto que ocupa esta vez la atención de la Sala el cargo es distinto, en el entendido que los actores no cuestionan el anuncio previo a la votación del informe de conciliación en la Cámara de Representantes sino la publicación previa del informe de conciliación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado de la República.

### **3.5. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIR LAS DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Los ciudadanos que ejercen la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma legal determinada deben señalar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos son los tres elementos desarrollados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, que hacen posible una decisión de fondo por parte de este Tribunal Constitucional.

Para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los argumentos planteados en la misma permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

El artículo 2° del Decreto mencionado en precedencia, consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad, uno de los cuales es el contemplado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: *el señalamiento de las razones* por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas.

La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad<sup>30</sup>, deben existir requisitos y contenidos mínimos en la demanda que permitan a la Corte Constitucional la realización satisfactoria del examen de constitucionalidad, es decir, el libelo acusatorio *debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional*.

Por ello, esta Corporación ha interpretado el alcance de las condiciones materiales que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, que los cargos formulados por la demandante deben ser *claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes*<sup>31</sup>. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible, cuando se detecta la existencia de un hilo conductor que, con coherencia, haga entendible la demanda (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido normativo de la disposición acusada, sin que se trate de un significado atribuido por el actor y carente de toda conexión con el precepto demandado (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la disposición se opone a la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no solo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de persuadir o suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

### **3.6. TRÁMITE DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA**

Tal como se relató en el numeral 1.2., los ciudadanos Claudia López Hernández, Angélica Lozano Correa, Inti Raúl Asprilla, Jorge Prieto Riveros y Jorge Iván Ospina Gómez presentaron acción pública de inconstitucionalidad tanto por vicios del procedimiento en su formación como por su contenido material.

En ese orden, solicitaron a la Corte Constitucional ordenar declarar inexecutable u ordenar la subsanación de cuatro vicios del procedimiento, presuntamente acaecidos en la tramitación de los artículos

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

<sup>31</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015.

Los vicios formales se pueden sintetizar de la siguiente manera: **(i)** el Proyecto de Ley 200/2015 Cámara - 138/2015 Senado, que terminaría convirtiéndose en la Ley 1753 de 2015, vulneró lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución en la medida que el informe de conciliación no fue publicado por lo menos con un día de anticipación al debate y aprobación de las respectivas plenarias; **(ii)** el trámite del Proyecto de Ley desconoció la prohibición de sesiones simultáneas, entre la sesión de la comisión accidental de conciliación y la sesión plenaria del cinco (5) de mayo, desconociéndose lo establecido en el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992; **(iii)** el procedimiento efectuado por la comisión de conciliación vulneró el artículo 133 de la Carta Política, en tanto la votación no fue realizada de manera nominal y pública y; **(iv)** se desconoció el mandato impuesto en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, en virtud del cual en el informe de conciliación debían consignarse las razones para adoptar el texto de una u otra Cámara.

Adicional a lo anterior, solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 20 (parcial), 50 (parcial), 173 (parcial), 179 y 192 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por cargos de contenido material presuntamente violatorios de la Constitución, los cuales se exponen de la siguiente manera:

- i) Artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.** El inciso 7º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 vulnera el derecho de acceso a la información pública, contenido en el artículo 20 y 74 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, desconoce el principio de desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, previstos en los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución;
- ii) Artículo 50 de la Ley 1753 de 2015.** El inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015 limita desproporcionadamente el derecho fundamental de las víctimas a obtener la restitución de sus predios, en contraposición a lo dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Constitución y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los incisos 1º, 2º y 3º del párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 quebrantan el derecho fundamental al agua y el derecho a gozar un medio ambiente sano,

reconocidos en el artículo 94 de la Carta Política, en conexidad con los artículos 11 y 79;

- iii) **Artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.** La expresión contenida en el párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, relacionada con el concepto de “*área delimitada como páramo*”, desconoce la obligación de no regresividad en materia ambiental, contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- iv) **Artículo 179 de la Ley 1753 de 2015.** El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 conculca el deber de protección ambiental, establecido en los artículos 8, 79 y 89 de la Constitución. Así como el derecho a la participación de las comunidades locales afectadas por los proyectos en el procedimiento administrativo para otorgar las licencias ambientales, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 40 y 79 de la Constitución y;
- v) **Artículo 192 de la Ley 1753 de 2015.** El artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 transgrede, de manera desproporcionada, el derecho de todos a gozar de un ambiente sano y el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental, consagrados en los artículos 8, 79 y 80. Además, esta norma desconoce los principios de autonomía territorial y de coordinación y concurrencia, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución, en particular, la expresión “*con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales*”, contenida en el inciso 1º del artículo 192, así como en la totalidad del inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 vulnera dichos principios y normas constitucionales que reconocen la facultad de los municipios para ordenar su territorio.

El Despacho Sustanciador, mediante Auto del 3 de septiembre de 2015, admitió parcialmente la demanda. En relación con los cuatro cargos formulados por vicios formales contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, dispuso la inadmisión de dos de ellos, considerando que: i) el cargo por falta de realización de votación nominal y pública carecía de especificidad y suficiencia, en tanto “*no presenta las*

*razones por las cuales la relación de todos los elementos probatorios y jurídicos le permite llegar a la conclusión que era aplicable la obligación contenida en el artículo 133 Superior de realizar la votación pública y nominal, y no lo dispuesto en el artículo 161 de la Carta”. De igual manera, fue inadmitido el cargo por indebida realización del informe de conciliación, por incumplimiento del requisito de especificidad y suficiencia en las razones de la demanda, “toda vez que no logró establecer un parámetro de control constitucional vulnerado, en punto a la inexistencia de razones que justifiquen la selección del texto que finalmente que sometió a la plenaria”.*

En relación con los múltiples cargos sustanciales formulados, el Despacho Sustanciador estimó la inadmisión de uno solo de ellos, el presentado contra las expresiones y segmentos normativos contenidos en el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, por presuntamente vulnerar el derecho a gozar de un ambiente sano y la participación en materia ambiental.

Mediante Auto de 3 de septiembre de 2015, se les indicó a los actores que este cargo presentaba carencia de certeza, suficiencia y pertinencia, en los siguientes términos: *“La demanda no explica por qué razón el legislador vulneró el derecho a gozar un ambiente sano, al disponer que las solicitudes de medidas tendientes a proteger, precisamente ese derecho, sean sustentadas en estudios... Adicionalmente, los accionantes tampoco indican la razón por la que basar las propuestas de protección de las entidades territoriales en estudios, resulta desproporcional, cuando el inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 permite el uso con el fin de garantizar el medio ambiente”.*

Mediante escrito recibido en oportunidad, una de las ciudadanas demandantes (Claudia López Hernández) dispuso, con argumentos y pruebas adicionales, la corrección de la demanda por los tres cargos anteriormente inadmitidos. Así, al corregir el cargo de inconstitucionalidad contra los artículos conciliados por falta de realización de la votación pública y nominal, de conformidad con lo previsto en el artículo 133 de la Constitución, señaló que *“los artículos 161 y 133 de la Constitución Política son compatibles y pueden interpretarse de manera armónica, de tal forma que la aplicación de uno de ellos como parámetro de constitucionalidad del procedimiento de conciliación de una ley no excluye la aplicación del otro. En otras palabras, los artículos 161 y 133 no son contradictorios ni excluyentes, sino complementarios, por lo que pueden interpretarse de manera armónica”.*

Aclaró que el artículo 161 hace referencia al *quorum* requerido para tomar decisiones al interior de la comisión de conciliación -mayoría-, no obstante, es preciso acudir al artículo 133 para entender que la manera como deben tomarse las decisiones, por regla general, es con el voto nominal y público de los miembros de los cuerpos colegiados, salvo los casos exceptuados en la ley.

En este caso, insiste en que la votación realizada al interior de la comisión accidental de conciliación debió haber sido pública y nominal, toda vez que este no es un mero acto de trámite, sino que tiene que ver con la votación del texto de un proyecto de ley. *“...Esto se prueba con la comunicación de Elizabeth Martínez Barrera, Secretaria de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes y quien actuó como secretaria de la comisión accidental de conciliación del proyecto de ley 138 de 2015 Senado -200 de 2015 Cámara, quien certificó que: “los artículos conciliados no fueron votados de forma nominal”.*

Con respecto al cargo de inconstitucionalidad contra los artículos conciliados por indebida realización del informe de conciliación, expuso en el escrito de corrección que el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, sí puede ser utilizado por la Corte como un parámetro de control de constitucionalidad, en la medida en que se cumplen los requisitos definidos por la jurisprudencia constitucional (C-277/07 y C-228/09) para que las leyes orgánicas establezcan condiciones para la producción de las normas ordinarias. En efecto, considera que el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, puede ser tomado en consideración para controlar una ley ordinaria -como la ley demandada-, dado que este artículo establece los límites a los que deben ceñirse las leyes ordinarias como un desarrollo de los principios de publicidad y de deliberación democrática en el procedimiento legislativo, previsto en los artículos 157 y 161 de la Constitución Política.

Reiteró lo expuesto en la demanda en el sentido que en el informe de la comisión de conciliación no se consignaron las razones de los conciliadores para adoptar su decisión en relación con las discrepancias entre los textos aprobados por Senado y Cámara, tal como lo exige el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992. En su criterio, el informe de conciliación se limitó a señalar cuál fue el texto acogido respecto de los artículos en los que había discrepancias y a transcribir el texto conciliado, sin exponer argumentación alguna.

Frente al último cargo inadmitido contra el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, por vulneración de los derechos a gozar de un medio ambiente sano y a la participación en materia ambiental, corrigió los términos de la

demanda para formular el cargo contra la totalidad del artículo 192 y no solo contra algunos apartes, como se podría deducir de la demanda inicial.

*“El artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, vulnera el derecho a la participación en materia ambiental y a la protección ambiental contenido en el artículo 79 de la Constitución, por dos razones distintas. Primera, porque condiciona la garantía de ese derecho al cumplimiento de una carga desproporcionada por parte de las entidades territoriales, lo cual plantea un riesgo para el ejercicio efectivo del derecho. Y segundo, porque no garantiza la participación de las comunidades en el procedimiento de adopción de medidas de protección ambiental”.*

Específicamente resaltó que la condición impuesta a las entidades territoriales para que las solicitudes de protección deban basarse en “*estudios técnicos, sociales y ambientales*”, vulnera el derecho a la participación ambiental, por cuanto desconoce el conocimiento local que se expresa en la evaluación nativa de los impactos. En segundo lugar, indica que esta carga resulta desproporcionada y no se alivia por el hecho de que el inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, señale que podrán utilizarse ciertos estudios para solicitar tales medidas de protección ambiental, pues “*los estudios a los que se refiere dicho inciso se realizan cada cierto periodo de tiempo y carecen de información precisa respecto a las condiciones específicas de cada área donde potencialmente se vaya a realizar un proyecto minero*”.

Agregó que los estudios que sustentan los Planes y Esquemas mencionados en el inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, distan de ser idóneos para fundamentar solicitudes de protección ambiental, toda vez que “*no se mantienen actualizados, su vigencia abarca largos períodos de tiempo y carecen de información respecto de las condiciones específicas de cada una de las áreas donde podría realizarse un proyecto minero*”.

De ahí, que el Despacho mediante Auto de 25 de septiembre de 2015, admitiera todos los cargos de la demanda al encontrar que “*los accionantes atendieron correctamente las recomendaciones realizadas en el Auto (...) presentando razones que enmiendan las falencias argumentativas identificadas en su momento*”.

En conclusión, la demanda objeto de estudio fue admitida parcialmente; luego corregida por uno de los actores y, por último, admitida en su integridad, dando inicio de esa manera al trámite participativo que

caracteriza este tipo de procesos. En consecuencia, procede la Sala Plena a estudiar por bloques temáticos (forma y fondo) la aptitud de los cargos, sus problemas jurídicos, el marco teórico correspondiente y la resolución de los mismos.

### **3.7. CARGOS FORMALES**

La acción pública de inconstitucionalidad presentada en oportunidad plantea cargos de tipo formal contra varias disposiciones de la Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”, las cuales hacen referencia al trámite de conciliación que tuvo lugar en el Proyecto de Ley 200/2015 Cámara - 138/2015 Senado.

El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional Minera, la Unidad Administrativa Especial para la Protección de las Víctimas, sostuvieron en sus intervenciones, que la Corte debe declararse inhibida por los vicios de procedimiento alegados, ante una ineptitud de los cargos, igual criterio sostiene el señor Procurador General de la Nación.

Expone el señor Procurador General de la Nación en su concepto, que la Sala Plena debe declararse inhibida para pronunciarse respecto de los cargos contra los artículos demandados que fueron objeto de trámite de conciliación, toda vez que la demanda no presenta argumentos ciertos, pertinentes y suficientes. *“...Los argumentos contruidos por los demandantes constituyen unos reproches dirigidos en contra del procedimiento del proyecto de ley, fundados en deducciones y no contra situaciones realmente existentes”*. En relación con el primer cargo por falta de publicación, con un día de anterioridad a su consideración y votación del informe de conciliación del Proyecto de Ley 138 de 2015 (Senado) 200 de 2015 (Cámara), señala que el cargo carece de sustento dado que este *“fue publicado en el Senado en la Gaceta del Congreso 266 del día 5 de mayo de 2015 y en la Cámara en la Gaceta 264 del 5 de mayo de 2015; mientras que mediante Acta No. 55 del 5 de mayo fue anunciada la conciliación en el Senado y que, a través del Acta No. 60 de la misma fecha, se realizó el anuncio en la Cámara de Representantes...”*.

En cuanto al segundo cargo formal por presunta simultaneidad, indica el Ministerio Público que no se presenta tal, en la medida que *“una fue la fecha de las comisiones de conciliación de donde se obtuvo el texto unificado del informe de conciliación (el 5 de mayo de 2015) y otra fue la fecha de la celebración de las plenarias de ambas cámaras (el 6 de mayo de 2015), lo que significa que los debates no fueron paralelos”*.

Frente a los últimos dos cargos formales por falta de realización de la votación nominal y pública y por la indebida realización del informe de conciliación en el proceso de conciliación, esa jefatura considera que el escrito de corrección de la demanda se limitó a reiterar los argumentos de la demanda, sin hacer las modificaciones del auto inadmisorio. Señaló que los cargos carecen de especificidad y suficiencia, en tanto no logran establecer con precisión cuáles serían los hechos contrarios al ordenamiento superior. Precisa que, al aprobarse el informe de conciliación el 6 de mayo de 2015, no se solicitó la votación nominal y pública, por tanto, la votación fue ordinaria y se hizo en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011.

A continuación, la Sala Plena individualizará los cargos y decidirá sobre la aptitud de los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, demandados **formalmente** por cuatro (4) presuntos vicios de procedimiento en su formación, todos relacionados con el trámite legislativo conciliatorio:

1. El Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado / 200 de 2015 Cámara, que terminaría convirtiéndose en la Ley 1753 de 2015, vulneró lo dispuesto en el artículo 161 de la Constitución, de acuerdo con el cual, el informe de conciliación debía ser publicado por lo menos con un día de anticipación al debate y aprobación de las respectivas plenarias. Pese a que la demanda admite que la Gaceta 266 de 2015 fue publicada el 5 de mayo de 2015, al mismo tiempo advierte que, según la Sección de Leyes del Senado de la República, se envió el acta e informe de conciliación a la Imprenta Nacional el 5 de mayo de 2015 a las 11:58 p.m.

Expone que según soporte electrónico enviado por la Sección de Leyes, en realidad fue enviado a las 11:59:17 p.m., motivo por el cual “...*la Imprenta Nacional tendría que haberla armado, diseñado e impreso en 43 segundos para cumplir dudosamente con el requisito constitucional de publicación del informe de conciliación previsto en el artículo 161 de la Constitución*”. En apoyo al cargo, los actores aportan respuestas a dos derechos de petición formulados por la Senadora Claudia López Hernández: una, suscrita por el Jefe de Sección Leyes del Senado de la República, quien indica que “*recibió en medio electrónico el archivo correspondiente al acta del informe de conciliación elaborada por quienes fueron designados para tal efecto, a las 11:58 p.m. del día 5 de mayo de 2015 y de manera inmediata por el mismo medio, éste se envió a la Imprenta Nacional, tal como reporta la constancia arrojada por el sistema*”. La segunda, proviene del Jefe de la Oficina Jurídica de la

Imprenta Nacional, quien manifiesta que *“el Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” fue publicado en la Gaceta No. 266 del 5 de mayo de 2015, publicada en la página web de la Secretaría General del Senado de la República el día 6 de mayo del presente año a las 07:50 a.m., los originales del informe de conciliación fueron recibidos en la Imprenta Nacional de Colombia el pasado martes 5 de mayo de 2015 a las 11:58 p.m., como se evidencia en el oficio SLE-CS-0120-2015, suscrito por la Dra. Ruth Luengas Peña –Jefe Sección Leyes-Senado de la República”*.

Con base en lo anterior, entiende la Sala Plena que existe un cargo claro, cierto, específico, pertinente y suficiente de inconstitucionalidad, en la medida que las razones presentadas por los actores y las comunicaciones remitidas como prueba en respuesta a los derechos de petición presentados por la actora, suscitan una duda en cuanto a si efectivamente el texto del informe de conciliación referente a los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, desconoció el deber de publicación previo *“por lo menos con un día de anticipación”*, previsto en el artículo 161 de la Constitución.

2. En el segundo cargo por vicios de forma, los demandantes señalan que en el trámite del Proyecto de Ley se desconoció la prohibición de sesiones simultáneas entre la sesión de la comisión accidental de conciliación y la sesión plenaria del Senado de la República de cinco (5) de mayo, desconociendo lo establecido en el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992. Según la interpretación de los demandantes, la prohibición prevista en el artículo 93 de la Ley 5 de 1992, también debe aplicarse por analogía al funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación. En criterio de los actores, *“esta irregularidad constituye un vicio de procedimiento, por cuanto afecta las condiciones necesarias para la construcción y formación de la voluntad democrática”*.

Los demandantes manifiestan que la sesión plenaria del Senado del 5 de mayo inició a las 12:01 p.m. y finalizó a las 11:55 p.m., desarrollándose de manera ininterrumpida. En apoyo al cargo, remiten a lo señalado por quien presuntamente actuó como secretaria de la comisión de conciliación, Elizabeth Martínez Barrera, quien manifiesta que la sesión de conciliación *“comenzó aproximadamente a las 11:15 de la noche y terminó a las 11:45 p.m.”*, circunstancia temporal que según los demandantes prueba la simultaneidad con la sesión Plenaria del Senado del 5 de mayo.

En consecuencia, la Corte encuentra que el cargo cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, en tanto la Corte debe definir si el parámetro de control, es decir, el artículo 93 del Reglamento del Congreso, que prohíbe la simultaneidad de sesiones, es aplicable por analogía a las comisiones accidentales de conciliación. En caso de determinar que dicha prohibición se establece análogamente para las comisiones de conciliación, la Sala deberá identificar si en este caso concreto coincidió en el tiempo con la sesión plenaria de Senado del 5 de mayo.

**3.** Aducen los accionantes que el procedimiento efectuado por la comisión de conciliación vulneró el artículo 133 de la Carta Política, toda vez que la votación que practicó la comisión de conciliación no fue realizada de manera pública y nominal, sino ordinaria. En apoyo al cargo, presentan una comunicación del 21 de julio de 2015, enviada por la presunta Secretaria de la Comisión de Conciliación, Elizabeth Martínez Barrera a la Senadora Claudia López, en la cual certifica que *“los artículos conciliados no fueron votados de forma nominal”*.

Precisa la demanda que el incumplimiento del artículo 133 constitucional apareja tres vulneraciones constitucionales: la transparencia de las actuaciones del órgano legislativo, la realización del principio de democracia representativa y la publicidad de las decisiones adoptadas por el órgano legislativo.

En consideración a que existe certeza acerca de la votación ordinaria efectuada por la comisión de conciliación, la Corte deberá determinar si la votación pública y nominal -como regla general- es predicable con respecto a las comisiones accidentales de conciliación, al momento de dirimir las discrepancias de cada Cámara, es decir, si el procedimiento legislativo de esta comisión de mediación debe cumplir con la votación pública y nominal (art. 133 C.P.) o se encuentra exceptuada (art. 161 C.P.), motivo por el cual, la cuestión planteada cumple con todos los requisitos jurisprudenciales para que esta Corte emita un pronunciamiento de mérito.

**4.** Finalmente, los demandantes consideran que se desconoció el mandato impuesto en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992, de acuerdo con el cual, en el informe de conciliación debían consignarse las razones para adoptar el texto de una u otra cámara. Según la exposición del cargo, esta omisión afectó el proceso de formación de voluntad democrática en las Cámaras por no haber informado a los congresistas las razones que se tuvieron en cuenta para superar las discrepancias entre los textos de Senado y Cámara.

Para la Corte, el cargo debe ser admitido, toda vez que el artículo 188 de la Ley 5° de 1992, puede ser utilizado como un parámetro de control de constitucionalidad que debe ser respetado, en tanto configura los límites a los que debe ceñirse el Plan Nacional de Desarrollo. En esa medida, la Corte deberá verificar si en el fondo del asunto la comisión de conciliación expuso ante las Plenarias las razones para acoger el texto de una u otra cámara.

## **PROBLEMAS JURÍDICOS**

Conforme con los cargos así planteados en precedencia, la Corte deberá determinar si los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267, objeto de conciliación en el Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado – 200 de 2015 Cámara, vulneraron los artículos 133 y 161 de la Constitución Política y 93 y 188 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992).

Esto es, este Tribunal Constitucional deberá resolver formalmente si al momento de llevarse a cabo la conciliación de las anteriores disposiciones demandadas, el Legislador ordinario quebrantó: **i)** la publicación previa del informe de conciliación, establecida en el artículo 161 de la Constitución; **ii)** la presunta prohibición de sesiones simultáneas, entre la celebrada por la comisión de conciliación y la Plenaria del Senado, el día 5 de mayo de 2015 (art. 93, Ley 5ª de 1992); **iii)** la votación pública y nominal que debió efectuar la comisión de conciliación, presuntamente prevista en el artículo 133 Superior y; **iv)** las razones que debían darse en los Informes a las Plenarias de las Cámaras para adoptar el texto controvertido de una u otra Cámara Legislativa (art. 188, Ley 5ª de 1992).

Para resolver estos problemas jurídicos, la Corte Constitucional analizará el debate parlamentario, en particular, el deber de publicidad, el funcionamiento de las comisiones de conciliación, la prohibición de sesiones simultáneas y el principio de instrumentalidad sobre las formas. Con el anterior marco teórico, resolverá los problemas jurídicos.

### **3.7.1. EL DEBATE PARLAMENTARIO<sup>32</sup>**

#### **3.7.1.1 Concepto y alcance**

---

<sup>32</sup> Reiteración parcial de jurisprudencia. Ver Sentencia C-087 de 2016.

El debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuyo objetivo es asegurar a todos los miembros del Congreso, en especial a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente<sup>33</sup>. Desde este punto de vista, el derecho a debatir se entiende satisfecho cuando los órganos directivos de las células legislativas, en acatamiento a las normas que regulan el proceso legislativo, mantienen abiertos los espacios de participación con plenas garantías democráticas, es decir, cuando brindan a los congresistas la oportunidad de intervenir en las deliberaciones de los proyectos de ley o de actos legislativos sometidos a la consideración del legislador<sup>34</sup>.

Este concepto se materializa en la garantía reconocida a los miembros del parlamento de la posibilidad de discernir, de hacer pública su opinión, de manifestar sus ideas o de expresar su desacuerdo con lo debatido. Sólo cuando esto no es posible, es decir, cuando no se brindan las condiciones para que el debate tenga lugar, la decisión que se adopte en el seno de las Cámaras no tiene validez<sup>35</sup>. Lo que se pretende garantizar en el debate parlamentario es la discusión libre de ideas, conceptos y criterios, antes de procederse a la votación del respectivo proyecto de ley<sup>36</sup>.

Es por ello que la Corte ha declarado inconstitucionales disposiciones legales cuando su aprobación se ha dado sin que se cumplan estas condiciones. Así, por ejemplo, ha declarado inexecutable leyes porque fueron aprobadas desconociendo las reglas sobre *quórum*<sup>37</sup>. También han sido declaradas inconstitucionales leyes que han sido debatidas y votadas por la respectiva célula legislativa sin que ésta conociera previamente la ponencia,<sup>38</sup> pues éste es el presupuesto mínimo para deliberar y decidir<sup>39</sup>.

### **3.7.1.2. Importancia constitucional del debate parlamentario**

En un Estado democrático, el debate parlamentario tiene relevancia constitucional, pues le da legitimidad a la organización estatal. A través del debate se hace efectivo el principio democrático en el proceso de

---

<sup>33</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005 y C - 490 de 2011.

<sup>34</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1041 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 490 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>35</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>36</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 880 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>37</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 008 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández.

<sup>38</sup> Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 861 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>39</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 557 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

formación de las leyes, pues *“hace posible la intervención de las mayorías y de las minorías políticas, y resulta ser un escenario preciso para la discusión, la controversia y la confrontación de las diferentes corrientes de pensamiento que encuentra espacio en el Congreso de la República”*<sup>40</sup>. En este sentido, la jurisprudencia ha expresado:

*“Tratándose de la adopción de decisiones que habrán de afectar a toda la población, en el caso de las leyes y con mayor razón en el de las reformas constitucionales, que comprometen nada menos que la estructura básica del orden jurídico en su integridad, el debate exige deliberación, previa a la votación e indispensable para llegar a ella, lo que justamente se halla implícito en la distinción entre los quórum, deliberatorio y decisorio, plasmada en el artículo 145 de la Carta”*<sup>41</sup>.

En los referidos términos, tanto para la Carta Política, como para la ley y la jurisprudencia, el debate comporta una garantía esencial del principio de participación política parlamentaria, instituido como un prerequisite para la toma de decisiones, cuya finalidad es asegurar a todos los miembros del Congreso, en particular a los que integran los grupos minoritarios, su derecho a intervenir activamente en el proceso de expedición de la ley o actos legislativos y a expresar sus opiniones libremente<sup>42</sup>.

De esta manera, los requisitos constitucionales y legales que regulan el proceso de formación de las leyes no tienen como finalidad obstruir o dificultar tal proceso, sino que deben interpretarse al servicio del fin sustantivo que cumplen, dado que éstas no tienen un valor en sí mismo<sup>43</sup>.

### **3.7.1.3. Elementos**

La jurisprudencia ha reconocido que existen esencialmente seis (6) elementos constitucionales que deben reunir los debates, los cuales están contemplados en los artículos 145, 146, 157 y 160 de la Constitución Política<sup>44</sup>:

---

<sup>40</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 801 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>41</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-1048 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este sentido, la Sentencia C - 222 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) señala que el debate es un requisito indispensable de la decisión y que en virtud de su importancia constitucional se estableció la necesidad de que exista un quórum deliberatorio.

<sup>42</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 751 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>43</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que la Corte rechaza un cargo de inconstitucionalidad porque la comisión de conciliación no conformada para superar las discrepancias no aprobó el acta, porque algunos de sus miembros no la suscribieron. En similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>44</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- (i) El número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP).
- (ii) La mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP).
- (iii) El carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP).
- (iv) La necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP).
- (v) El período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP).
- (vi) La votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP).

Por su parte, la Ley 5ª de 1992, señala las condiciones legales que deben cumplir los debates parlamentarios dentro de las cuales se destacan las siguientes<sup>45</sup>:

- (i) La definición legal de debate (artículo 94, inciso 1, Ley 5ª de 1992).
- (ii) El momento de iniciación y de terminación del debate (artículos 94, inciso 2, 157 y 176, Ley 5ª de 1992).
- (iii) El *quórum* deliberatorio y decisorio requerido (artículos 95, y 117 a 119, Ley 5ª de 1992).
- (iv) Las reglas generales que rigen la intervención de los congresistas en el debate de proyectos de ley y de actos legislativos (artículos 96 a 105, Ley 5ª de 1992).

---

<sup>45</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

- (v) Las condiciones para el aplazamiento del debate (artículo 107, Ley 5ª de 1992).
- (vi) La suficiente ilustración como condición para el cierre del debate (artículos 108 y 164, Ley 5ª de 1992); entre otros.

#### **3.7.1.4. Principios básicos que orientan el proceso legislativo<sup>46</sup>**

Conforme al principio democrático, la propia Carta Política y el Reglamento del Congreso son los ordenamientos llamados a regular el proceso de formación de las leyes, el cual está inspirado en varios postulados básicos<sup>47</sup>:

- (i) El principio de las mayorías, que parte de suponer que las decisiones del parlamento tienen que reflejar la voluntad del sector mayoritario presente en la respectiva sesión. Dicho axioma actúa como una garantía del principio de representación, pues la aprobación y validez de las medidas legislativas depende que sean más sus partidarios que sus detractores y así quede consignado en las distintas votaciones a que deban ser sometidas<sup>48</sup>. Este principio está consagrado en el artículo 146 de la Constitución, según el cual: *“en el Congreso pleno, en las cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de los votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”*<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>47</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>48</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>49</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

En todo caso, este axioma no implica el desconocimiento y la protección de los derechos de las minorías parlamentarias dentro del orden constitucional colombiano. En la sentencia C-145 de 1994, se afirmó que *"sólo hay verdadera democracia allí donde las minorías y la oposición se encuentran protegidas a fin de que puedan eventualmente llegar a constituirse en un futuro en opciones mayoritarias, si llegan a ganar el respaldo ciudadano necesario"*.

- (ii) El principio de la publicidad, que busca asegurar que se den a conocer oportunamente a los miembros del parlamento y de la sociedad en su conjunto, el contenido de los proyectos, las sesiones, discusiones, votaciones y, en general, todo lo relacionado con el trabajo legislativo que se adelanta en las Comisiones y Plenarias del Senado y la Cámara. En desarrollo de este principio, los artículos 144 y 157 de la Carta disponen que *"Las sesiones de las cámaras y de sus comisiones permanentes serán públicas, con las limitaciones a que haya lugar conforme a su reglamento"*, y que ningún proyecto será ley sin *"haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva"*<sup>50</sup>.
- (iii) El principio de la participación política parlamentaria, que constituye una exigencia previa a la toma de decisiones, orientado a asegurar a todos y cada uno de los miembros del parlamento su derecho a intervenir activamente en el proceso de discusión y elaboración de las leyes, y de manera especial, a garantizar el derecho de aquéllos que hacen parte de las minorías a expresar sus opiniones en forma libre y voluntaria<sup>51</sup>.

### **3.7.2. EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD, COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL DEBATE PARLAMENTARIO**

---

<sup>50</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>51</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

El principio de publicidad se encuentra inescindiblemente ligado a la participación democrática en la actividad parlamentaria, puesto que su debida observancia garantiza la materialización del principio democrático en la creación de los preceptos normativos. Por esta razón, la participación dentro del debate parlamentario debe entenderse no sólo como el correcto funcionamiento de un órgano del Estado, sino que, en sentido un más amplio, la expresión de los miembros del congreso en los debates parlamentarios representa la participación de la sociedad misma en la producción de las normas. De modo que, el principio de publicidad parlamentaria, a su vez permite el estudio puntal del debate legislativo y brinda la oportunidad real de que todos los sectores políticos representados en el Congreso de la República puedan incidir en la decisión legislativa, lo cual garantiza la efectividad del principio democrático<sup>52</sup>.

En forma reiterada dentro de la jurisprudencia de esta Corporación, se ha resaltado la importancia del principio de publicidad dentro del trámite legislativo en el entendido que:

*“Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. El principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana. La publicidad es una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la*

---

<sup>52</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 168 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Que reitera lo precisado además en las Sentencias C – 013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Y Manuel José Cepeda Espinosa.

*actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional*<sup>53</sup>-subrayado fuera de texto-.

Por otra parte, el sistema parlamentario es en esencia deliberativo, los acuerdos adoptados que surgen del debate público, sumadas las distintas posiciones ideológicas, trascienden a la vida de la colectividad con eficacia. De ahí que, las decisiones parlamentarias son siempre el resultado de la deliberación dialéctica, realizada en el seno del parlamento con el presupuesto mínimo de tener conocimiento pleno sobre el texto del proyecto a discutir con las modificaciones propuestas. Por consiguiente, la publicidad previa de los temas sujetos a discusión o aprobación garantiza: i) el adecuado desarrollo del debate mismo y ii) la participación en el proceso legislativo<sup>54</sup>.

Esto es, el principio de participación democrática en la actividad parlamentaria, concreta que los proyectos de ley o las proposiciones de enmienda que se proponen sean de pleno conocimiento para todos los miembros del Congreso de la República antes de iniciar la respectiva discusión legislativa. En consecuencia, su publicación en el medio de comunicación oficial del órgano legislativo es uno de los presupuestos que posibilita la discusión<sup>55</sup>.

Al respecto, tanto la Constitución Política en su artículo 157, como la Ley 5ª de 1992 (Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República), en su artículo 147; señalan que ningún proyecto será ley de la República sin haber sido publicado oficialmente, antes de darle trámite dentro la comisión respectiva<sup>56</sup>. Por tal razón, cómo lo ha reiterado esta Corporación, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate es un presupuesto mínimo para garantizar la participación democrática efectiva de los congresistas<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C – 465 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos y C-540 de 2012. Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional: C-397 de 2010, C-840 de 2008, C-1040 de 2005, C-951 de 2001, C-161 de 1999 y C-386 de 1996. Autos de Sala Plena 033 de 2009 y 232 de 2007.

<sup>54</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C – 013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Y Manuel José Cepeda Espinosa y C – 168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>55</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra Y Manuel José Cepeda Espinosa y C – 168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>56</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández y C - 1041 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>57</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 168 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

### 3.7.3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS COMISIONES DE CONCILIACIÓN

La Constitución Política de 1991 consagra la comisión de conciliación en los siguientes términos:

*“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría.*

*Previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”.*

De igual forma, el Reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, en sus artículos 186 a 189<sup>58</sup>, define las comisiones accidentales de mediación, su composición paritaria en cuanto a miembros de las diferentes cámaras y en la que se debe observar la representatividad de las bancadas que integran el Congreso, el plazo para entregar los informes a las plenarias, vencido el cual la comisión debe expresar las razones para adoptar determinado texto y, por último, el procedimiento a seguir en caso de que persistan las discrepancias luego de repetir el segundo debate en las cámaras.

---

<sup>58</sup>“**ARTÍCULO 186. COMISIONES ACCIDENTALES.** Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que surgieren respecto del articulado de un proyecto.

*Las comisiones prepararán el texto que será sometido a consideración de las Cámaras en el término que les fijen sus Presidentes.*

*Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas.*

**ARTÍCULO 187. COMPOSICIÓN.** *Estas Comisiones estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias.*

*En todo caso las Mesas Directivas asegurarán la representación de las bancadas en tales Comisiones.*

**ARTÍCULO 188. INFORMES Y PLAZOS.** *Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final.*

**ARTÍCULO 189. DIFERENCIAS CON LAS COMISIONES.** *Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.*

El procedimiento legislativo realizado por el Congreso de la República se desarrolla en dos fases esenciales: la primera de ellas se efectúa en las comisiones especializadas que se encuentran divididas temáticamente y, la segunda, en las plenarias de cada cámara; recinto que aprueba, modifica o rechaza las iniciativas provenientes de las comisiones. Tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes tienen tres tipos de comisiones (permanentes, legales y accidentales), que se encuentran definidas en la Ley 3ª de 1992 “[p]or la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

Las comisiones constitucionales permanentes son siete (7) y se encuentran conformadas en cada una de las cámaras con la finalidad de darle primer debate a los proyectos de acto legislativo o ley, referentes a los asuntos de su competencia<sup>59</sup>. A su vez, las comisiones legales son aquellas que, a diferencia de las constitucionales, son creadas por ley y están encargadas de asuntos específicos distintos a los de competencia de las comisiones constitucionales permanentes<sup>60</sup>. Las comisiones legales son: Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer y la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia. Además de estas, existen dos comisiones legales en la Cámara de Representantes: La Comisión Legal de Cuenta y la Comisión de Investigación y Acusación.

La naturaleza de la comisión de conciliación es de tipo accidental. Es decir, son comisiones transitorias conformadas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República para el cumplimiento de funciones y misiones específicas. Concretamente, la comisión de conciliación como comisión accidental de mediación, se conforma con el único fin de superar las discrepancias y lograr la conciliación entre los textos y/o disposiciones divergentes que surjan respecto del articulado de los proyectos aprobados<sup>61</sup>. De modo que, su labor principal es definir el texto definitivo que será puesto a consideración de las plenarias de

---

<sup>59</sup> **Constitución Política** “**Artículo 142**. Cada Cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley.

*La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.*

*Cuando sesionen conjuntamente las Comisiones Constitucionales Permanentes, el quórum decisorio será el que se requiera para cada una de las comisiones individualmente consideradas”.*

Ver cada una de las siete comisiones constitucionales permanentes en el Artículo 2º de la Ley 3 de 1992.

<sup>60</sup> Ley 5 de 1992, Artículo 55, adicionado por la Ley 1434 de 2011.

<sup>61</sup> Artículo 186, Ley 5 de 1992.

Cámara y Senado para su respectiva aprobación. Dicho de otro modo, respetando los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia<sup>62</sup>, la comisión de conciliación puede eventualmente modificar, suprimir y hasta introducir texto, labor para la cual tiene como límite la no incorporación de nuevos asuntos o materias diferentes a las que hayan sido discutidas previamente<sup>63</sup>.

Pese a que en el artículo 187 de la Ley 5ª de 1992, se indica que las comisiones accidentales de conciliación “*estarán integradas por miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias*”, este precepto no puede entenderse de forma aislada en relación con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución<sup>64</sup>, pues aun cuando en la normativa únicamente se indica que el número de congresistas de Cámara y Senado que integren la Comisión debe ser igual, no se indica cual es el número total de congresistas que debe integrar dicha Comisión.

Los Presidentes, tanto de la Cámara de Representantes como del Senado de la República, discrecionalmente deciden cuál es el número y quiénes son los representantes que integrarán la comisión de conciliación. Para esto deberán tener en cuenta qué congresistas han participado activamente en el trámite legislativo para que puedan aportar en el cometido de conseguir el consenso respecto de las discrepancias existentes en ambas cámaras<sup>65</sup>.

Al respecto, ha indicado esta Corporación interpretando lo preceptuado tanto en la Constitución Política<sup>66</sup>, como en el Reglamento del Congreso<sup>67</sup>; que la conformación de las comisiones accidentales de conciliación, se encuentra estrechamente relacionadas con el principio de celeridad procedimental<sup>68</sup>, así como se corresponde con el efectivo

---

<sup>62</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 158.

<sup>63</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 940 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C - 1147 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil y C - 490 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>64</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-076 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C - 313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>65</sup> Sentencia de la Corte Constitucional, C-076 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>66</sup> Constitución Política de Colombia, Artículo 161.

<sup>67</sup> Ley 5ª de 1992, Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, Artículos 1, 2, 186 y 187.

<sup>68</sup> Ley 5ª de 1992: “**ARTICULO 2o.** *Principios de interpretación del Reglamento. En la interpretación y aplicación de las normas del presente Reglamento, se tendrán en cuenta los siguientes principios: 1. Celeridad de los procedimientos. Guardada la corrección formal de los procedimientos, las normas del Reglamento deben servir para impulsar eficazmente el desarrollo de las labores de todo orden del Congreso...*”.

desarrollo de la actividad legislativa, puesto que le imprime celeridad y eficacia a su función constitucional<sup>69</sup>.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161 Superior, tratándose de la decisión que adopta la comisión de conciliación respectiva, existe claridad en la norma constitucional acerca de que los conciliadores deberán ponerse de acuerdo conjuntamente, “*procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, **definirán por mayoría***”- negrita fuera de texto-.

En lo que tiene que ver con la publicación del informe de conciliación, con anterioridad al día de su discusión y votación en la plenaria del Congreso, ésta representa una formalidad que está encaminada a salvaguardar el principio de publicidad que comporta el trámite legislativo. De igual forma, representa un elemento esencial del carácter democrático que se encuentra en el procedimiento de elaboración normativa de un estado democrático<sup>70</sup>.

De la valoración gramatical del texto del artículo 161 de la Constitución, se extraen dos posibles interpretaciones que permiten comprender el requisito de publicación del informe de conciliación para su discusión y votación en plenaria. Por una parte, es posible identificar la interpretación que indica que debe transcurrir un día calendario entre la publicación del informe y la votación del informe y, por la otra, la interpretación que propone la mediación de 24 horas entre la publicación y la realización del debate. Se extrae que la primera de las opciones, indica que la publicación del informe debe hacerse en día calendario diferente y anterior a la fecha de discusión y aprobación del mismo, mientras que la segunda se decanta por el transcurso de un día, entendido en 24 horas previas a la discusión.

Esta situación ha sido analizada en varias ocasiones por la Corte Constitucional. En la Sentencia C-590 de 2012<sup>71</sup>, se pone de presente la existencia de una línea jurisprudencial consolidada al respecto<sup>72</sup>. En esa

---

<sup>69</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

<sup>70</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-141 de 2010 y C-076 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

<sup>71</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>72</sup> Cfr “En este sentido pueden mencionarse las sentencias C-840 de 2008, que estudió una acción contra la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 –ley 1151 de 2007-, caso en el que, además, existió la publicación de una fe de erratas del informe, concluyéndose que esta actuación no vulneró la exigencia del artículo 161 de la Constitución pues la corrección se llevó a cabo antes del debate y votación de dicho informe; el mismo caso fue analizado en la sentencia C-376 de 2008, que resolvía una acción de inconstitucionalidad referida a otros artículos de la misma ley 1151 de 2007, ratificándose la posición de la Corte Constitucional respecto de entender que el requisito establecido por el artículo 161 se satisface con la

oportunidad se reiteraron los criterios en los cuales se basa la Corte para preferir esta lectura que entiende constitucionalmente adecuada de la Carta:

*“...para la Sala la primera interpretación, a la vez que honra el principio democrático –artículos 1 y 3 de la Constitución-, concreta de forma eficiente el principio de publicidad dentro del procedimiento legislativo –artículo 161 de la Constitución-, que, a su vez, se ha entendido como una de las manifestaciones del principio democrático dentro de nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, al interpretar que la publicación del informe se debe hacer, por lo menos, el día anterior, se establece una garantía efectiva que, por regla general, será eficaz para lograr el objetivo previsto por la disposición constitucional, cual es, dar las garantías adecuadas para que los miembros del Congreso tengan la oportunidad de conocer el informe elaborado por estas comisiones accidentales.*

*Adicionalmente, esta interpretación es más acorde con la dinámica de un órgano político como el Congreso de la República, al que el ordenamiento, más que términos estrictos que no parecen ser fruto de un estudio sistemático y profundo acerca de su necesidad, debe darle un marco de acción que, sin menoscabar innecesariamente la libertad de acción de sus órganos internos, permita que el procedimiento legislativo se desarrolle con el respeto requerido por las minorías que en él participan, de cara a la sociedad y con respeto de la decisión mayoritaria –que refleja el parecer democrático de los electores-.”*

Resulta pertinente entonces recordar lo dicho en casos similares<sup>73</sup> en los cuales se ha puesto en tela de juicio el incumplimiento de la mencionada formalidad de la fecha de publicación en las Gacetas del Congreso, para lo cual ha precisado esta Corporación, que estas manifestaciones deben

---

publicación en una fecha diferente y anterior a aquella en que el informe es debatido y votado; la sentencia C-379 de 2010, que estudió la adecuación constitucional de la ley 1348 de 2009 “Por la cual se aprueba el ‘Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas’”, en cuyo trámite se publicó el informe de conciliación del día 18 de junio de 2009 y se debatió y votó el día 19 de junio del mismo año, tanto en plenaria de Cámara de Representantes, como de Senado de la República; y la sentencia C-076 de 2012, que al estudiar la constitucionalidad de la ley 1430 de 2010, ahora demandada, concluyó que se cumplió con las exigencias del artículo 161 de la Constitución al publicar el informe de conciliación -15 de diciembre de 2010- un día antes de que el mismo fuera debatido y votado -16 de diciembre de 2010- por las plenarios de Senado y Cámara de Representantes”.

<sup>73</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-590 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-076 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

estar sustentadas con los respectivos medios probatorios que permitan desvirtuar la presunción de constitucionalidad o *–in dubio pro legislatoris*<sup>74</sup>- que envuelve las actuaciones del legislador. Precisamente en sentencia C-313 de 2014, la Corte utilizó el mismo principio de decisión con fundamento en la Sentencia C- 076 de 2012:

*“... el principio de decisión que es útil para el caso ahora estudiado consiste en que el instrumento destinado a dar publicidad sobre un cuerpo normativo tendrá como fecha de publicación la que aparezca en dicho documento, a menos que existan pruebas irrefutables que demuestren una fecha de publicación distinta, verbigracia, aquellas a partir de las cuales se compruebe que el proceso de impresión finalizó en una fecha posterior a la que figura en el Diario Oficial y, por consiguiente, haya sido imposible que la publicación se hubiere realizado en la fecha que figura en la publicación...”*<sup>75</sup>.

Sumado a lo anterior, se precisa que la obligación de estas comisiones accidentales de conciliación es acoger una única ponencia respecto de los dos textos discordantes aprobados en la Cámara de Representantes o el del Senado de la República, no obstante, la decisión legislativa de aprobar o negar la conciliación acordada por la comisión corresponde a la Plenarias<sup>76</sup>, de conformidad con la redacción dispuesta en el inciso segundo del artículo 161, según el cual *“previa publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias. Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considera negado el proyecto”*<sup>77</sup>.

#### **3.7.4. LA PROHIBICIÓN DE SESIONES SIMULTÁNEAS**

La Ley Orgánica 5ª de 1992 establece en su artículo 93 que *“Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las características que señala el presente Reglamento”*<sup>78</sup>, instituyendo una clara prohibición entre la realización de sesiones simultáneas de comisiones permanentes y la respectiva plenaria.

---

<sup>74</sup> Ver sentencia C-332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto:

*“La Corte ha aplicado el principio in dubio pro legislatoris, según el cual, en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resulta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático”.*

<sup>75</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-313 de 2014, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>76</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>77</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-040 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>78</sup> Ley 5 de 1992, Ley Orgánica del Reglamento del Congreso de la República, Artículo 93.

Al respecto, esta Corporación ha indicado que:

*“La principal razón que explica la prohibición de sesiones simultáneas de una comisión y de la respectiva plenaria es la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente las de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas. Sin embargo, más allá de esa evidente y elemental finalidad, estas reglas apuntan también al cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional, con lo que su eventual infracción afectaría de manera directa la posibilidad de realizar esos otros trascendentes objetivos. En efecto, la posibilidad de concurrir y actuar cada vez que sea citada la comisión de la que un determinado congresista hace parte o la plenaria de la corporación a la que pertenece, que es al mismo tiempo un derecho y una obligación de éste, se vincula íntimamente con principios constitucionales tan determinantes como la participación o la igualdad, ambos incluidos desde el preámbulo como criterios inspiradores del orden superior<sup>79</sup>”*

De esta manera, esta prohibición se encuentra intrínsecamente relacionada con el derecho de participación de los congresistas electos a asistir a cada una de las sesiones del Congreso y el derecho a que todos los congresistas puedan hacerlo en igualdad de condiciones.

No obstante, dicha prohibición no ha sido extendida por la ley a la concurrencia de las Plenarias con otro tipo de comisiones (accidentales o legales), puesto que las prohibiciones establecidas en el ordenamiento jurídico son de carácter taxativo y restrictivo. Con miras a garantizar los principios de estricta legalidad, debido proceso y libertad de configuración legislativa, no es factible extender, vía jurisprudencia, la prohibición de sesiones simultáneas para todos los casos.

### **3.7.5. LOS VICIOS DE FORMA EN EL DEBATE PARLAMENTARIO Y EL PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS**

#### **3.7.5.1. Importancia de las formas**

---

<sup>79</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-740 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

La observancia de los procedimientos y las formas establecidas para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas es un valor y un elemento esencial del Estado Democrático y Social de Derecho y, consecuentemente, ha velado por su recta aplicación y acatamiento<sup>80</sup>. Por lo anterior, los trámites para el perfeccionamiento de las leyes se dirigen a lograr la eficacia y fortalecimiento del principio democrático, propiciando que las decisiones legislativas se adopten mediante una deliberación seria, vigorosa, participativa, igualitaria, transparente y reglada; y protegiendo el respeto por las minorías políticas, y la generación de espacios para la participación y la veeduría de los ciudadanos sobre la gestión del Congreso de la República.<sup>81</sup>

### 3.7.5.2. Vicios de forma

Los vicios en la formación y aprobación de las leyes, originados en la inobservancia de las ritualidades previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso, contenida en la Ley 5ª de 1992, son las *“irregularidades en que se incurre durante el trámite legislativo, por omisión o quebrantamiento de cualquiera de los requisitos extrínsecos impuestos por el ordenamiento jurídico, afectándose parcial o definitivamente la eficacia y validez de aquéllas”*<sup>82</sup>.

El control de constitucionalidad de las leyes tiene como punto de partida el hecho de que dicha revisión consiste en verificar la satisfacción de los principios que inspiran la formación de la voluntad democrática. Y, no se refiere únicamente a la disposición de reglas preestablecidas, a partir de las cuales se entiende cumplido el trámite de formación de las leyes, sino también al establecimiento de las condiciones necesarias para el adecuado despliegue de principios tales como el de participación, respeto por las minorías, publicidad, deliberación, entre otros<sup>83</sup>. Por lo anterior *“no toda vulneración de una regla sobre la formación de las leyes, contenida en la Constitución o en el respectivo Reglamento del Congreso, acarrea ineluctablemente la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad”*<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas

<sup>81</sup> Al respecto, ver las sentencias C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C - 134 de 2014 M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>82</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 865 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett. Reiterada en las sentencias C - 578 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 131 de 2009 M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; entre otras.

<sup>83</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>84</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 915 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil y Clara Inés Vargas Hernández; C - 1145 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En similar sentido también se han pronunciado las sentencias de la Corte Constitucional C - 1152 de 2003, M.P.

De esta manera, pueden existir irregularidades que no tengan la entidad para configurar un verdadero vicio, porque: **(i)** se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, o **(ii)** fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó a la formación de la ley<sup>85</sup>.

En este sentido, para agotar el examen de las posibles infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos, la jurisprudencia<sup>86</sup> ha señalado que al estudiar su dimensión la Corte debe agotar los siguientes pasos<sup>87</sup>:

- (i)** Debe indagar si el defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley o acto reformativo de la Constitución.
- (ii)** En caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley o acto legislativo.
- (iii)** Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley o acto legislativo al Congreso y al Presidente de la Cámara de Representantes para que subsanen el defecto observado.
- (iv)** Si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad.

### **3.7.5.3. Análisis de la trascendencia del vicio**

---

Jaime Córdoba Triviño; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y la Sentencia C - 540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>85</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>86</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>87</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C - 370 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y Álvaro Tafur Galvis; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 131 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. En similar sentido se ha pronunciado la jurisprudencia en relación con las posibles de infracciones en el proceso de formación de las leyes y actos legislativos a través de las Sentencias de la Corte Constitucional C - 872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 1040 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández; C-168 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. También en este sentido: Auto de la Corte Constitucional A - 170 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo. Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación.”*<sup>88</sup>.

De este modo, no toda irregularidad en el trámite legislativo constituye un vicio de procedimiento y, en materia de actos legislativos, es posible acudir a tres (3) criterios para establecer la diferencia<sup>89</sup>:

- (i) La mayor o menor entidad de la irregularidad. Hay irregularidades de carácter menor, que, en estricto sentido, implican una infracción de la ley que gobierna el procedimiento, pero que carecen de la entidad para constituir un vicio.
- (ii) Es claro que en la concepción del constituyente hay determinadas irregularidades que no dan lugar a la declaratoria de inconstitucionalidad de un acto reformatorio de la Constitución, puesto que son aquellas irregularidades que impliquen violación de los requisitos establecidos en el Título XIII de la Constitución, interpretado éste a la luz de las normas constitucionales conexas así como de las normas orgánicas pertinentes, las que constituyen vicios de procedimiento en la formación del respectivo acto.
- (iii) Es posible que habiéndose presentado una irregularidad, la misma se sanee durante el trámite legislativo, y por consiguiente no da lugar a un vicio de procedimiento.

---

<sup>88</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-760 de 2001 M.S. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.; Sentencia C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia de la Corte Constitucional C-737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas; C-168 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sentencia C-131 de 2009 M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

<sup>89</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1040 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández., Sentencia C-1056 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

- (iv) Finalmente se tiene que, establecida la existencia de un vicio de procedimiento, debe determinarse si el mismo es subsanable o no. De acuerdo con la Constitución existen vicios de procedimiento subsanables y vicios de procedimiento insubsanables. Pero las meras irregularidades no plantean el problema del saneamiento.

La relevancia constitucional de este tipo de irregularidades radica en que su materialización constituye un verdadero desconocimiento del texto superior, pues es este el que señala los requisitos que deben cumplirse en los debates suscitados en el Congreso<sup>90</sup>. Por ello, al analizar la trascendencia de un vicio de forma es preciso tener en cuenta tanto el contexto en el cual éste se presentó, como el conjunto integral del trámite legislativo.

Sobre este punto, esta Corporación ha señalado que *“lo que debe ser objeto de análisis de constitucionalidad dentro de un Estado democrático de derecho, es la verificación del cumplimiento de todas las garantías constitucionales involucradas en el debate parlamentario, independientemente de qué grupo esté siendo perjudicado con su pretermisión, y en ese sentido, dicha función está encaminada a permitir que tanto minorías como mayorías tengan la posibilidad de conocer y estudiar los textos sometidos a su consideración y por lo tanto de discutirlos previamente a su aprobación”*<sup>91</sup>.

Por lo anterior, para determinar si un vicio de procedimiento relativo al debate parlamentario genera la inconstitucionalidad del proyecto de ley o se trata de una irregularidad irrelevante que no afecta valores sustantivos, es preciso acudir al principio de la instrumentalidad de las formas<sup>92</sup>, el cual será examinado a continuación.

### **3.7.6. PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS**

#### **3.7.6.1. Concepto**

Según el principio de instrumentalidad de las formas, los requisitos procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo<sup>93</sup>. Este axioma se

---

<sup>90</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas.

<sup>91</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-760 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>92</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-473 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>93</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero (Fundamento 6); C-953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 1152 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño;

encamina a que las formas procesales “*deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo*”, esto es, el valor material pretendido con las reglas, sin que ello vaya en detrimento del respeto de las normas procesales, pues son las encargadas de proteger “*valores sustantivos significativos*”<sup>94</sup>.

No toda falla procedimental constituye un vicio de inconstitucionalidad en el trámite de un proyecto de ley, siendo posible su convalidación en aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, que conlleva su interpretación teleológica al servicio de un fin sustantivo<sup>95</sup>, sin pasar por alto que las normas procesales establecidas buscan proteger importantes valores, como el principio democrático<sup>96</sup>. Lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos<sup>97</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia, los vicios que conducen a la inexecutable de la ley o el proyecto de ley, definidos como “*vicios de carácter sustancial*”, se caracterizan porque: **(i)** vulneran algún principio o valor constitucional; **(ii)** afectan el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras; o **(iii)** desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la Carta, lo que a su vez remite en últimas, a la infracción de la ley 5ª de 1992, u otras prescripciones que regulen el procedimiento legislativo<sup>98</sup>.

---

Sentencia C-788 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Sentencia C - 786 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En similar sentido se han pronunciado las Sentencias de la Corte Constitucional C - 737 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C - 055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 1039 de 2004; C - 386 de 2014 M.P. Andrés Mutis Vanegas.

<sup>94</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 131 de 2009, M.P. Nilsón Pinilla Pinilla.

<sup>95</sup> Cfr. sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>96</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 055 de 1995. MP Alejandro Martínez Caballero; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas. En similar sentido, ver la Sentencia de la Corte Constitucional C - 446 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>97</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 737 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; Sentencia C - 953 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; Sentencia C - 055 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. en similar sentido, Sentencia de la Corte Constitucional C - 788 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>98</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 277 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), con ocasión del examen de una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 1º (parcial) del Acto Legislativo 01 de 2005, “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”. En igual sentido, Sentencias C - 786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C - 473 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C - 386 de 2014, M.P. Andrés Mutis Vanegas; C - 277 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; C - 240 de 2012, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C - 332 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha señalado que la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas en torno a la ocurrencia de una irregularidad en el trámite de un procedimiento legislativo, le otorga a la Corte la posibilidad de determinar, **(i)** si ese defecto es de entidad suficiente como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley, a partir de la satisfacción o no del fin sustantivo que lo justifica. En caso de que la irregularidad tenga dicha entidad, **(ii)** este Tribunal debe estudiar si existió o no una corrección formal del procedimiento en el trámite de la iniciativa<sup>99</sup>; y en caso de que el vicio no haya sido subsanado, **(iii)** esta Corporación debe examinar si es posible devolver la ley al Congreso de la República para que corrija el defecto observado<sup>100</sup>.

### **3.7.6.2. Consecuencias**

Desde ese punto de vista, el incumplimiento de normas del trámite legislativo puede dar lugar a diversas consecuencias jurídicas<sup>101</sup>:

- (i)** Si, a pesar de existir una irregularidad ésta no afecta los rasgos esenciales del principio democrático, debe concluirse que no existe un vicio de inconstitucionalidad.
- (ii)** Si la irregularidad atenta contra principios superiores, se trata de un auténtico vicio de procedimiento.
- (iii)** El vicio es de carácter subsanable, cuando se puede corregir sin que ello implique rehacer integralmente el trámite legislativo. Y la subsanación puede darse (iii.1) mediante la devolución del trámite a la autoridad competente para subsanarlo (artículo 241, parágrafo, CP) o (iii.2) por la misma Corte Constitucional, cuando ello sea posible.
- (iv)** El vicio resulta insubsanable en los eventos en los que no es posible realizar la corrección sin desconocer los requisitos mínimos de formación del acto, o sin que ello implique la reconstrucción integral de etapas estructurales del trámite.

## **3.8. RESOLUCIÓN DE LOS CARGOS FORMALES DE LA DEMANDA**

---

<sup>99</sup> Ley 5ª de 1992, art. 2, núm. 2.

<sup>100</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-225 de 2014, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>101</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-258 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa.

La Corte Constitucional ha distinguido entre meras irregularidades y vicios de procedimiento legislativo, con el fin de aclarar que “*no toda irregularidad constituye un vicio de procedimiento*”, con esa premisa ha establecido lo siguiente:

*“ (...) los vicios que conducen a la inexecutable del proyecto de ley, definidos como de carácter sustancial, se caracterizan porque: (i) vulneran algún principio o valor constitucional; (ii) afectan el proceso de formación de la voluntad democrática de las cámaras; o (iii) desconocen las competencias y estructura básica institucional diseñada por la carta política; pudiendo existir irregularidades que no tengan entidad para configurar un verdadero vicio, porque (i) se cumplió con el objetivo protegido por la norma procesal, (ii) fue convalidado dentro del mismo trámite en el Congreso que conllevó la formación de la ley”<sup>102</sup>.*

**3.8.1. Los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, no desconocieron el principio de publicidad al existir publicación previa del informe de conciliación, de conformidad con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política**

El inciso 2° del artículo 161 de la Constitución Política establece que “*...[p]revia publicación por lo menos con un día de anticipación, el texto escogido se someterá a debate y aprobación de las respectivas plenarias*”. En este caso, la Sala Plena encuentra probado que el texto conciliado fue aprobado por las Plenarias de Senado y Cámara el 6 de mayo de 2015. En efecto, el Acta Número 56 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de mayo de 2015, da cuenta que el Senado de la República, con quorum decisorio, aprobó con 84 votos, en votación nominal y pública<sup>103</sup>, el informe de conciliación que tuvo lugar en el trámite del proyecto de ley número 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara, “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Todos por un Nuevo País*”. Por su parte, en la Cámara de Representantes fue aprobado con 98 votos el mismo informe de conciliación, según consta en Acta de Plenaria Número 61 de la sesión ordinaria del día miércoles 6 de mayo de 2015<sup>104</sup>.

La Corte Constitucional, mediante **Sentencia C-087 de 2016** (unánime), declaró la executable de la Ley 1753 de 2015, al examinar que la

<sup>102</sup> Sentencias C-1040 de 2015 y C-240 de 2012, entre otras.

<sup>103</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 585 de 2015.

<sup>104</sup> Ver Gaceta del Congreso No. 564 de 2015.

suspensión de la votación, en la sesión plenaria celebrada en la Cámara de Representantes el 5 de mayo de 2015, no quebrantó el anuncio del informe de conciliación del proyecto de ley por el cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 – 2018. Concluyó la Corte, al analizar la presunta violación del artículo 161 constitucional que, como se dijo, la Plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el informe de conciliación el 6 día de mayo de 2015, “...**No se afectó el artículo 161 de la Constitución, el cual exige la existencia de un anuncio publicado al menos un día antes de la votación del informe de conciliación, lo cual se cumplió claramente, pues el anuncio se realizó el día cinco (5) de mayo y la conciliación se aprobó el seis (6) de mayo del mismo año, es decir, un día después**”.

En este asunto, para que el cargo por falta de publicación del informe de conciliación prospere es necesario comprobar que la publicación del mismo no se hizo por lo menos con un día de anticipación, es decir, el día 5 de mayo de 2015. Sin embargo, identifica la Corte que en el trámite legislativo correspondiente no se conculcó el artículo 161 constitucional, en tanto el informe acordado por la comisión designada por los Presidentes de ambas Cámaras, tendiente a conciliar las discrepancias surgidas en la aprobación, fue publicado oficialmente un día antes, es decir, el día 5 de mayo de 2015, tal como se puede verificar al revisarse el trámite del procedimiento legislativo del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, contenido en las Gacetas No. 266 y 264 de 2015, respectivamente.

Adicionalmente, observa la Sala que las respuestas a los derechos de petición formulados por los actores, emitidas por la Sección de Leyes del Senado de la República y por la Imprenta Nacional<sup>105</sup>, indican la misma situación, es decir, que la publicación de este informe conciliatorio tuvo lugar minutos antes de finalizar el día 5 de mayo de 2015, motivo por el cual, los certificados de estas entidades reafirman su constitucionalidad, teniendo en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha entendido que la publicación del informe y su votación deben hacerse en dos días calendario distintos, como en efecto ocurrió en el caso, descartándose la otra interpretación posible de la norma constitucional, relativa a que deben mediar 24 horas entre la publicación del informe y su votación.

De hecho, como precedentes pueden mencionarse las Sentencias **C-590 de 2012**, que examinó una demanda contra la ley 1430 de 2010 “*por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la*

---

<sup>105</sup> Según la Imprenta Nacional, “...los originales del informe de conciliación fueron recibidos en la Imprenta Nacional de Colombia el pasado martes 5 de mayo de 2015 a las 11:58 p.m.”.

*competitividad*”. En esta oportunidad la Corporación interpretó que la publicación del informe de conciliación fue ajustada a la Carta Política al haberse efectuado en un día calendario distinto, discrepando que el requisito del artículo 161 se refiera al transcurso de 24 horas. En la Sentencia **C-840 de 2008**, que estudió una acción contra la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010 –Ley 1151 de 2007-, caso en el que, además, existió la publicación de una fe de erratas del informe, se determinó que esta actuación no vulneró la exigencia del artículo 161 de la Constitución, pues la corrección se llevó a cabo antes del debate y votación de dicho informe; el mismo caso fue analizado en la Sentencia **C-376 de 2008**, que resolvió una acción de inconstitucionalidad referida a otros artículos de la misma Ley 1151 de 2007, reiterándose la posición asumida por la Corte Constitucional respecto del entendimiento que debe hacerse sobre el requisito establecido en el artículo 161 constitucional, el cual queda satisfecho con la publicación en una fecha diferente y anterior a aquella en que el informe es debatido y votado. La Sentencia **C-379 de 2010**, que estudió la adecuación constitucional de la Ley 1348 de 2009 “*Por la cual se aprueba la ‘Convención Internacional para la regulación de la caza de ballenas’*”, en cuyo trámite legislativo se publicó el informe de conciliación del día 18 de junio de 2009, que a su turno fue debatido y votado el día 19 de junio del mismo año, tanto en plenaria de Cámara de Representantes, como de Senado de la República; y, finalmente, la Sentencia **C-076 de 2012**, que al estudiar la constitucionalidad de la Ley 1430 de 2010, estableció que se cumplió con la exigencia del artículo 161 de la Constitución al publicarse el informe de conciliación el día 15 de diciembre de 2010, un día antes de que el mismo fuera debatido y votado el 16 de diciembre del mismo año, por las plenarios de Senado y Cámara de Representantes.

Se atiene la Corte en esta oportunidad a las Gacetas del Congreso números 264 y 266 del 5 de mayo de 2015, como el medio oficial, adecuado e idóneo para determinar la no configuración del vicio de trámite alegado y materializar del principio de publicidad.

Tal como se señaló en la Sentencia C-786 de 2012:

*“...la Corte encuentra que al plantearse la falta de certeza respecto de que la fecha de publicación del informe de conciliación sea diferente a la que figura en las Gacetas del Congreso referidas, la Corte debe hacer prevalecer la información consignada en las Gacetas del Congreso, ya que otro tipo de pruebas, tales como escritos, aclaraciones o certificaciones aportadas dentro del proceso, son posteriores al trámite legislativo mismo y no tienen la fuerza probatoria necesaria para desvirtuar*

*la información consignada en la Gaceta del Congreso, que constituye la publicación oficial de ese órgano legislativo. Por esta razón, la Corte debe atenerse a la fecha de publicación que aparece en las Gacetas del Congreso, que es el mecanismo oficial de comunicación e información de esa Corporación”.*

Se resalta que el día 6 de mayo de 2015, al momento de votarse el informe de conciliación, ningún legislador dejó constancia o informó a la Plenaria sobre la falta de conocimiento o de publicidad como objeción a la consideración o aprobación del mismo<sup>106</sup>. En esos términos, la publicación del informe de conciliación el 5 de mayo de 2015, cumplió con su fin constitucional y los principios democrático y de publicidad al brindar una garantía efectiva a los miembros del Congreso de la República para tener la oportunidad de conocer con antelación a la votación el informe elaborado por la comisión accidental designada para el efecto, sin afectarse el proceso de formación de la ley.

**3.8.2. Los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, no quebrantaron la prohibición de sesiones simultáneas, consagrada en el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992**

Según la interpretación de los demandantes, la prohibición prevista en el artículo 93 de la Ley 5ª de 1992<sup>107</sup>, también debe aplicarse por analogía al funcionamiento de las comisiones accidentales de conciliación. En su criterio *“esta irregularidad constituye un vicio de procedimiento, por cuanto afecta las condiciones necesarias para la construcción y formación de la voluntad democrática”*.

Los demandantes manifiestan que la sesión plenaria del Senado del 5 de mayo inició a las 12:01 p.m. y finalizó a las 11:55 p.m., desarrollándose de manera ininterrumpida. En apoyo al cargo, remiten lo señalado por quien presuntamente actuaba como secretaria de la comisión de conciliación, Elizabeth Martínez Barrera, quien manifiesta que la sesión de conciliación *“comenzó aproximadamente a las 11:15 de la noche y terminó a las 11:45 p.m.”*, circunstancia temporal que para los actores

---

<sup>106</sup> En sesión Plenaria de Senado de 6 de mayo, (Gaceta del Congreso No. 585 de 2015), la Senadora Claudia López precisamente solicita votar el informe de conciliación. *“Gracias Presidente y apreciados colegas, la verdad es como todos sabemos, este informe de conciliación no se puede cambiar, aquí podríamos debatir hora, no le podemos cambiar una coma, lo único que podemos hacer es votarlo positivamente o negativamente. Así que yo le pido señor Presidente, que ponga en consideración, que se ponga a votación y luego de ese resultado damos el debate necesario”*.

<sup>107</sup> *“ARTICULO 93. Prohibición de sesiones simultáneas. Las Comisiones Permanentes tendrán sesiones en horas que no coincidan con las plenarias, con las características que señala el presente Reglamento”*.

demuestra la simultaneidad con la sesión Plenaria del Senado de 5 de mayo de 2015. Con el fin de extender la prohibición de sesiones simultáneas a las que celebran las comisiones de conciliación, los actores interpretan dicha prohibición de conformidad con el artículo 3° del Reglamento del Congreso<sup>108</sup>.

En primer lugar, encuentra la Corporación que el contenido literal del artículo 93 de la Ley 5ª de 1992, establece una prohibición o restricción exclusivamente en relación con las sesiones simultáneas que se puedan presentar entre las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones plenarias. Por lo anterior, la prohibición se predica únicamente entre las sesiones que celebren las siete (7) comisiones constitucionales permanentes y la respectiva sesión plenaria. De ahí que, por expresa regulación orgánica, la prohibición de simultaneidad no aplique frente a las sesiones que celebren otra clase de comisiones del Congreso de la República (v.gr. legales, especiales y las accidentales) y las Plenarias.

De lo anterior se desprende que, en el Reglamento del Congreso no existe un vacío como lo proponen los demandantes. Todo lo contrario, el legislador orgánico intencionalmente quiso prohibir taxativamente la simultaneidad que se presenta entre las comisiones constitucionales permanentes y las plenarias, con lo cual, se reitera, se permite la simultaneidad de sesiones entre las comisiones legales, especiales y accidentales y las respectivas plenarias.

Pretender que por vía de la analogía o la jurisprudencia constitucional, este Tribunal Constitucional extienda una restricción sobre el funcionamiento de las Comisiones Accidentales de Mediación, va en detrimento del principio democrático, de la naturaleza accidental de las mismas y de las competencias de esta Corporación, toda vez que corresponde al legislador orgánico, dentro de su libre configuración, definir los parámetros y restricciones legislativas sobre la organización y el funcionamiento de las distintas clases de comisiones que integran el Congreso de la República. En otras palabras, cuando el legislador prevé enunciados de carácter taxativo y/o restrictivo, no corresponde al intérprete realizar aplicaciones analógicas de las mismas, menos aun cuando la hermenéutica jurídica enseña que si el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal.

En particular, se recuerda que las comisiones accidentales, sus funciones, prohibiciones y misiones específicas que **legalmente** les pueden ser

---

<sup>108</sup> Ley 5 de 1992. “ARTICULO 3o. Fuentes de interpretación. Cuando en el presente Reglamento no se encuentre disposición aplicable, se acudirá a las normas que regulen casos, materias o procedimientos semejantes y, en su defecto, la jurisprudencia y la doctrina constitucional”.

asignadas, están relacionadas con hacer más eficiente y eficaz la labor legislativa que le corresponde realizar principalmente a las Cámaras y a las Comisiones Permanentes, razón por la cual, a las comisiones accidentales no se les pueden trasladar por jurisprudencia funciones permanentes que la Constitución o la Ley 5ª de 1992, ha asignado expresamente a otras células legislativas<sup>109</sup>.

En gracia de discusión, según respuesta a la petición formulada, la sesión de la comisión de conciliación tuvo lugar el 5 de mayo de 2015, por espacio de media hora, específicamente *“entre las 11:15 de la noche y terminó a las 11:45 p.m.”*, circunstancia temporal que en modo alguno impidió a los conciliadores, designados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, participar del debate adelantado en las Plenarias ese mismo día, además, por cuanto como lo indica el Ministerio Público, la sesión en la cual se aprobó el informe de conciliación fue celebrada al día siguiente.

**3.8.3. Los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, no violaron el artículo 133 de la Constitución Política, que hace referencia a la votación pública y nominal**

Aducen los accionantes que el procedimiento efectuado por la comisión de conciliación, vulneró el artículo 133 de la Carta Política, en tanto la votación que practicó la comisión de conciliación no fue realizada de manera nominal y pública sino ordinaria. En apoyo al cargo, presentan una comunicación del 21 de julio de 2015, enviada por la presunta Secretaria de la Comisión de Conciliación, Elizabeth Martínez Barrera a la Senadora Claudia López, en la cual se indica que *“los artículos conciliados no fueron votados de forma nominal”*. En posterior certificación emitida en respuesta a petición formulada por el Departamento Nacional de Planeación, la misma funcionaria indica que *“...el sentido de la decisión en la elaboración del informe fue por acuerdo de las comisiones conciliadoras del Senado de la República y la Cámara de Representantes”* (f. 242, cuaderno 2).

Precisa la demanda que el incumplimiento del artículo 133 constitucional apareja tres vulneraciones constitucionales: la transparencia de las actuaciones del órgano legislativo, la realización del principio de

---

<sup>109</sup> Mediante Auto 119 de 2006 la Corte Constitucional señaló que *“...La distinción entre las comisiones permanentes, bien constitucionales o legales, y las demás creadas accidentalmente para cumplir misiones específicas, atiende a la necesidad de racionalizar y distribuir equitativamente el trabajo asignado al Congreso de la República, órgano de representación popular encargado principalmente de reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político....”*

democracia representativa y la publicidad de las decisiones adoptadas por el órgano legislativo.

Según jurisprudencia de la Corte, la votación nominal y pública “*se estableció con el propósito de fortalecer los mecanismos de transparencia y de publicidad de las actuaciones de los cuerpos colegiados de representación popular, en aras no sólo de permitir al elector ejercer una especie de control sobre la forma como actúan sus elegidos, sino también como un mecanismo para recuperar la confianza y credibilidad del legislativo frente a la ciudadanía. Sin duda se trata de un sistema de evaluación de los ciudadanos que les permite verificar el desempeño de sus representantes, de acuerdo con los derroteros de justicia y bien común que exige el artículo 133 Superior, y en aras de hacer efectivo el mandato constitucional que prevé que “[los] elegidos [son] responsable[s] ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura*”<sup>110</sup>

No obstante la importancia de la votación nominal y pública, en virtud del artículo 128 de la Ley 5ª de 1992, se contemplan otros sistemas para la expresión del voto: las votaciones ordinarias y las secretas. En concordancia con las previsiones constitucionales (art. 133 C.P.), es claro que resulta exigible la votación nominal y pública, como regla general de transparencia, reservando las otras dos modalidades a los casos exceptivos que se establecidos por el legislador<sup>111</sup>.

En concreto, a las comisiones de conciliación se encuentran reguladas en el capítulo sexto del Reglamento del Congreso “*del proceso legislativo ordinario*”, sección quinta “*otros aspectos en el trámite*”. A estas, les corresponde superar las discrepancias que surjan respecto de un articulado aprobado de manera distinta en una y otra Cámara. Con ese fin, los Presidentes de las Cámaras son quienes deben designar las comisiones accidentales que sean necesarias, preferencialmente con miembros de las respectivas comisiones permanentes que participaron en la discusión de los proyectos, así como por sus autores y ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias (art. 187. L. 5/92).

Además, las comisiones accidentales de mediación deben presentar los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado por sus presidentes. En ellos, deberán expresar las razones acerca del proyecto controvertido y que fue adoptado.

---

<sup>110</sup> Sentencia C-1017 de 2012.

<sup>111</sup> La Ley 1431 de 2011, estableció algunas excepciones a la votación nominal y pública consagrada en el artículo 133 de la Constitución Política.

El inciso primero del artículo 161 Superior regula directamente algunos aspectos medulares de la naturaleza de dichas comisiones de mediación; señala que: i) estas surgen si existen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto de ley; ii) son conformadas por un mismo número de Senadores y Representantes a la Cámara y; iii) se reunirán conjuntamente para conciliar los textos, “y en caso de no ser posible, **definirán por mayoría**”<sup>112</sup>-negrita fuera de texto-.

Ahora bien, en este caso se tiene por cierto que: i) la comisión accidental de conciliación debía surgir en el trámite del Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado, 200 de 2015 Cámara, en tanto los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la actual Ley 1753 de 2015, presentaban discrepancias en las Cámaras con respecto de su aprobación; ii) para el efecto, fue conformada la comisión de conciliación, integrada por 4 Senadores y 4 Representantes a la Cámara, quienes; iii) se reunieron conjuntamente el 5 de mayo de 2015 por espacio de media hora para conciliar los textos por **unanimidad**.

En el informe de conciliación, publicado en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, el día 5 de mayo de 2015<sup>113</sup>, se vislumbra que en este asunto todos los integrantes de la comisión de conciliación designada estuvieron de acuerdo con el informe de conciliación, esto se puede corroborar al detallarse que en las firmas contentivas al informe conciliatorio presentado ante las Plenarias los ocho conciliadores designados para el efecto suscribieron el acta de conciliación sin reserva o constancia alguna<sup>114</sup>.

De lo anterior, concluye la Sala que cabría entender que se está ante la excepción permitida que valida la actuación toda vez que existió unanimidad por parte de todos los conciliadores al momento de definir uno u otro texto<sup>115</sup> y de esta manera se cumplió con el principio de publicidad, en virtud de lo revelado por las Gacetas del Congreso del mismo 5 de mayo de 2015.

---

<sup>112</sup> Negrillas fuera del texto.

<sup>113</sup> Ver Gacetas del Congreso 264 y 266 del 5 de mayo de 2015.

<sup>114</sup> A folio 68, Gacetas del Congreso No. 264 y 266 de 2015, se verifica que los Senadores Germán Hoyos, Efraín Cepeda, Luis Fernando Duque y Juan Carlos Restrepo, así como los Representantes a la Cámara Olga Lucía Velásquez, Luis Horacio Gallón, Jhon Jairo Cárdenas y Sandra Ortíz, suscriben por unanimidad el informe de conciliación.

<sup>115</sup> En las Gacetas del Congreso 264 y 266 de 2015, se lee que se somete a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, “el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, **dirimiendo** de esta manera las diferencias existentes entre los textos aprobados por las respectivas plenarias de las cámaras”.

Además, es importante resaltar que el informe de conciliación deviene en una ponencia, acordada previamente por la mayoría de los miembros de las respectivas Comisiones Permanentes que participaron en la discusión previa de las normas, así como por sus autores, ponentes y quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las Plenarias<sup>116</sup>. En todo caso, dicho informe conciliatorio se encuentra subordinado a la decisión definitiva que deben adoptar las Plenarias de las respectivas Cámaras acerca de si aprueban o niegan el texto conciliado propuesto por la mayoría de los miembros de la comisión accidental.<sup>117</sup>.

**Los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, no transgredieron el deber de informar a la Plenaria las razones para adoptar el texto definitivo, en virtud del artículo 188 de la Ley 5ª de 1992.**

Los demandantes consideran como último cargo procedimental que se desconoció el mandato impuesto en el artículo 188 de la Ley 5ª de 1992<sup>118</sup>, de acuerdo con el cual, en el informe de conciliación deben consignarse las razones para adoptar el texto de una u otra Cámara. Según la exposición del cargo, se vio afectado el proceso de formación de voluntad democrática en las Cámaras por no haber informado debidamente a los congresistas las razones que se tuvieron en cuenta para superar las discrepancias presentadas entre los textos de Senado y Cámara.

Encuentra la Corte que la ponencia del informe de conciliación rendida ante la Plenaria por intermedio de los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, arguyó las siguientes razones:

*“De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto*

---

<sup>116</sup> Ver artículo 187 de la Ley 5 de 1992.

<sup>117</sup> Ley 5 de 1992. “ARTICULO 189. Diferencias con las Comisiones. Si repetido el segundo debate en las Cámaras persistieren las diferencias sobre un proyecto de ley, se considerará negado en los artículos o disposiciones materia de discrepancia, siempre que no fueren fundamentales al sentido de la nueva ley”.

<sup>118</sup> Ley 5 de 1992. “ARTICULO 188. Informes y plazos. Las Comisiones accidentales de mediación presentarán los respectivos informes a las Plenarias de las Cámaras en el plazo señalado. En ellos se expresarán las razones acerca del proyecto controvertido para adoptarse, por las corporaciones, la decisión final”.

*conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las diferencias existentes entre los textos aprobados por las respectivas plenarias de las cámaras.*

*Para cumplir con nuestro cometido, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras, de forma tal, que una vez analizado su contenido y encontradas discrepancias en los dos textos, decidimos proponer un texto que, supera las divergencias entre las dos corporaciones, así:*

- 1. Artículo 15: SENADO*
- 2. Artículo 16: SENADO*
- 3. Artículo 20: CÁMARA*
- 4. Artículo 23: CÁMARA*
- 5. Artículo 30: SENADO*
- 6. Artículo 41: DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 189 DE LA LEY 5 DE 1992 NO SE CONCILIO*
- 7. Artículo 42: CÁMARA*
- 8. Artículo 44: SENADO*
- 9. Artículo 45: SENADO*
- 10. Artículo 64: SENADO*
- 11. Artículo 65: SENADO*
- 12. Artículo 68: SENADO*
- 13. Artículo 69: SE ACOGE TEXTO DE SENADO Y EL PARÁGRAFO 3 APROBADO EN CÁMARA*
- 14. Artículo 101: SENADO*
- 15. Artículo 142: SENADO*
- 16. Artículo 177: CÁMARA*
- 17. Artículo 183: CÁMARA*
- 18. Artículo 195: SENADO*
- 19. Artículo 211: SENADO*
- 20. Artículo 249: SENADO*
- 21. Artículo 252: SENADO*
- 22. Artículo nuevo. Cesión de permisos de uso del espacio radioeléctrico: CÁMARA*
- 23. Artículo Nuevo. Fortalecimiento en seguridad de carreteras: SENADO*
- 24. Artículo Nuevo. Inversiones programa de saneamiento del Río Bogotá: SENADO*
- 25. Artículo Nuevo. (Declaratoria de sector estratégico el servicio público de energía): NO SE ACOGE SENADO*
- 26. Artículo 262: SENADO*

*Dadas las anteriores consideraciones, los suscritos nos permitimos proponer ante las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado que a continuación se transcribe: (...)”<sup>119</sup>.*

Con posterioridad, en sesión Plenaria de Senado del 6 de mayo, antes de entrar a decidir sobre el informe de conciliación presentado, uno de los conciliadores designados (Senador Efraín Cepeda Sarabia), identificó las normas conciliadas y explicó someramente la decisión de acoger el texto de Senado o de Cámara de la siguiente manera:

*“Gracias señor Presidente. Bueno me voy a limitar a presentar el informe de conciliación, tenemos 4 conciliadores de Senado, 4 de Cámara de Representantes, nos reunimos anoche en la Presidencia del Senado y básicamente lo que se hizo fue votar, Presidente las diferentes posiciones, el artículo de Senado o el artículo de Cámara de Representantes, en algunas ocasiones se impuso el Senado, en otras ocasiones la Cámara de Representantes y voy a hacer un recuento de cómo se votaron los 26 artículos que fueron materia de conciliación.*

*El artículo 15, fondo-cuenta para atender pasivos pensionales en el sector, se aprobó lo que venía de Senado de la República.*

*El artículo 16, sistema de información de metrología legal y sistemas de certificados de conformidad, se aprobó lo que venía del Senado de la República.*

*En el artículo 20 las áreas de desarrollo minero, se aprobó el artículo como venía de la Cámara de Representantes.*

*El artículo 23 la integración de áreas, también se aprobó el artículo como venía de la Cámara de Representantes, o sea, como llegó aquí al Senado de la República.*

*El artículo 30 determinación de tarifas y tasas por servicio que presten los organismos de apoyo, se aprobó en el Senado de la República.*

*El artículo 41 cuota de pantalla como venía en el Senado, o sea, fue negado también, como lo negó el Senado de la República.*

*El artículo 42, concesiones de televisión en el canal nacional de operación pública, se aprobó como venía de Cámara de Representantes, o sea, que la ANTV podrá hacer el estudio, para saber si el Canal Uno puede estar operado, por uno o varios operadores redondo un poco.*

---

<sup>119</sup> Gacetas del Congreso No. 264 y 266 del 5 de mayo de 2015.

*44, funciones de la Agencia Nacional del Espectro Senado de la República.*

*45, Sanciones en materia de TIC también como se aprobó en el Senado de la República que como ustedes recordarán se disminuyó la multa.*

*El artículo 64, adjudicación de predios baldíos. Para la adecuación, para educación y la primera infancia, se aprobó también el texto que ustedes aprobaron y nosotros aprobamos en el Senado.*

*El artículo 65, titulación de la posesión material y saneamiento de títulos con falsa tradición, sobre inmuebles para la educación y la primera infancia, también se acogió el Senado de la República.*

*Artículo 68, recursos que administrará la entidad administradora de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, también se acogió el Senado de la República. Este es un extenso artículo.*

*69, Medidas especiales, el Senado de la República.*

*101, Cumplimiento de reglamento del sector del agua potable y saneamiento básico para vivienda rural, Senado de la República.*

*Cuentas Maestras, Senado de la República.*

*Protección y delimitación de páramos, Cámara de Representantes. Procedimiento para otorgamiento de licencias ambientales, Cámara de Representantes.*

*Alumbrado público, Senado de la República, 195. Un extenso artículo 195.*

*Ajustes del marco regulatorio de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se acoge el artículo de Senado de la República.*

*Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas, también Senado de la República, que le incluyó un párrafo tercero.*

*Política pública de defensa de los derechos de los animales y/o protección animal, se acoge el texto del Senado, o sea, que el párrafo que aquí se aprobó, fortalecimiento de la seguridad en carrera, Senado de la República, artículo de la Cámara de Representantes con la modificación del Senado.*

*Transparencia de la democracia, Senado de la República. Inversiones, programa de saneamiento del río Bogotá, Senado de la República.*

*Y finalmente, las vigencias y derogatorias también quedó como Senado de la República. Ese, señor Presidente, es el informe presentado”<sup>120</sup>.*

---

<sup>120</sup> Acta de Plenaria 56 del 06 de mayo de 2015 Senado. Ver Gaceta del Congreso No. 585 de 2015.

En la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 6 de mayo de 2015, otro de los conciliadores designados, el Representante a la Cámara Luis Horacio Gallón Arango afirmó que, “...Yo estoy totalmente claro en que lo que se hizo es lo correcto, hay unas voces disonantes de algunos partidos que vienen criticando la actuación de los conciliadores en el Plan de Desarrollo, conciliadores que lo único que hicimos fue tomar 26 artículos, unos aprobados de una forma en Cámara y otros aprobados de otra manera en Senado, en muchos de los artículos lo que Senado estudió mejora el artículo de Cámara, por eso fue tomado el de Senado y en muchos era mejor lo que había en Cámara, por eso se tomó lo de Cámara...”.

Más adelante, el Representante a la Cámara John Jairo Roldán Avendaño anotó que, “es bueno aclararle a los colombianos que hoy no hay discusión pero es que esta discusión se viene dando desde el día 6 febrero, señor Presidente, aquí todos los partidos tuvieron la oportunidad en las Comisiones Económicas, en las Plenarias del Senado, y en las Plenarias de Cámara, se hizo un recorrido por varias regiones del país, y por eso el Partido Liberal da su voto de confianza a través de este último trámite del Plan de Desarrollo, la aprobación de la conciliación, en esta conciliación el Congreso de la República estuvo muy bien representado, el Senado de la República en el Senador Germán Hoyos, el Senador Juan Carlos Restrepo, el Senador Efraín Cepeda y por el Partido Liberal el Senador Luis Fernando Duque. En la Cámara de Representantes nuestra compañera Liberal, Olga Lucía Velázquez, Horacio Gallón, John Jairo Cárdenas, y nuestra Vicepresidenta del Partido Verde, Sandra Ortiz”.

Del informe de conciliación presentado y de las intervenciones referenciadas con anterioridad, la Sala Plena establece que la comisión accidental de conciliación logró su cometido toda vez que mediante el informe de conciliación se superaron por mayoría las discrepancias que surgieron en el debate parlamentario, adoptando el articulado más conveniente propuesto por alguna de las dos Cámaras. Adicionalmente, con respecto a este cargo, se evidencia que dentro del mismo trámite fue convalidada la formación de la ley, en tanto en el debate parlamentario los conciliadores explicaron con más detenimiento a qué temática hacía referencia cada uno de los artículos conciliados y la decisión mayoritaria de por qué acoger bien el texto de Cámara o el del Senado.

Concluye la Sala que de conformidad con el principio de instrumentalidad sobre las formas, esta decisión mayoritaria de la comisión accidental de conciliación no requería una exigente motivación, claro está, para cumplir su objetivo sí debía indicar claramente en la

ponencia presentada ante las Plenarias la decisión final y mayoritaria resultante de la conciliación, es decir, el sentido de acoger el texto procedente de la Cámara de Representante o el del Senado de la República, como en efecto se hizo. En adición, la motivación dada no presenta errores graves que afecten de manera importante alguno de los principios (v.gr. transparencia, participación, mayorías) que sustentan la existencia de esa regla procedimental.

### 3.9. CARGOS SUSTANCIALES

Se acusan los artículos 20 (parcial), 50 (parcial), 173 (parcial), 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015, por el desconocimiento de normas sustanciales consagradas en la Constitución Política o que integran la misma por hacer parte del bloque de constitucionalidad, esto es, por la presunta vulneración del Preámbulo, los artículos 1, 2, 8, 40, 11, 20, 29, 74, 79, 80, 94, 229, 287 y 311 de la Constitución Política, los artículos 8, 13, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 1.1. del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Una vez verificada la existencia de la cosa juzgada constitucional en relación con el inciso 7° del artículo 20, el inciso 2° del artículo 50 y los incisos 1°, 2° y 3° del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en virtud con lo decidido por la Corte mediante las Sentencias C-035 de 2016 y C-221 de 2016, resta el examen material de la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso 2° del artículo 20, así como de la totalidad de los artículos 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015.

Concretamente, los cargos **materiales** cuestionan si:

(a) La facultad otorgada en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, para que la Autoridad Nacional Minera delimite “*indefinidamente*” las áreas estratégicas mineras vulnera el principio constitucional de desarrollo sostenible, previsto en el artículo 8° Superior, en relación con el derecho a gozar de un medio ambiente sano, consagrado en los artículos 79 y 89 de la Constitución, “... *delimitar indefinidamente áreas para el desarrollo minero, como lo propone el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, desconoce el principio de desarrollo sostenible, el costo ecológico y las secuelas negativas que pueden derivarse de la actividad minera ilimitada en el tiempo*”. Precisa la demanda que permitir que la Autoridad Minera Nacional delimite, sin ningún término temporal, las áreas estratégicas mineras, desconoce la afectación que esta facultad puede generar en el patrimonio natural y cultural de las generaciones

presentes y futuras. A folio 83, los demandantes precisan que, “*el inciso 2° del artículo 20 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 vulnera el artículo 8° de la Carta debido a que lo dispuesto en el inciso 2° mencionado no es la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, sino la planificación del desarrollo económico con base en el potencial minero de determinadas áreas del territorio nacional. Como el mismo inciso lo dispone, la determinación tiene el carácter de indefinida para dichas áreas, con lo que se hace inefectivo el principio de protección prioritaria de la bio diversidad del país y su aprovechamiento sostenible...*”.

(b) Al reducirse los términos para expedir una licencia ambiental en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, se vulnera el deber de protección ambiental y el principio de no regresividad en materia ambiental, establecidos en los artículos 8, 79 y 89 de la Constitución. Asimismo, si esta disposición, en virtud de una omisión legislativa relativa, desconoció el derecho a la participación de las comunidades locales afectadas, como consecuencia de los proyectos y el procedimiento para otorgar la licencia ambiental, de acuerdo con los artículos 1°, 2°, 40 y 79 de la Constitución; y

(c) El artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 transgrede de manera desproporcionada el derecho de todos a gozar de un ambiente sano y el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental, consagrados en los artículos 8, 79 y 80. Además, si desconoce los principios de autonomía territorial, de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución, en particular si la expresión “*con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales*”, contenida en el inciso 1° del artículo 192, así como la totalidad del inciso 2° del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, vulnera dichos principios y normas constitucionales que reconocen las competencias de los municipios para ordenar su territorio.

En ese orden, en aplicación del principio *pro actione*<sup>121</sup>, la Corte se detendrá brevemente para analizar la aptitud de los cargos de inconstitucionalidad formulados. En contra de la expresión *indefinidamente*, contenida en el inciso 2° del artículo 20, la Corte identifica que la expresión existe y la demanda recae efectivamente sobre el contenido atacado. Además, los actores presentan argumentos

---

<sup>121</sup> De acuerdo con éste, el examen de las exigencias adjetivas de admisibilidad de la demanda de inconstitucionalidad no debe ser sometido a un riguroso escrutinio. Inclusive, ese mandato de optimización obliga a que el juez constitucional prefiera una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos a la participación ciudadana y el acceso al recurso judicial efectivo.

constitucionales para demostrar por qué la delimitación indefinida de áreas de reserva estratégica para el desarrollo minero tiene implicaciones en el ambiente sano, concretamente en el principio de desarrollo sostenible (arts. 8, 79 y 80 C.P.). Lo anterior, genera una duda mínima sobre la constitucionalidad de la expresión dado que una competencia para que la Autoridad Minera Nacional delimite indefinidamente áreas de reserva estratégica minera podría comprometer la capacidad del Estado para conservar y planificar el goce de un ambiente sano, en armonía con el desarrollo sostenible y las generaciones futuras.

El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, consagra el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales. *Prima facie*, tal como lo aducen los actores se observa una reducción en los términos para expedir dichas licencias, en comparación con lo normado en el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, razón por la cual, a la luz del principio de progresividad, el cargo es cierto y comprensible. Adicionalmente, con argumentos de rango constitucional la demanda plantea que dicha reducción de términos presuntamente apareja una vulneración en la protección y planificación ambiental, así como en el derecho constitucional a la participación de las comunidades en las decisiones ambientales susceptibles de afectación (art. 79 C.P). Adicionalmente, los accionantes exponen una tensión entre el principio de eficacia “*que ha guiado las modificaciones y constante flexibilización en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales*” y el deber constitucional de protección ambiental a cargo del Estado.

Finalmente, el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 cumple con los requisitos jurisprudenciales de admisión dado que según los demandantes los acuerdos que celebren el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, pueden limitar las competencias de las entidades territoriales y los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. También cuestionan la limitante de contratar “*estudios técnicos, sociales y ambientales*” para participar de estos acuerdos. En cuanto a la presunta desprotección del ambiente, la demanda carece de certeza dado que la norma precisamente pretende establecer un procedimiento para que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales propongan de común acuerdo medidas de protección al ambiente sano, a las cuencas hídricas, al desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y a la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera.

## **PROBLEMAS JURÍDICOS:**

Una vez examinados los cargos formales, la Sala Plena abordará el examen material del segundo bloque, contra los artículos 20 (parcial), 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015.

Siguiendo el orden metodológico propuesto, la Corte deberá determinar si: (i) la expresión “indefinidamente”, contenida en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, quebranta el principio de desarrollo sostenible (art. 8 C.P.) y la protección al ambiente sano (arts. 79 y 80 C.P.), concretamente la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, la conservación del patrimonio natural, el impacto ambiental sobre las generaciones presentes y futuras, las dinámicas naturales de los ecosistemas delimitados y el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país.

(ii) El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, desconoce el deber de no regresividad y de protección en materia ambiental, consagrado en los artículos 8, 79 y 89 de la Constitución, al establecer una reducción de términos administrativos. Asimismo, si esta misma disposición incurrió en una omisión legislativa relativa al desatender la regulación del derecho de participación de las comunidades locales afectadas por el procedimiento que eventualmente otorgue licencias ambientales, de conformidad con los artículos 1°, 2°, 40 y 79 de la Constitución; y

(iii) El artículo 192 de la Ley demandada transgrede de manera desproporcionada el derecho de todos a gozar de un ambiente sano y el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental, consagrado en los artículos 8, 79 y 80. Además, si desconoce los principios de autonomía territorial, de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución y en la jurisprudencia constitucional (Sentencia C-123/14), en particular si la expresión “*con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales*”, contenida en el inciso 1° del artículo 192, así como la totalidad del inciso 2° del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, vulneran dichos principios y normas constitucionales que reconocen la facultad de los municipios para ordenar su territorio.

Para resolver los anteriores problemas jurídicos la Corte abordará: i) la protección constitucional del ambiente sano y el principio de no regresividad en materia ambiental; ii) las licencias ambientales en el ordenamiento jurídico; ii) el concepto de omisión legislativa y sus requisitos de procedencia; iv) el principio de participación de las comunidades en las decisiones que las afecten; y vi) el principio de

autonomía territorial en un Estado unitario con descentralización administrativa.

### **3.9.1. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL AMBIENTE SANO (Reiteración de jurisprudencia)**

La protección del medio ambiente y los recursos naturales fue una de las mayores preocupaciones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991:

*“Las crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria”*<sup>122</sup>.

A esto se debe que uno de los cambios dogmáticos trascendentales introducidos con la nueva Constitución, esté relacionado con la protección del medio ambiente, el cual pasó a convertirse en uno de los fines esenciales del Estado. En palabras de los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente:

*“La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización”*<sup>123</sup>.

El ambiente ha sido uno de los principales elementos de configuración y caracterización del orden constitucional instituido a partir de 1991. En la Constitución vigente la protección del ambiente fue establecida como un deber, cuya consagración se hizo tanto de forma directa –artículo 79 de la Constitución-, como de forma indirecta –artículos 8º y 95 – 8 de la Carta Política-; al respecto, la Corte manifestó en la sentencia **T-760 de 2007**, “[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en

---

<sup>122</sup> Informe de ponencia Gaceta Constitucional No. 46, págs. 4-6.

<sup>123</sup> Constituyentes Luis Guillermo Nieto Roa, Juan Carlos Esguerra Portocarrero, Gaceta Constitucional No 26, página. 2.

*cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución*<sup>124</sup>.

El énfasis de la Constitución de 1991 se materializa en un cúmulo de disposiciones que, entendidas sistemáticamente, denotan la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, ya sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional. En este sentido, en la sentencia **T-411 de 1992** (fundadora) la Corte desarrolló un concepto que resulta ser esencial para la comprensión del medio ambiente, la Constitución Ecológica<sup>125</sup>, respecto de la cual manifestó

“(…) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de Constitución Ecológica, conformado por las siguientes 34 disposiciones: || *Preámbulo* (vida), **2º** (fines esenciales del Estado: proteger la vida), **8º**(obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), **11** (inviolabilidad del derecho a la vida), **44** (derechos fundamentales de los niños), **49** (atención de la salud y del saneamiento ambiental), **58**(función ecológica de la propiedad), **66** (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), **67** (la educación para la protección del ambiente), **78** (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), **79**(derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), **80** (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), **81** (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), **82**(deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), **215** (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), **226** (internacionalización de las relaciones ecológicas, **268-7** (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), **277-4** (defensa del ambiente como función del Procurador), **282-5** (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), **289** (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), **300-2** (Asambleas Departamentales y medio ambiente), **301** (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), **310** (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), **313-9** (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), **317** y **294**(contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), **330-5** (Concejos de los territorios indígenas y preservación de

---

<sup>124</sup> Sentencia C-760 de 2007.

<sup>125</sup> Ver en relación con la Constitución Ecológica las Sentencias T-411 de 1992, T-328 de 1995, C-126 de 1998, C-595 de 2010, T-055 de 2011, C-632 de 2011, T-154 de 2013, entre otras.

los recursos naturales), **331** (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), **332** (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), **333** (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), **334** (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), **339** (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), **340** (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), **366** (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).”

Sobra resaltar que *“Colombia ha sido reconocido por la comunidad internacional como un país ‘mega biodiverso’, al constituir fuente de riquezas naturales invaluable sin par en el planeta, lo que significa, que amerita una protección especial bajo una corresponsabilidad universal”*<sup>126</sup>. Es claro, que la definición del medio ambiente que contempla la Constitución de 1991, es compleja, al involucrar distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra dentro del territorio colombiano.

En este sentido, la Sentencia **C-666 de 2010** consagró: *“[e]s claro, que el concepto de medio ambiente que contempla la Constitución de 1991 es un concepto complejo, en donde se involucran los distintos elementos que se conjugan para conformar el entorno en el que se desarrolla la vida de los seres humanos, dentro de los que se cuenta la flora y la fauna que se encuentra en el territorio colombiano. Adelanta la Corte que los elementos integrantes del concepto de medio ambiente pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana. En efecto, la visión del ambiente como elemento transversal en el sistema constitucional trasluce una visión empática de la sociedad, y el modo de vida que esta desarrolle, y la naturaleza, de manera que la protección del ambiente supera la mera noción utilitarista, para asumir una postura de respeto y cuidado que hunde sus raíces en concepciones ontológicas. (...) La esencia y el significado del concepto “ambiente” que se desprende de los instrumentos internacionales y que armoniza con la Constitución de 1991 limita la discrecionalidad de los operadores jurídicos al momento de establecer i) cuáles elementos integran el ambiente y ii) qué protección debe tributárseles por parte del ordenamiento jurídico”*.

---

<sup>126</sup> C-632 de 2011, C-595 de 2010, C-519 de 1994 y C 499 de 2015

En acuerdo con lo anteriormente planteado, la Sentencia **T-154 de 2013**, al conocer sobre un caso de posible afectación del ambiente por actividades de minería, consagró “[b]ajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del actual régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8° Const.), en virtud de la cual la carta política recoge y determina<sup>127</sup>, a manera de derechos colectivos<sup>128</sup>, las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema.// Estas disposiciones establecen (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano; (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente; (iii) **la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible**<sup>129</sup>; y (iv) la función ecológica de la propiedad<sup>130</sup>”-negrilla fuera de texto-.

Respecto de los deberes que surgen para el Estado a partir de la consagración del ambiente como principio y como derecho, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que “[m]ientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o

---

<sup>127</sup> Artículo 95.8 *ibidem*.

<sup>128</sup> Artículos 79 y 80 *ib.*

<sup>129</sup> El artículo 3° de la Ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, dispone que por desarrollo sostenible ha de entenderse “el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”. Igualmente, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el principio 1° indica que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. Además, en el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica, aprobado por Colombia mediante Ley 164 de 1994, se precisó que “conscientes de que la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica tienen importancia crítica para satisfacer las necesidades alimentarias, de salud y de otra naturaleza de la población mundial en crecimiento, para lo que son esenciales el acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías, y la participación en esos recursos y tecnologías. Tomando nota de que, en definitiva, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica fortalecerán las relaciones de amistad entre los Estados y contribuirán a la paz de la humanidad”.

<sup>130</sup> El artículo 58 de la Constitución, antes y después del Acto Legislativo 1° de agosto 10 de 1999, dispone en su inciso 2° (no está en negrilla en su texto original): “La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una **función ecológica.**”

*sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera*”<sup>131</sup>.

Adicionalmente, si bien en un principio la jurisprudencia reconoció que la naturaleza de la protección al ambiente, como derecho colectivo, tiene lugar por otro mecanismo judicial -acción popular-, también ha sostenido que *“el mismo tiene también el carácter de derecho fundamental por conexidad, al resultar ligado indefectiblemente con los derechos individuales a la vida y a la salud de las personas*”<sup>132</sup>.

No obstante, la protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente. Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de **desarrollo sostenible**<sup>133</sup>, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente –verbigracia, actividades económicas- deben realizarse teniendo en cuenta los principios de conservación, sustitución y restauración del ambiente.

El concepto de desarrollo sostenible ha sido objeto de pronunciamientos por parte de esta Corporación. Por ejemplo, en la Sentencia **C-519 de 1994** la Corte consideró<sup>134</sup>:

*“La Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado trípico*

---

<sup>131</sup> Sentencia C-431 de 2000, cita tomada de sentencia T-154 de 2013.

<sup>132</sup> Ver Sentencias C-632 de 2011 y T-092 de 1993, entre otras.

<sup>133</sup> La Sentencia **C-035 de 2016** definió el concepto de desarrollo sostenible de la siguiente manera: *“...El concepto de desarrollo sostenible ha sido uno de los pilares fundamentales de los distintos tratados y conferencias internacionales sobre el ambiente desde 1987 en adelante. En ese año, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo presentó una primera aproximación sobre este concepto, según el cual el desarrollo sostenible es “aquél que garantiza las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.” En esa medida, el concepto de desarrollo sostenible gira en torno al equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la preservación de los recursos naturales, perspectiva de desarrollo que fue recogida en el artículo 80 de nuestra Constitución”*.

<sup>134</sup> A propósito del "Convenio sobre la Diversidad Biológica" hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992

*económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico”.*

De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera.

*“En la misma perspectiva, dentro de la tensión existente entre el bienestar económico -arraigado en la configuración histórica del orden social- y el medio ambiente. Gradualmente “(...)” “se ha dado por “una mayor propensión de la protección del medio ambiente, atendiendo el impacto ambiental que generan ciertas actividades sobre el entorno ecológico y sus componentes, además del desconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Nación.” (...)*

*“Ello se ha reflejado en la imposición de una serie de limitaciones y condicionamientos al ejercicio de la libertad de la actividad económica, que buscan hacer compatibles de una manera más justa el desarrollo económico con la necesidad e interés superior de mantener y preservar un ambiente sano”<sup>135</sup>.*

En este sentido, la Sentencia **C-339 de 2002**, al resolver una demanda contra algunas disposiciones del Código de Minas -Ley 685 de 2001- que presuntamente desconocían la protección debida al ambiente, prevaleció el respeto por el aprovechamiento de los recursos naturales versus la explotación indiscriminada:

*“En la Constitución de 1991 la defensa de los recursos naturales y medio ambiente sano es uno de sus principales objetivos, como quiera que el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con esta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que*

---

<sup>135</sup> Sentencia C-449 de 2015

*ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana. // Dentro de este contexto es necesario conciliar el grave impacto ambiental de la minería con la protección de la biodiversidad y el derecho a un medio ambiente sano, para que ni uno ni otro se vean sacrificados. Es aquí donde entra el concepto del **desarrollo sostenible** acogido en el artículo 80 de nuestra Constitución y definido por la jurisprudencia de la Corte como un desarrollo que “satisfaga las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de que las futuras generaciones puedan satisfacer sus propias necesidades.”<sup>136</sup> // El desarrollo sostenible no es solamente un marco teórico sino que involucra un conjunto de instrumentos, entre ellos los jurídicos, que hagan factible el progreso de las próximas generaciones en consonancia con un desarrollo armónico de la naturaleza”.*

Recordó la Corte en la citada sentencia C-339 de 2002 que “[l]as explotaciones mineras por lo general se encuentran acompañadas de obras de infraestructura como tendidos de transmisión energética, accesos viales o ferroviarios, además de la abstracción de cantidades importantes de agua. Igualmente, puede impactar sobre los hábitos de la flora y fauna a través del ruido, polvo y las emanaciones provenientes de los procesos de molienda”, por lo que en estos casos resulta determinante la realización de un estudio de impacto ambiental, que establezca las consecuencias que el desarrollo de actividades lícitas, para que sea posible adoptar medidas que compaginen intereses que en principio parecen contrapuestos, de manera que no se desconozcan mandatos de naturaleza constitucional.

### **Principio de no regresividad en materia ambiental:**

Entre los elementos que en esta oportunidad resultan relevantes de reiterar, debe mencionarse que las disposiciones constitucionales desprenden el deber de progresividad en la protección del ambiente, en tanto principio constitucional y derecho con facetas prestacionales que generan deberes de actuación a las autoridades estatales. En este sentido, la jurisprudencia ha indicado que “*el mandato de progresividad tiene dos contenidos complementarios, por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad; y por otra, también implica un sentido de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y*

---

<sup>136</sup> Sentencia C- 671 de 2001. M.P. Jaime Araújo Rentería, refiriéndose al documento de la Comisión sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro Futuro Común (El Informe Brundtland). Oxford University Press, 1987.

*ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, una vez alcanzado un determinado nivel de protección “la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad”, lo cual no sólo es aplicable respecto a la actividad del Legislador sino también respecto a la actuación de la Administración en el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de derechos económicos sociales y culturales al igual que cualquier rama de los poderes públicos con competencias en la materia*”<sup>137</sup>.

### **3.9.2. EL CONCEPTO DE OMISIÓN LEGISLATIVA Y SUS REQUISITOS DE PROCEDENCIA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

El concepto de omisión legislativa hace referencia genérica “a la abstención del legislador de disponer lo prescrito por la constitución”<sup>138</sup>. La falta de cumplimiento por parte del legislador en la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente ha sido descrita por la jurisprudencia constitucional en dos clases.

Las omisiones legislativas relativas, como lo ha indicado esta Corporación, “aluden a aquellos casos en los que sí bien, existe un desarrollo legislativo vigente, debe considerarse imperfecto por excluir de manera implícita un ingrediente normativo concreto que en razón a la existencia de un deber constitucional específico, debería haberse contemplado al desarrollar normativamente esa materia”<sup>139</sup>. En este sentido, ha precisado este Tribunal que la omisión legislativa relativa, puede ocurrir de varias maneras, a saber: “(i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”<sup>140</sup>.

En relación con este tipo de omisión, la Corte Constitucional tiene competencia para pronunciarse al existir un precepto legal objeto de

---

<sup>137</sup> Sentencia C-443 de 2009.

<sup>138</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C- 543 de 1996. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>139</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-314 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y C-505 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>140</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-767 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

análisis. Contrario a lo que ocurre en los casos que se presentan las omisiones absolutas, en los cuales la Corte no podrá pronunciarse al respecto por tratarse de: *“Aquellas situaciones en las que el legislador no ha producido norma alguna en relación con la materia de que se trata, dado que es de la esencia del juicio de constitucionalidad la existencia de una norma legal específica, que es el referente sobre el cual debe recaer el análisis, elemento que por definición se encuentra ausente en ese caso”*<sup>141</sup>. En consecuencia, esta Corporación sólo podrá pronunciarse de aquellas presuntas omisiones relativas.

Como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional la omisión relativa tiene los siguientes elementos que la configuran:

*“ (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”*<sup>142</sup>

Ahora bien, esta Corporación también ha indicado que, en caso de acreditarse la ocurrencia de una omisión legislativa relativa, la solución dependerá de las circunstancias particulares de la omisión identificada y del contenido específico de la norma de la cual se predica. *“En algunos casos, la solución consiste en la exclusión, previa declaratoria de su inexecutable, de un ingrediente normativo específico que puede considerarse el causante de la omisión, es decir, aquel cuya presencia restringe injustificadamente el alcance del precepto, dejando por fuera circunstancias que deberían quedar cobijadas por él. En otros, lo procedente es que la Corte dicte una sentencia interpretativa, en la que declare que la disposición demandada es executable, siempre y cuando su efecto se entienda extendido a otras situaciones distintas de las que la norma directamente contempló, precisamente aquellas respecto de las cuales se encontró probada la alegada omisión legislativa”*<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-314 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla

<sup>142</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-173 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>143</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-314 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla

### 3.9.3. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES EN LAS DECISIONES QUE LAS AFECTEN

Según el artículo 79 de la Constitución Política *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

El criterio que ha sostenido la Corte, se ajusta a reconocer que del artículo 79 de la Constitución, se depende el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica<sup>144</sup>. En este sentido, se ha sostenido que la licencia ambiental es un mecanismo jurídico de especial importancia para el cumplimiento del mandato constitucional derivado del artículo 79, dentro de lo cual debe incluirse la garantía de participación de las comunidades durante el eventual trámite de las licencias ambientales, pues el licenciamiento de la intervención en un determinado territorio con posibles consecuencias ambientales, sin lugar a dudas es una de las decisiones que las afectan.

De ahí que en la Sentencia C-746 de 2012<sup>145</sup>, se haya precisado que *“En efecto, es la licencia la figura jurídica que permite armonizar los mandatos constitucionales de protección de los recursos naturales, con los contenidos protegidos de los derechos individuales y colectivos previstos en el Texto Superior”*. Pues ciertamente, es el proceso de licenciamiento ambiental el espacio en el cual las comunidades o posibles afectados por una intervención, obra, proyecto o actividad que se pretende realizar, tienen la posibilidad de participar y ser escuchados<sup>146</sup>. Motivo por el cual las comunidades se encuentran legitimadas para participar en este tipo de decisiones que puedan afectarlas y como expresión de su deber constitucional, deben colaborar en la efectiva conservación de los bienes ambientales<sup>147</sup>.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT<sup>148</sup> y reiterada jurisprudencia constitucional, han decantado el derecho fundamental a la consulta previa

---

<sup>144</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-746 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>145</sup> M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>146</sup> Este criterio es sostenido en las sentencias C-035 de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-746 de 2012, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>147</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>148</sup> *“Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de*

que consiste en la participación de las comunidades indígenas y tribales respecto de las decisiones administrativas relacionadas con proyectos de desarrollo susceptibles de afectarlas directamente, tales como las licencias ambientales y los contratos de concesión, entre otros.

En la Sentencia hito SU -039 de 1997, la Corte examinó la expedición de una licencia ambiental de exploración y explotación de hidrocarburos otorgada por el Ministerio del Medio Ambiente, cuyo trámite no agotó por completo el requisito de la consulta previa, pues si bien se informó a 68 indígenas, no se realizó una consulta formal con toda la comunidad indígena U'wa. En su lugar, se realizó un proceso de participación meramente informativo y superficial en el cual no se tuvieron en cuenta sus objeciones, sugerencias y derechos de una colectividad que habitaba en el sector donde se pretendían realizar las labores concedidas.

Una vez identificada la relevancia constitucional del derecho a la consulta previa, el Tribunal Constitucional consideró que este se encuentra en inescindible conexidad con el derecho fundamentalísimo a la vida, en la medida en que si los miembros de las comunidades tribales no están debidamente informados sobre las acciones que se llevarán a cabo en su territorio, se podría generar un perjuicio irremediable sobre su integridad, costumbres y entorno que, todo lo cual produciría una pérdida en la identidad étnica y cultural, conllevando incluso a su extinción.

Para resolver el problema jurídico, la Corte acudió al parágrafo del artículo 330 de la Constitución de 1991 y señaló que la explotación de recursos naturales en territorio indígena tiene que ser compatible con la protección que el Estado está obligado a promover para garantizar la integridad social, cultural y económica de las comunidad U'wa. En ese sentido, la Corte estableció que *“...precisamente, para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la referida integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, en los términos del art. 40, numeral 2 de la Constitución, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones.”*

---

*sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente...”*

En consecuencia, esta Corporación puntualizó que la consulta previa no puede agotarse con un simple acto de intervención de las comunidades en el trámite administrativo dirigido a garantizar su derecho de defensa, puesto que la referida participación en consulta previa ha adquirido la connotación de un derecho fundamental en el sentido que su interés es proteger el destino, la seguridad y la subsistencia de las comunidades indígenas que puedan resultar afectadas con la autorización de la licencia ambiental.

*“La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas debe hacerse compatible con la protección que el Estado debe dispensar a la integridad social, cultural y económica de las comunidades indígenas, integridad que configura un derecho fundamental para la comunidad por estar ligada a su subsistencia como grupo humano y como cultura. Para asegurar dicha subsistencia se ha previsto, cuando se trate de realizar la explotación de recursos naturales en territorios indígenas, la participación de la comunidad en las decisiones que se adopten para autorizar dicha explotación. De este modo, el derecho fundamental de la comunidad a preservar la integridad se garantiza y efectiviza a través del ejercicio de otro derecho que también tiene el carácter de fundamental, como es el derecho de participación de la comunidad en la adopción de las referidas decisiones. La participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social. De este modo la participación no se reduce meramente a una intervención en la actuación administrativa dirigida a asegurar el derecho de defensa de quienes van a resultar afectados con la autorización de la licencia ambiental, sino que tiene una significación mayor por los altos intereses que ella busca tutelar, como son los atinentes a la definición del destino y la seguridad de la subsistencia de las referidas comunidades”.*

En este caso, al otorgarse la licencia ambiental para la explotación de hidrocarburos, sin el cumplimiento del deber de comunicación y entendimiento del proyecto que debe ser garantizado por medio de la consulta previa, la Corte tuteló el derecho fundamental y ordenó a la empresa demandada cumplir formalmente con la obligación de realizar la consulta previa.

En la **Sentencia T-652 de 1998**, se revisaron dos acciones de tutela interpuestas por las autoridades del pueblo indígena Embera Katío contra varias autoridades estatales por la vulneración de sus derechos fundamentales a la supervivencia, a la integridad, étnica, cultural, social y económica, a la participación y al debido proceso con ocasión de la construcción de la hidroeléctrica Urrá. En el proceso se demostró que el otorgamiento de la licencia ambiental se había realizado sin la respectiva consulta previa con las comunidades afectadas. Uno de los temas tratados en esta providencia fue la explotación de recursos naturales en territorios indígenas y la protección que debe el Estado a la identidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En efecto, para la Corte el derecho a la participación fue vulnerado por no adelantarse el proceso de consulta previa, pero además, se advirtió que debido a los altos impactos ambientales que se generaron con la construcción de la represa, las comunidades se habían visto obligadas a cambiar sus actividades productivas, y que su supervivencia física y su cohesión social y étnica se habían visto gravemente afectadas. La Corporación recordó que los pueblos indígenas son sujetos de derechos fundamentales, y por ende, si el Estado no inicia por garantizar el más importante de ellos, el derecho a la subsistencia, tales colectividades tampoco podrán gozar y ejercer efectivamente el derecho a la integridad cultural, social y económica que el Constituyente les reconoció.

En la sentencia **T- 547 de 2010** se estudió un caso en el que la empresa Brisa S.A. solicitó ante el Ministerio del Medio Ambiente, el otorgamiento de una licencia ambiental para la construcción y operación de un puerto multipropósito en el municipio de Dibulla, Departamento de la Guajira. En el área del proyecto se encontraban asentadas varias comunidades indígenas y afrodescendientes; no obstante, el Ministerio del Interior certificó que no existía presencia de estos pueblos. El Ministerio del Medio Ambiente otorgó la licencia ambiental con base en dicha certificación.

Las autoridades indígenas interpusieron acción de tutela para buscar la protección de sus intereses, alegando que el área en donde se desarrollaría el proyecto forma parte del territorio ancestral de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, y que allí se

encuentra el cerro sagrado Jukulwa que se utiliza para ceremonias de pagamento. La Corte Constitucional ordenó suspender la ejecución del proyecto y realizar la consulta previa con los estudios de impacto en los territorios afectados de las comunidades accionantes, con base en que los mandatos constitucionales exigen preservar la identidad cultural de las comunidades indígenas, y en esa medida, garantizarles ámbitos de autonomía en los asuntos que les conciernen. Señaló que a pesar de que la licencia ambiental para el proyecto ya se había emitido, debía realizarse una consulta en relación con los impactos y la manera de evitarlos o mitigarlos. Sobre ello, recordó que cuando existan dudas sobre la procedencia de la consulta, debe adelantarse un escrutinio, preliminar pero formal, con las comunidades, en orden a establecer si existe una potencial afectación de sus derechos que haga imperativa el proceso consultivo.

La Sentencia **T-462A de 2014**, tuteló el derecho a la consulta previa de los Cabildos indígenas Honduras y Cerro Tijeras considerando que “... *el desarrollo normativo de la licencia ambiental ha tenido varios cambios a lo largo del tiempo, pero se ha mantenido la necesidad de tener en cuenta en los estudios de impacto, las circunstancias socioeconómicas de las comunidades que residen en el área de influencia. El deber de consultar a la población en general y a las comunidades diferenciadas como las indígenas, étnicas y afrocolombianos sobre los cambios o impactos que se generan con la construcción de obras y proyectos sobre los recursos naturales, se fortalece a partir de los principios y valores de la Constitución de 1991. Así pues, las autoridades deben realizar un monitoreo sobre estos proyectos en todo tiempo, y la licencia ambiental y el plan de manejo ambiental son herramientas esenciales de naturaleza preventiva que garantizan la protección y el buen manejo del ambiente y el control de otros impactos...*”.

La anterior línea jurisprudencial demuestra un precedente reiterado de forma pacífica y uniforme con la finalidad de proteger el pluralismo, la diversidad e integridad étnica, cultural, social y económica de las comunidades indígenas y tribales y su derecho de participación en las decisiones administrativas que los afecten. Para la jurisprudencia constitucional es claro que la obligatoriedad de la licencia ambiental para la ejecución de proyectos de explotación de recursos naturales tiene un doble propósito: proteger el ambiente y garantizar que las comunidades indígenas y tribales se pronuncien sobre su tramitación, sus impactos y otras cuestiones que riñen con su identidad cultural y sus costumbres

### **3.9.4. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA TERRITORIAL EN EL CONTEXTO DE UN ESTADO UNITARIO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA**

El principio de autonomía territorial tiene como núcleo esencial la garantía de que las entidades territoriales puedan gestionar de forma autónoma sus intereses –artículo 288 de la Constitución-, para lo cual la Constitución garantiza que los entes territoriales i) se gobiernen por autoridades propias; ii) ejerzan las competencias que les correspondan; iii) administren sus recursos y establezcan tributos que permitan el cumplimiento de sus funciones; y iv) participen en las rentas nacionales.

En este sentido se ha manifestado de forma reiterada y pacífica en la jurisprudencia de esta Corporación, al consagrar que *“se tiene que el artículo 287 C.P. reitera que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses. Sin embargo, el mismo texto señala que ese grado de autonomía está circunscrito a los límites previstos en la Constitución y la ley. Este grado de autonomía se expresa, entre otras facetas, en los derechos de las entidades territoriales a (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales. // Nótese que la Carta Política refiere a derechos, como la categoría teórica que agrupa los anteriores ámbitos constitucionalmente protegidos de las entidades territoriales. A partir de esta consideración, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado, tanto que esos derechos son exigibles judicialmente, entre otros mecanismos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, como que los mismos conforman el núcleo esencial del grado de autonomía de los entes territoriales, el cual opera como límite a la actividad legislativa referida a la definición concreta de las competencias de esos entes.”*<sup>149</sup>

Para lograr estos cuatro objetivos la Constitución creó un sistema normativo que permite materializar a través de contenidos específicos las garantías generales consagradas por el artículo 288 de la Constitución. En este sentido las disposiciones constitucionales establecen una serie de instituciones, procedimientos y competencias que buscan materializar los contenidos del artículo 288 de la Constitución.

Sin embargo, en diversas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha recordado que los contenidos que integran el principio de autonomía

---

<sup>149</sup> Sentencia C-889 de 2012.

territorial no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, por lo que se hace preceptivo que su concreción en casos particulares atienda otros contenidos del sistema constitucional colombiano. Por esta razón, la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria, es decir, no puede olvidarse que el colombiano es un Estado unitario en lo relativo al principio de organización territorial.

En este sentido se ha resaltado la tensión que existe entre uno y otro principio constitucional y la necesidad de que los operadores jurídicos al realizar la labor interpretativa lleven a cabo una lectura integral y sistemática de las disposiciones constitucionales, legales y administrativas que permita armonizar contenidos constitucionales que, en principio, puede que no resulten plenamente coherentes entre sí. Así, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado, lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución<sup>150</sup>.

Respecto a la tensión mencionada, la Sala Plena de esta Corporación manifestó que “[e]se diseño constitucional implica, entonces, la necesidad de armonizar los principios de unidad y de autonomía, que se encuentran en tensión. En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional<sup>151</sup>. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad”. Sin embargo, “la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos

---

<sup>150</sup> Al respecto ver Sentencias C-535 de 1996, C-579 de 2001 y C-149 de 2010.

<sup>151</sup> Sentencia C-579 de 2001.

*que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen<sup>152</sup>. Para la Corte, 'el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan<sup>153</sup>.'<sup>154</sup>*

Puede observarse que uno de los puntos en que mayor relevancia adquiere esta tensión es en la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En este sentido, el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales. Una de las principales manifestaciones de la tensión entre principios constitucionales anteriormente comentada, conlleva a unificar los elementos esenciales en aspectos que sean de interés nacional y la necesidad de respetar el espacio de autogestión de los asuntos que les interesan resulta.

La jurisprudencia constitucional ha entendido que una lectura armónica en este aspecto obliga a concluir que “[p]ara la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador. // No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una

---

<sup>152</sup> *Ibídem.*

<sup>153</sup> Sentencia C-535 de 1996.

<sup>154</sup> Sentencia C-149 de 2010.

*pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones*<sup>155</sup>.<sup>156</sup>.

En otra ocasión se manifestó que “[e]stos dos principios se relacionan de dos modos distintos: Por un lado, existe un sistema de limitaciones recíprocas, en el que el concepto de autonomía territorial se encuentra restringido por el de unidad, y a la inversa, la unidad se encuentra circunscrita por el núcleo esencial de la autonomía. Por tal motivo, la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro: el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales”<sup>157</sup>.

Recuerda la Sala que, no obstante las diversas formas de concreción de los contenidos constitucionales, la tensión señalada se presenta entre dos principios constitucionales que, por consiguiente, tienen la posibilidad de ser aplicados en distinta medida, de acuerdo a la concreta situación en que en cada ocasión se vean enfrentados. En este sentido, no bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial. En este sentido, las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto.

Finalmente, debe recordarse que el artículo 288 de la Constitución prevé que uno de los aspectos que componen el núcleo esencial del principio de autonomía territorial, esto es la distribución de competencias entre el nivel nacional y las autoridades del nivel territorial, deberá hacerse con base en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, de manera que la regulación y ejecución de las mismas sean llevadas a cabo

---

<sup>155</sup> Sentencia C-931 de 2006.

<sup>156</sup> Sentencia C-149 de 2010.

<sup>157</sup> Auto 383 de 2010.

de manera armónica. Al respecto la jurisprudencia ha reiterado que “los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos por el artículo 288 C.P., operan como fórmulas de articulación para el ejercicio de las competencias adscritas al poder centralizado y a las autoridades territoriales. Así, como lo señalado la Corte,<sup>158</sup> el principio de coordinación parte de la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. (...) “[E]l principio de concurrencia se explica a partir de considerar que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad. // Por último, el principio de subsidiariedad corresponde a un criterio tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, deben realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades”<sup>159</sup>.

Con base en los elementos derivados de este contexto constitucional, expondrá la Sala una breve consideración respecto de la función de ordenamiento territorial y los usos del suelo.

### **La función de ordenamiento territorial y la reglamentación del uso del suelo por parte de autoridades municipales y distritales**

---

<sup>158</sup> La clasificación es tomada de la Sentencia C-149/10.

<sup>159</sup> Sentencia C-889 de 2012.

El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado.

En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -ley 3ª de 1991-. La ley 388 de 1997, establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción -artículo 1º-.

En relación con el concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente -artículo 5º-.

Esta Corporación ha precisado que el ordenamiento territorial tiene como función definir de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado territorio de acuerdo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural, y que involucran una gran interrelación y articulación entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; al ser este el principio de acción que se deriva de esta función, es de esperar que surjan algunas tensiones entre los principios y elementos que inspiran o componen la regulación y reglamentación sobre ordenamiento territorial, las que habrán de ponderarse y resolverse justa y equilibradamente<sup>160</sup>.

La ley 388 de 1997 también determina las competencias en materia de ordenamiento territorial. De acuerdo con este cuerpo normativo a la Nación corresponde el señalamiento de la política general en ese campo; al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio; al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano; y a los municipios y distritos la adopción de los planes de ordenamiento

---

<sup>160</sup> Sentencias C-795 de 2000, C-006 de 2002 y C-117 de 2006.

territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas -art. 7°-.

Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT)<sup>161</sup> como “*el conjunto de objetivos, directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*” -art. 9°-. También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales -art. 19°-.

La ley 388 de 1997, también se ocupa de definir el componente rural de los planes de ordenamiento territorial, que consiste en el instrumento que garantiza la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes a suministrar la infraestructura y el equipamiento básico para los servicios de los pobladores rurales, prevé distintas exigencias para las autoridades municipales y distritales. En acuerdo con este objetivo, el componente rural deberá contener i) las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas; ii) el señalamiento de las condiciones de protección, conservación y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera; iii) la delimitación de las áreas de conservación y protección de los recursos naturales, paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las áreas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios o de disposición final de desechos sólidos o líquidos; iv) la localización y dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, las cuales deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente; v) la

---

<sup>161</sup> Según la densidad poblacional de los municipios y distritos, los planes de ordenamiento territorial se denominan: 1) planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con una población superior a los 100.000 habitantes; 2) planes básicos de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con poblaciones que oscilan entre los 30.000 y los 100.000 habitantes y 3) esquemas de ordenamiento territorial, cuando son elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes -ley 388 de 1997, art. 9°-.

identificación de los centros poblados rurales y la adopción de las provisiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social; vi) la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico de las zonas rurales a corto y mediano plazo y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación; y los parámetros a partir de los cuales se expidan normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, las cuales deberán tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

A partir de la finalidad asignada a los planes de ordenamiento, se dispone su adopción obligatoria y se prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas por fuera de las provisiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan. -arts. 20 y 21-.

La regulación sobre ordenamiento territorial atañe a aspectos que resultan esenciales para la vida de los pobladores del distrito o municipio, sea que estos se encuentren en un área urbana, suburbana o rural. La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros.

Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento *identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico* del régimen territorial previsto por la Constitución.

### **3.10. RESOLUCIÓN DE LOS CARGOS MATERIALES DE LA DEMANDA**

#### **3.10.1. ¿La facultad de la Autoridad Minera Nacional -contenida en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015-, para delimitar “*indefinidamente*” áreas especiales de interés estratégico minero**

**vulnera el principio de desarrollo sostenible (art. 8 C.P.) y la protección ambiental establecida en los artículos 79 y 80 Superiores?**

Procede la Corte a establecer si la facultad de la Autoridad Minera Nacional relativa a 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. Expone la demanda, que se desconoce la protección prioritaria de la biodiversidad del país, su aprovechamiento sostenible y, en general, el impacto ambiental y social negativo producido por la delimitación indefinida de tales áreas estratégicas.

Los actores y la Universidad Santo Tomás consideran que la norma censurada introduce una restricción injustificada y desproporcionada sobre la planificación del Estado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar el desarrollo sostenible de las futuras generaciones, su conservación, restauración o sustitución (art. 80 C.P.). Particularmente, exponen que al ser indefinida la delimitación de áreas de interés minero, las generaciones futuras se privarán del uso, goce y disfrute de los recursos naturales, lo cual vulnera el principio de desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente.

De otro lado, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento Nacional de Planeación, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, y la Agencia Nacional Minera plantean que la norma demandada no desconoce la Constitución y debe ser declarada exequible.

Contrario a lo señalado por quienes promulgan la exequibilidad de la norma al considerarla razonable y proporcionada, el Ministerio Público y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado sustenta un fallo inhibitorio.

La Corte Constitucional encuentra que la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso segundo del artículo 20 de la Ley 1753 de 2013, debe ser examinada a la luz del test de razonabilidad con el objeto de verificar si la misma es excesiva y desventajosa frente a las protecciones constitucionales del ambiente sano y el desarrollo sostenible consagradas en la Constitución.

## **Test de razonabilidad en relación con la expresión “indefinidamente”**

### **Finalidad de la medida**

En orden a establecer la razonabilidad de la expresión (delimitación *indefinida* de áreas especiales que se encuentren libres para el desarrollo minero), el primer paso del juicio consiste en determinar la finalidad perseguida. Esto es, el propósito que el precepto cuestionado pretende y si los intereses que busca favorecer resultan imperiosos desde la perspectiva constitucional.

Del contenido normativo acusado, es posible extraer la intención del Legislador encaminada a delimitar ciertas áreas del territorio nacional como áreas de reserva estratégica minera para definir en ellas un tipo especial de ordenamiento territorial, así como un régimen legal y contractual específico. En particular, en el inciso 4° se identifica que la disposición tiene como propósito excluir las áreas de reserva especial minera del régimen ordinario de la minería regulado por el Código de Minas para otorgar dichas áreas mediante el proceso de selección objetiva.

Tal como se precisó en la Sentencia **C-035 de 2016**<sup>162</sup>, la finalidad de la disposición “... *busca focalizar la labor de obtención de información geológica para impedir la proliferación desordenada de títulos mineros en determinadas áreas del territorio nacional, garantizando así una mayor eficiencia en la extracción de recursos, e incrementando la participación estatal de los beneficios provenientes de la ejecución de esta actividad en dichas áreas*”.

(...) “*En los primeros cinco incisos del artículo 20 de la Ley del Plan de Desarrollo se regulan las Áreas de Reserva Estratégica Minera. El primer inciso faculta a la Autoridad Nacional Minera a definir cuáles son los minerales de interés estratégico para el país. Con base en la información geocientífica disponible sobre la probabilidad de encontrar yacimientos de minerales catalogados como estratégicos, esta autoridad*

---

<sup>162</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. En esa misma providencia, la Corte Constitucional examinó en su conjunto el artículo 20 de la Ley 1753 de 2013 y lo condicionó en el entendido 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 el 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”.

*podrá delimitar indefinidamente áreas especiales que se encuentren libres de títulos mineros. Así mismo, el inciso segundo dispone que dichas áreas serán objeto de evaluación, presumiblemente con fundamento en una nueva recopilación de información geológica, con base en la cual la Autoridad Minera Nacional seleccionará las áreas que presenten un alto potencial minero”.*

La expresión cuya exequibilidad se examina aparece incorporada en el proyecto de ley 138 de 2015 Senado / 200 de 2015 Cámara, en el entonces artículo 19 bajo un texto inicial idéntico al que finalmente fue aprobado y sancionado. El objeto de esta norma, así como su posible contribución al logro del objetivo planteado aparecen explicados, de manera genérica, dentro de la estrategia transversal de “*competitividad e infraestructura estratégica*” que tiene como objetivo “*el desarrollo minero-energético para la equidad regional*”<sup>163</sup>.

Las ponencias que en relación con este proyecto se presentaron en el Congreso de la República, así como los debates cumplidos con anterioridad a cada votación en las comisiones y plenarias, reproducen con mínimas alteraciones esa misma línea de propósito, lo que reafirma de manera inequívoca la finalidad que se le atribuyó, de una parte a la Ley 1753 de 2015, como conjunto normativo de planificación y, de otra, el Artículo 20, en torno al desarrollo del potencial minero energético.

De allí que para determinar la finalidad, es preciso analizar en su conjunto la exposición de motivos del proyecto de ley mencionado, el contenido dispositivo de la expresión contenida en el Artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 y los actos administrativos que han desarrollado esta política pública, como lo son los planes nacionales de desarrollo minero, aprobados por la Unidad de Planeación Minero Energética UPME.

Mientras que en la exposición de motivos se refiere de manera genérica al desarrollo minero energético como fin, en la disposición objeto de estudio se alude a la reserva de los minerales de interés estratégico como propósito normativo. A su vez, los diversos planes enuncian como finalidad la formulación de políticas de corto y mediano plazo que contribuyan al fortalecimiento de la industria, denominada “*locomotora*” minera.

Todo lo anterior, permite deducir que la finalidad de esta disposición en términos generales es la planificación estratégica del desarrollo minero y,

---

<sup>163</sup> Ver el artículo 4° de la Ley 1753 de 2015 en el cual se definen las estrategias transversales y regionales del Plan Nacional de Desarrollo.

de manera especial, la protección de los minerales de interés estratégico para el país, “*se presentan metas y objetivos del Gobierno Nacional para implementar las condiciones necesarias para construir una sociedad en paz, equitativa y educada, en el marco de una estrategia envolvente de crecimiento verde, para garantizar la sostenibilidad ambiental, bajo los enfoques de orientación a resultados y de estructura regional para el cierre de brechas territoriales*”-subrayado fuera de texto-.

El objetivo de lograr el desarrollo minero-energético, mediante la reserva protección y delimitación de los minerales de interés estratégico para el país, ciertamente es una finalidad de naturaleza constitucional que encuentra su consagración expresa en los Artículos 332, 334 y 360 de la Carta Política, lo cual en atención a los precedentes de esta Corporación no puede ser tenido como un fin absoluto, sino que debe armonizarse con el desarrollo sostenible y la protección del ambiente (Arts. 8, 79 y 80 C.P.), tal cual como lo establece la exposición de motivos de la Ley 1753 de 2015, “... *para alcanzar los objetivos incorporados en cada uno los pilares del PND, se incorporan cinco estrategias transversales y una estrategia envolvente de crecimiento verde, que propenden por la implementación de un modelo de desarrollo económico y social consistente con la conservación del ambiente...*”-subrayado fuera de texto-.

Entendido de esa manera, la expresión “*indefinidamente*”, prevista en el inciso 2° del Artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, que permite a la autoridad delimitar áreas de reserva estratégica minera, cumple con una finalidad constitucional legítima e imperiosa, razón por la cual pasa a examinarse conforme a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

### **Idoneidad**

El segundo elemento por analizar con miras a determinar la razonabilidad de la medida consistente en delimitar *indefinidamente* las áreas para el desarrollo minero es su idoneidad para alcanzar la finalidad propuesta, esta es, como ya se señaló en precedencia, un modelo de desarrollo sostenible que no excluya la protección de los recursos naturales no renovables de interés estratégico.

Para que la medida sea adecuada o conducente al logro del fin que se propone, debe existir un alto grado de probabilidad de que a través de esta pueda alcanzarse el objetivo buscado. La exposición de motivos del proyecto de ley que precedió la aprobación de la Ley 1753 de 2015, indica que la principal razón con la que se justificó la proposición de esta

norma, es la estrategia “*envolvente*” de crecimiento verde y protección de los minerales de interés estratégico para contribuir al desarrollo sostenible minero energético del país.

Sobre este aspecto, se observa que el proyecto de ley y su exposición de motivos no ofrecen una descripción de la expresión “indefinidamente”, en ese sentido, se prescinde por completo de información o evidencia de carácter estadístico, técnico o científico u otros elementos de juicio que sustenten de manera clara la idoneidad de esta medida para alcanzar este propósito, por lo que resulta especialmente dificultoso determinar la capacidad legislativa frente a la finalidad que persigue.

No obstante, bajo las reglas de la sana crítica, 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 mineros, de acuerdo con la probabilidad de que en dichas áreas de reserva especial existan minerales con potencial estratégico para la Nación.

### **Necesidad**

Al efectuar el análisis de la necesidad de la medida, esto es, si la misma resulta indispensable para el logro del objetivo propuesto, se debe determinar la posibilidad de implementar otros mecanismos menos gravosos, pero igualmente conducentes al propósito esperado. En otros términos, según el criterio de necesidad, un límite a un derecho fundamental solo es constitucional, si el fin que se persigue con él no se puede lograr de otro modo que sea menos lesivo para el derecho constitucional limitado.

Uno de los límites admisibles al derecho de delimitar indefinidamente áreas de reserva estratégica mineras es la necesidad de proteger otros derechos que puedan resultar afectados por la falta de acceso y disfrute a tales áreas, por ejemplo. Tal podría ser el caso del inciso 2° del Artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en tanto la delimitación indefinida de las áreas de reserva estratégica minera implica un tratamiento jurídico especial en orden a definir en ellas un tipo de ordenamiento territorial, así como un régimen legal y contractual específico (selección objetiva). En particular, la Sala observa que la medida es necesaria para impedir la proliferación desordenada de títulos mineros en determinadas áreas del territorio nacional, garantizando así racionalizar la extracción minera y una mayor eficiencia en el mercado de los recursos naturales no renovables que pueda incrementar la participación estatal en los beneficios provenientes de la ejecución de esta actividad de desarrollo.

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. En el sector minero existen diversos factores que inciden en la explotación de esta actividad, valga decir: el potencial geológico-minero, el marco legal, poblacional, fiscal, ambiental, participativo, económico, de infraestructura, las condiciones de seguridad nacional, el catastro minero, entre otros.

Cuando se trata de delimitación indefinida de áreas susceptibles de explotación minera, no parece existir otro medio si no es la habilitación legal para garantizar con el mismo grado de eficacia la demarcación sin límites del ordenamiento territorial por parte de la Autoridad Minera o, al menos, no está demostrado que exista otra manera de demarcar indefinidamente el territorio.

En tal virtud, al no existir otro medio que con la misma eficacia permita delimitar indefinidamente áreas de interés estratégico, la medida, en principio resulta necesaria para el fin que se propone.

### **Proporcionalidad**

Verificada la finalidad, la idoneidad y la necesidad de la medida, el principio de proporcionalidad en sentido estricto, consulta el balance existente entre los beneficios que su aplicación podría reportar y los costos o dificultades que ocasionaría. Así, el principio de proporcionalidad equivale a una prohibición de exceso en la relación de medio y fin.

El Artículo 334 de la Constitución Política señala que la dirección general de la economía está a cargo del Estado, quien intervendrá, *por mandato de la ley*, en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida, los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, entre otros. En este caso, por su relevancia, valor o sensibilidad para la planificación del desarrollo minero, la ley faculta a la Autoridad Minera Nacional para que delimite “*indefinidamente*” áreas reservadas para la minería sin límites espaciotemporales.

Si bien el Artículo 334 de la Carta Política habilita a que el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración normativa, disponga como propietario de los recursos naturales no renovables, una delimitación de áreas estratégicas de explotación, no obstante, la medida resulta desproporcionada e irrazonable toda vez que sacrifica en mayor dimensión otros fines que el ordenamiento constitucional también protege, tales como: (i) la obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la Nación (Art. 8 C.P.); (ii) el derecho a gozar de un ambiente sano (Art. 79 C.P.); (iii) la garantía de participación de la comunidad en la decisión administrativa concerniente a la delimitación indefinida que pueda afectar a la comunidad (Art. 79 C.P.); (iv) la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica (Art. 79 C.P.); y (vi) el deber de planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Art. 80 C.P.)

En este punto, al efectuar una revisión estadística en el Sistema de Información Colombiano SIMCO, aunque, no existe plena certeza del área total delimitada indefinidamente para adjudicar títulos de proyectos mineros, es posible constatar que de conformidad con la Resolución No. 180241 de 2012 *“por medio de la cual se declaran y delimitan unas Áreas Estratégicas Mineras (AEM)”*, la Agencia Nacional de Minería (ANM) declaró como reserva minera estratégica un total de 21.627.327 hectáreas, ubicadas en los departamentos de Antioquia, Bolívar, Caldas, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, Tolima y Valle del Cauca .A modo de ilustración, por virtud de este acto administrativo, el área estratégica para la minería en el Departamento del Chocó, por ejemplo, pasó de 86.171 hectáreas a 336.000 hectáreas aproximadamente.

Considera esta Corporación que la posibilidad de delimitar sin término áreas de reserva estratégica para los proyectos de desarrollo minero resulta excesiva y desproporcionada no sólo para los derechos ambientales de la ciudadanía en general, sino sobre todo, frente a los deberes del Estado de proteger las riquezas naturales, la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de potencial ecológico. Adicionalmente, la delimitación indefinida significa una inadecuada planificación del Estado en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que en la actividad minera habitualmente se presentan problemáticas relacionadas con el punto de equilibrio entre el uso de la tierra, el medio ambiente, el desarrollo social y los derechos fundamentales de grupos minoritarios.

Si bien, la selección de las áreas de reserva especial tiene lugar, según la probabilidad de que existan minerales estratégicos, conforme a la información que recaude la Autoridad Nacional Minera, lo cual en principio no implica que se hayan destinado de manera exclusiva ni prioritaria dichas para la minería, la expresión comporta una contradicción evidente habida cuenta de que por su naturaleza la actuación administrativa encaminada a delimitar áreas libres de títulos mineros está llamada a culminar, bien sea: i) mediante la selección y el otorgamiento de las áreas en un proceso de selección objetiva, o ii) por la no selección de las áreas delimitadas, caso en el cual quedarán libres para ser otorgadas mediante el régimen ordinario del Código de Minas. De lo anterior se colige que una delimitación indefinida puede vedar el disfrute de los derechos ambientales de los ciudadanos sobre estas áreas en los supuestos en los cuales surtido el proceso administrativo, no sean seleccionadas y deban quedar libres para el uso, goce y disposición común.

Además, la expresión “*indefinidamente*” debe ser expulsada del ordenamiento jurídico debido a que permite sin justificación alguna un abuso de poder por parte de la Autoridad Nacional Minera al momento de delimitar, sin límite temporal y espacial, áreas de interés estratégico minero a lo largo y ancho del territorio nacional. En ese sentido, para la Sala la delimitación indefinida de áreas naturales no seleccionadas es desproporcionada respecto del derecho de acceso al ambiente sano y libre y al consecuente goce sostenible de los recursos naturales por parte de generaciones futuras. Para la Sala es claro que el concepto de desarrollo sostenible, es un parámetro que debe guiar la realización de acciones estatales que, si bien buscan el progreso, no pueden conllevar a la suspensión indefinida del disfrute de los recursos naturales protegidos por el orden constitucional, los cuales son presupuesto para la satisfacción de ciertas necesidades generales como el acceso al agua potable por parte del ser humano. Igualmente, la expresión desconoce que el ejercicio de planificación ambiental por parte de la autoridad competente y la conservación de los recursos minerales debe ser razonable y verificable en condiciones de tiempo, modo y lugar, de conformidad con los términos contenidos en los artículos 79 y 80 de la Constitución.

Además, el apartado desconoce que la exposición de motivos del Plan Nacional de Desarrollo pretende ejecutar una política pública de desarrollo económico sostenible con crecimiento verde. No se explica la proporcionalidad de la medida si el eje “*envolvente*” de las estrategias definidas en el Plan de Desarrollo 2014-2018 “*Todos por un nuevo*

*país*”, particularmente la concerniente al *desarrollo minero para la competitividad e infraestructura*, debe fundarse en el crecimiento verde, tal como se sustentó en la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente:

*“...Las estrategias que desarrollan el PND se encuentran enmarcadas en una estrategia envolvente de crecimiento verde. Esta estrategia se califica como envolvente porque el tema ambiental en este Plan no está definido como una preocupación sectorial más, sino como una estrategia para que todos los sectores adopten prácticas verdes de generación de valor agregado, con el fin de que, tal como lo ordena la Constitución, el crecimiento sea económico, social y ambientalmente sostenible. Sus objetivos son: (1) avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono; (2) proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y la gobernanza ambiental; (3) lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático”.*

Finalmente, resulta extraño que si la Ley 1753 de 2015 pretende orientar la política económica, social y ambiental que presidirá el periodo presidencial por cuatro años (2014-2018), se incluya una expresión de competencia *ad infinitum* la cual mantiene una vigencia indeterminada en materia de planeación ambiental. En esa medida, la expresión indefinidamente, contenida en el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, excede el deber de planificar las acciones públicas durante un cuatrienio, sin ninguna relación con los objetivos y metas de la función pública de planificación que se propongan en adelante y varíen las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En vista de estas consideraciones, la Sala encuentra 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 frente a las futuras generaciones.

Con fundamento en lo anterior, la expresión *“indefinidamente”*, contenida en el inciso 2° del Artículo 20 de La Ley 1753 de 2015 será declarada inexecutable.

**3.10.2. ¿El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, que establece el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales, desconoce el deber de protección ambiental y el principio de no**

**regresividad, al reducir los términos del proceso administrativo que otorga o niega la licencia ambiental?**

Para la resolución del cargo, la Sala realizará un análisis comparativo del artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 -demandado-. Lo anterior, con la finalidad de examinar en detalle la presunta reducción de términos en el procedimiento administrativo para el otorgamiento de licencias ambientales en relación con el principio de no regresividad ambiental de acuerdo al nivel de protección alcanzado.

Se advierte, que el artículo 94 del Decreto 1122 de 1999 y el 53 del Decreto 266 de 2000, los cuales que pretendían simplificar el procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales, fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencias C-923 de 1999 y C-1316 de 2000, respectivamente.

Sentado lo anterior, la Corte presentará un cuadro comparativo en el cual se observan las modificaciones legislativas en cuanto a términos del proceso administrativo que finalmente otorga o niega una solicitud de licencia ambiental:

<b>LEY 99 DE 1993</b>	<b>LEY 1450 DE 2011</b>	<b>LEY 1753 DE 2015</b>
<p><b>“ARTÍCULO 58.</b> <i>El interesado en el otorgamiento de una Licencia Ambiental presentará ante la autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del Estudio de Impacto Ambiental correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de 30 días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 224. DEL PROCEDIMIENTO PARA OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES.</b> <i>Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, el cual quedará así:</i>  <b>Artículo 58. Del Procedimiento para Otorgamiento de Licencias Ambientales.</b> <i>El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental presentará ante la</i></p>	<p><b>“ARTÍCULO 179. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS AMBIENTALES.</b> <i>Modifíquese el artículo 58 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así:</i>  <b>Artículo 58. Procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales.</b> <i>El interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental</i></p>

<p>requerida, la autoridad ambiental dispondrá de 15 días adicionales hábiles para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de 60 días hábiles. Recibida la información o vencido el término de requerimiento de informaciones adicionales, la autoridad ambiental decidirá mediante resolución motivada sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad y otorgará o negará la respectiva licencia ambiental en un término que no podrá exceder de 60 días hábiles.</p>	<p>autoridad ambiental competente la solicitud acompañada del estudio de impacto ambiental correspondiente para su evaluación. La autoridad competente dispondrá de treinta (30) días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse. Allegada la información requerida, la autoridad ambiental dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones pertinentes, que deberán serle remitidos en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, dispondrá hasta noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida</p>	<p>presentará ante la autoridad ambiental competente una solicitud que deberá ser acompañada del correspondiente estudio de impacto ambiental para su evaluación. A partir de la fecha de radicación de la solicitud con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente procederá de manera inmediata a expedir el acto administrativo que dé inicio al trámite de licencia ambiental. Expedido el acto administrativo de inicio trámite y dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental competente evaluará que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requieran. Cuando no se requiera visita a los proyectos y agotado el término indicado en el inciso</p>
<p><b>PARÁGRAFO.</b> El Ministerio del Medio Ambiente dispondrá hasta de 120 días hábiles para otorgar la Licencia Ambiental Global y las demás de su competencia, contados a partir del acto administrativo de trámite que</p>	<p>que ha sido reunida</p>	<p>que ha sido reunida</p>

<p>reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo”.</p>	<p>toda la información requerida, según el procedimiento previsto en este artículo.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1o.</b> En caso de que el procedimiento se demore más de los noventa (90) días hábiles establecido en este artículo contados a partir del acto administrativo de trámite que reconozca que ha sido reunida toda la información requerida, se convocará a un comité quien en un plazo menor a diez (10) días hábiles establecerá un plan de acción obligatorio para que en un plazo menor a treinta (30) días hábiles la autoridad ambiental esté en posibilidad de decidir sobre la licencia ambiental.</p> <p>El Comité estará integrado por:</p> <p>a) El Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, o su delegado;</p> <p>b) El Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado;</p> <p>c) El Ministro cabeza</p>	<p>precedente, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles para convocar mediante oficio una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente.</p> <p>Las decisiones tomadas en la reunión de información adicional serán notificadas en la misma, contra estas procederá el recurso de reposición que se resolverá de plano en dicha reunión, de todo lo cual se dejará constancia en el acta respectiva.</p> <p>Una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado contará con el término de un (1) mes para allegar la información requerida.</p> <p>Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para</p>
--	--	--

	<p><i>del sector al que corresponde el proyecto del caso, o su delegado.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> <i>El comité podrá invitar a las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos o los Establecimientos Públicos Ambientales de la respectiva jurisdicción a participar con voz y sin voto en el Comité.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 3o.</b> <i>Contra las decisiones del comité no procede ningún recurso administrativo.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 4o.</b> <i>Para todos los efectos de este artículo se entiende que la cabeza del sector al que corresponda el proyecto del caso, o su delegado, desempeña función administrativa”.</i></p>	<p><i>resolver la solicitud, y estos deberán ser remitidos por las entidades o autoridades requeridas en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles.</i></p> <p><i>Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorgue o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, o aquella que la modifique o sustituya, y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993”.</i></p>
--	---	---

Las licencias ambientales son autorizaciones que otorgan actualmente la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-<sup>164</sup>, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, los municipios, distritos y áreas metropolitanas, para ejecutar una obra o actividad que pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o modificar de manera notoria o considerable el paisaje. La licencia ambiental, según la definición dada

<sup>164</sup> Decreto 3573 de 2011, artículo 3°.

por el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, es *“la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”*.

Según jurisprudencia constitucional, las licencias ambientales cumplen las siguientes funciones: *“... (i) prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (ii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iii) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (iv) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (v) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vi) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público”<sup>165</sup>.*

Ahora bien, cómo se puede apreciar del cuadro comparativo expuesto, estas licencias se otorgan previa solicitud del interesado, quien presentará con ella un estudio de impacto ambiental.

De acuerdo con el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, una vez presentada la solicitud, con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente procede de manera inmediata a expedir

---

<sup>165</sup> Sentencia C-746 de 2012.

el acto administrativo que da inicio al trámite de licencia ambiental. Expedido el acto administrativo de inicio del trámite, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes, la autoridad ambiental competente evalúa que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realiza visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requiera.

Cuando no se requiera visita a los proyectos y agotados los veinte (20) días indicados anteriormente, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles siguientes para convocar mediante oficio una reunión<sup>166</sup> con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente. Una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado contará con el término de un (1) mes para allegar la información requerida. Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental competente dispondrá de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para resolver la solicitud, y estos deberán ser remitidos por las entidades o autoridades requeridas en un plazo no mayor a veinte (20) días hábiles.

Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorgue o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993.

De acuerdo con la norma demandada, encuentra la Corte las siguientes semejanzas y diferencias en el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales:

- En todas las normas comparadas, el procedimiento para el otorgamiento de licencia ambiental tiene lugar cuando el interesado presenta ante la autoridad ambiental competente una solicitud acompañada del correspondiente Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación. El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 precisa, a diferencia de las anteriores regulaciones, que desde

---

<sup>166</sup> Las decisiones tomadas en la reunión de información adicional serán notificadas en la misma, contra estas procederá el recurso de reposición que se resolverá de plano en dicha reunión, de todo lo cual se dejará constancia en el acta respectiva.

el momento en el cual se radica la solicitud de licencia ambiental con el lleno de los requisitos exigidos, la autoridad ambiental competente procederá de manera inmediata a expedir el acto administrativo que da inicio el trámite de licencia ambiental.

- Como novedad legislativa, el artículo 179 demandado adiciona la etapa de *evaluación del estudio de impacto ambiental*, toda vez que una vez expedido el acto administrativo de inicio al trámite, corren veinte (20) días hábiles en los cuales la autoridad ambiental competente evalúa que el estudio ambiental presentado se ajuste a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, cuando la naturaleza de los mismos lo requieran, posibilidad que se reitera no estaba prevista en la legislación anterior.
- Con posterioridad, a la etapa de evaluación del estudio de impacto ambiental, actualmente la autoridad ambiental competente dispone de diez (10) días hábiles para convocar mediante oficio una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente. (En la legislación anterior la autoridad competente disponía de 30 días hábiles para solicitar al interesado información adicional en caso de requerirse).
- Una vez en firme la decisión sobre información adicional, el interesado cuenta con el término de un (1) mes para allegar la información requerida. (En la legislación anterior, no existía un término para que el interesado allegara la información adicional solicitada).
- Allegada la información por parte del interesado, la autoridad ambiental competente dispone de diez (10) días hábiles adicionales para solicitar a otras entidades o autoridades los conceptos técnicos o informaciones que estime pertinentes para resolver la solicitud. (En el artículo 58 de la Ley 99 la autoridad disponía de 15 días hábiles adicionales para solicitar esta información y en el artículo 224 de la Ley 1450 la autoridad disponía de los mismos 10 días hábiles).
- Posteriormente, las entidades o autoridades cuentan con un plazo no mayor a veinte (20) días para remitir los conceptos técnicos o la información que estimen pertinente. (En el artículo 58 de la Ley 99 las entidades o autoridades disponían de 60 días hábiles para

remitir los conceptos y la información; en el artículo 224 de la Ley 1450 las entidades o autoridades disponía de 30 días).

- Vencido el término anterior la autoridad ambiental contará con un término máximo de treinta (30) días hábiles, para expedir el acto administrativo que declare reunida toda la información requerida, así como para expedir la resolución que otorga o niega la licencia ambiental. Tal decisión deberá ser notificada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y publicada en el boletín de la autoridad ambiental en los términos del artículo 71 de la Ley 99 de 1993. (En el artículo 58 de la Ley 99 la autoridad contaba con 60 días para resolver; en el artículo 224 de la Ley 1450 se amplió ese término a 90 días prorrogables por otros 30 días adicionales).
- Contra la resolución por la cual se otorga o se niega la licencia ambiental proceden los recursos consagrados en la Ley 1437 de 2011.

En suma, el proceso administrativo para el otorgamiento de las licencias ambientales, previsto por el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, tarda 120 días hábiles aproximadamente. Por su parte, el procedimiento establecido por el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011 puede durar 200 días hábiles y el del artículo 59 de la Ley 99 de 1993, 165 días hábiles aproximadamente.

Evidencia la Corte que en el artículo demandado se establece una etapa procedimental nueva, referente al momento en el cual la autoridad competente dispone de veinte (20) días hábiles para evaluar si estudio de impacto ambiental presentado por el solicitante se ajusta a los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales y realizará visita a los proyectos, en caso de ser requerido.

Acto seguido, la autoridad ambiental competente dispone de diez (10) días hábiles para convocar mediante oficio a una reunión con el fin de solicitar por una única vez la información adicional que se considere pertinente. Si bien, la solicitud de información adicional estaba prevista anteriormente, observa la Sala que la reunión que convoca la autoridad constituye un espacio novedoso en el cual la autoridad puede solicitar información adicional pertinente por una única vez. Se incluye que las decisiones tomadas en la reunión de información adicional serán notificadas en la misma y contra estas procederá el recurso de reposición que se resolverá de plano en dicha reunión, de todo lo cual se dejará constancia en el acta respectiva.

Por otra parte, se analiza que con respecto al anterior artículo 224 de la Ley 1450 de 2011, el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 no redujo desproporcionadamente los términos para resolver la solicitud de licencia ambiental. Una gran diferencia de términos se observa en que mientras en la legislación anterior, la autoridad disponía de noventa (90) días hábiles para decidir sobre la licencia ambiental, término que podía ser prorrogado por treinta (30) días más, de acuerdo al plan de acción obligatorio establecido por un comité en el término de diez (10) días hábiles, en la legislación actual, la autoridad dispone de treinta (30) días hábiles improrrogables para resolver si otorga o niega la respectiva licencia, medida que resulta razonable.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha consolidado una serie de criterios para determinar en qué casos se desconoce el principio de no regresividad –o prohibición de regresividad– de los derechos sociales y colectivos, expuestos y sintetizados en los siguientes términos, “[...] cuando una medida regresiva es sometida a juicio constitucional, corresponderá al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes, (1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja<sup>167</sup>”.

(...) “En todo caso, la Corte ha considerado que el juicio debe ser particularmente estricto cuando la medida regresiva afecte los derechos sociales de personas o grupos de personas especialmente protegidos por su condición de marginalidad o vulnerabilidad. A este respecto la Corte ha señalado: “si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición prima facie se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional”<sup>168</sup>.

Una medida se entiende regresiva, al menos, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho;<sup>169</sup> (2) cuando aumentan sustancialmente los

<sup>167</sup> Ver Sentencias C-1064 de 2001, C-671 de 2002 C-931 de 2004, C-313 de 2014.

<sup>168</sup> Sentencia C-991 de 2004.

<sup>169</sup> Sentencia C-038 de 2004.

*requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho;*<sup>170</sup> (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad).<sup>171</sup> Frente a esta última hipótesis, es relevante recordar que tanto la Corte Constitucional como el Comité DESC han considerado de manera expresa, que la reducción o desviación efectiva de recursos destinados a la satisfacción de un derecho social cuando no se han satisfecho los estándares exigidos, vulnera, al menos en principio, la prohibición de regresividad.<sup>172</sup>”<sup>173</sup>

De conformidad con lo anterior, la Sala deberá determinar para resolver el cargo si el procedimiento para otorgar licencias ambientales (1) busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) es necesario para alcanzar el fin propuesto; (4) afecta el contenido mínimo no disponible del derecho colectivo al ambiente sano; (5) el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja.

1) En primer lugar, la reducción de términos en el proceso de otorgamiento de la licencia ambiental se encuentra fundamentada en los principios constitucionales que rigen la función administrativa, particularmente, los principios de eficacia, economía y celeridad<sup>174</sup>. *Prima facie*, en virtud del principio de eficacia, una reducción de términos en el procedimiento permite un acceso eficiente y oportuno a la administración, para tal efecto las autoridades deben remover obstáculos puramente formales, evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear las irregularidades procedimentales que se presenten. Así mismo, una reducción de términos procesales podría conllevar al impulso o celeridad de los procedimientos, a efectos de que las actuaciones se adelanten con diligencia y sin dilaciones injustificadas. Finalmente, de

---

<sup>170</sup> Sentencia C-789 de 2002.

<sup>171</sup> En este sentido, el Comité DESC ha indicado que la reducción o desviación efectiva, de los recursos destinados a la satisfacción de un derecho social será, en principio, una medida regresiva Ver, por ejemplo, Observaciones Finales Ucrania E/2002/22 párrafo 498. Sobre el mismo tema respecto del derecho a la educación Cfr. párrafos 500 y 513.

<sup>172</sup> *Ibíd*em

<sup>173</sup> Sentencia C-507 de 2008. // En la Sentencia C- 443 de 2009, la Corte reiteró que, “*la constatación de la regresividad de la medida no conduce automáticamente a su inconstitucionalidad. Si bien este tipo de medidas pueden ser constitucionalmente problemáticas por desconocer el principio de progresividad, esto sólo opera como una presunción, prima facie, de su inconstitucionalidad. En consecuencia, para desvirtuar esta presunción es necesario que la medida sea justificada y además adecuada y proporcionada para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia*”.

<sup>174</sup> Ver artículo 209 de la Constitución Política.

acuerdo al principio de economía, las autoridades deben proceder con eficiencia, optimizar el uso del tiempo, procurando el más alto nivel de calidad de sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

2) El procedimiento establecido en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 sí es conducente en la medida que establece términos perentorios, los cuales no permiten la dilación del proceso en el tiempo y garantizan una resolución oportuna frente a la solicitud, como podía ocurrir en el proceso anterior.

3) En la legislación anterior el procedimiento no era expedito, a tal punto que permitía posponer desproporcionadamente el fin propuesto. Esto es así, toda vez que en el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011 se permitía que después de 90 días hábiles la autoridad no tomara una decisión definitiva sobre la solicitud. En ese orden, el párrafo primero, permitía que incluso se convocara a un comité en los casos en los cuales la actuación administrativa no concluyese en 90 días hábiles. Dicho comité, en un plazo menor a diez (10) días hábiles, debía establecer un plan de acción obligatorio para que en un plazo de treinta (30) días hábiles la autoridad ambiental decidiera sobre la licencia ambiental.

Con base en lo anterior, la nueva legislación puede constituir un avance necesario para que la administración, de la mano de los principios de eficacia, economía y celeridad, tome una decisión pronta respecto a la solicitud de otorgamiento de la licencia ambiental.

Además, según el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- 3762 de 2013, *“Lineamientos de Política para el Desarrollo de Proyectos de Interés Nacional y Estratégicos- PINES”*, se deben revisar y corregir *“los procedimientos internos para el licenciamiento ambiental con el fin de tener un diagnóstico y un plan de acción para optimizar dichos procedimientos. Se debe además formular indicadores cuantitativos de desempeño y formulación de metas cuantitativas de seguimiento”*. Este documento el CONPES recomendó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la ANLA *“la ejecución del plan de acción descrito en este documento que permite optimizar los procedimientos para la obtención de licencias y permisos, lineamientos para la socialización de proyectos y audiencias públicas, y términos de referencia y criterios de evaluación para cada sector, entre otros”*.

4) De lo anterior, el cargo propuesto por los actores no logra demostrar cómo la reducción de términos afecta per se la protección

constitucional alcanzada hasta el momento en materia de medio ambiente. Particularmente, la demanda aduce que la nueva regulación desconoce la planificación del manejo ambiental y aprovechamiento de los recursos naturales, la complejidad de cada proyecto, la fragilidad de los ecosistemas y la falta de capacidad técnica de las autoridades ambientales. Examinado el artículo 179 no se omite alguna etapa o fase del procedimiento para el otorgamiento de una licencia ambiental, tampoco se reducen los términos desproporcionadamente con respecto a la legislación anterior.

5) Para la Sala, el beneficio que se alcanza es claramente mayor al costo que apareja, en tanto un procedimiento administrativo que tarda menos tiempo, es más eficiente al demandar inferiores costos administrativos y económicos. Además, el grado de satisfacción del ciudadano es mayor en tanto obtiene una resolución de fondo sobre su petición con 2 o 3 meses de antelación, si se compara con el procedimiento previsto en el artículo 224 de la Ley 1450 de 2011. Por otra parte, en cuanto a la protección del medio ambiente se refiere, el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 establece una nueva etapa procedimental de evaluación del estudio de impacto ambiental - instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental-, con la posibilidad de realizar una visita a los proyectos, lo cual implica un análisis técnico para ajustar el estudio de impacto ambiental con los requisitos mínimos contenidos en el Manual de Evaluación de Estudios Ambientales.

Adicionalmente, el procedimiento establecido en el artículo 179 para otorgar o negar una licencia ambiental no limita el estándar sustantivo de protección del derecho constitucional al ambiente sano, tampoco hace más flexibles las etapas exigidas para obtener una licencia ambiental en un término irrazonable, ni necesariamente disminuye los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho al ambiente sano.

En conclusión, para la Sala Plena de la Corte Constitucional el procedimiento propuesto es proporcional y razonable para conducir hacia la finalidad propuesta de otorgar o negar una licencia ambiental. Se puede concluir del análisis normativo comparado, que el actual proceso es constitucional por el cargo analizado dado que no pretermite alguna etapa del procedimiento previsto en la legislación nacional anterior para obtener una licencia ambiental, ni tampoco reduce desproporcionadamente los términos. Todo lo contrario, en el procedimiento administrativo establecido en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015: i) se señala una nueva fase de evaluación del estudio de impacto ambiental que tendrá un término de 20 días hábiles; ii) se

adiciona el término de 1 mes para que el interesado allegue la información adicional requerida; iii) se incluye la posibilidad de que al solicitante le sean notificadas las decisiones tomadas en la reunión de información adicional y se consagra el recurso de reposición; iv) se reduce en 10 días hábiles el término para que las entidades o autoridades remitan la información o los conceptos técnicos; y v) se simplifican sustancialmente los términos para resolver de fondo la solicitud en 30 días hábiles.

**3.10.3. ¿El artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 incurre en una omisión legislativa relativa al violar el derecho de participación de las comunidades locales afectadas por los proyectos en el procedimiento para otorgar la licencia ambiental, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 40 y 79 de la Constitución?**

En criterio de los demandantes, el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, supone una vulneración al derecho de participación de las comunidades locales en materia ambiental, establecido en los artículos 1º, 2º, 40 y 79 de la Constitución Política.

El contenido normativo del artículo 79 constitucional señala un deber de informar y hacer públicos los actos que afecten el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, también, supone la obligación del legislador de consagrar mecanismos de consulta sobre aquellas decisiones ambientales que puedan afectar a la comunidad, incluidos los pueblos indígenas o tribales.

Una lectura aislada de la norma permitiría arribar a la inconstitucionalidad alegada por los actores, toda vez que en el procedimiento para el otorgamiento de las licencias ambientales acusado no se consagra la posibilidad concreta para que la comunidad participe en el proceso que eventualmente autorizará un proyecto, obra o actividad, susceptible de deteriorar los recursos naturales renovables, el medio ambiente o introducir modificaciones considerables al paisaje.

No obstante lo anterior, tras una interpretación sistemática y concordante del ordenamiento jurídico, el derecho de participación de la comunidad en el proceso de otorgamiento de licencia ambiental se encuentra garantizado por diversos mecanismos legales y reglamentarios, así como por amplia jurisprudencia constitucional, tal como se pasa a exponer a continuación:

**1.** El título X (arts. 69-76) de la Ley 99 de 1993 regula *‘los modos y procedimientos de participación ciudadana’* en asuntos ambientales.

Expresamente el artículo 69 señala que *“cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales”*.

Así lo ha reconocido esta Corporación mediante Sentencia **C-035 de 1999** al considerar que *“...la licencia es el resultado del agotamiento o la decisión final de un procedimiento complejo que debe cumplir el interesado para obtener una autorización para la realización de obras o actividades, con capacidad para incidir desfavorablemente en los recursos naturales renovables o en el ambiente.*

*El referido procedimiento es **participativo**, en la medida en que la ley 99/93 (arts. 69, 70, 71, 72 y 74), acorde con los arts. 1, 2 y 79 de la Constitución, ha regulado los modos de participación ciudadana en los procedimientos administrativos ambientales, con el fin de que los ciudadanos puedan apreciar y ponderar anticipadamente las consecuencias de naturaleza ambiental que se puedan derivar de la obtención de una licencia ambiental”*.

En Sentencia **C-746 de 2012** se reiteró que la licencia ambiental *“... es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que **permite la participación ciudadana**, la cual puede cualificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene simultáneamente un carácter técnico y otro **participativo**, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss)” (...)* *“se afirma que dicha licencia tiene, entre otras, una función planificadora y preventiva. Ahora bien, el propósito de prevención que va envuelto en todo caso de licenciamiento ambiental es posible por la forma en que está concebido su trámite. Este, por un lado, incluye el aspecto técnico de la evaluación de los estudios de impacto ambiental y del diagnóstico ambiental de alternativas y, por el otro, es el escenario **donde las comunidades o los posibles afectados por la obra, proyecto o actividad a realizar, pueden participar y ser escuchados...**”*.

A su turno, el artículo 70 de la Ley 99 de 1993 prescribe el trámite que debe darse ante las peticiones de intervención ciudadana en los siguiente

términos, *“La entidad administrativa competente al recibir una petición para iniciar una actuación administrativa ambiental o al comenzarla de oficio dictará un acto de iniciación de trámite que notificará y publicará en los términos de los artículos 14 y 15 del Código Contencioso Administrativo y tendrá como interesado a cualquier persona que así lo manifieste con su correspondiente identificación y dirección domiciliaria.*

*Para efectos de la publicación a que se refiere el presente artículo toda entidad perteneciente al Sistema Nacional Ambiental publicará un Boletín con la periodicidad requerida que se enviará por correo a quien lo solicite”.*

**2.** Por otra parte, con carácter de derecho fundamental, se consagra otro mecanismo de participación en cabeza de los pueblos indígenas o tribales, toda vez que el Convenio 169 de la OIT, establece la obligación de consultar con dichos pueblos cada vez que se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Este deber se encuentra consagrado en el párrafo del artículo 330 de la Constitución, en virtud del cual *“...la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.*

Precisamente, el artículo 76 de la Ley 99 de 1993 indica que la explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional, y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades.

**3.** El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra como principio de todas las autoridades el de participación, en virtud del cual *“las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública”.* Específicamente, para el caso concreto, los artículos 37 y 38 regulan el deber de comunicación de terceros y la intervención de éstos últimos, como reglas generales del procedimiento administrativo general, a saber:

**“ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS.** Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente” –subrayado fuera de texto-  
[.http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html) -  
[top](#)

**“ARTÍCULO 38. INTERVENCIÓN DE TERCEROS.** Los terceros podrán intervenir en las actuaciones administrativas con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte interesada, en los siguientes casos:

1. Cuando hayan promovido la actuación administrativa sancionatoria en calidad de denunciantes, resulten afectados con la conducta por la cual se adelanta la investigación, o estén en capacidad de aportar pruebas que contribuyan a dilucidar los hechos materia de la misma.

2. Cuando sus derechos o su situación jurídica puedan resultar afectados con la actuación administrativa adelantada en interés particular, o cuando la decisión que sobre ella recaiga pueda ocasionarles perjuicios.

3. Cuando la actuación haya sido iniciada en interés general.

**PARÁGRAFO.** La petición deberá reunir los requisitos previstos en el artículo 16 y en ella se indicará cuál es el interés de participar en la actuación y se allegarán o solicitarán las pruebas que el interesado pretenda hacer valer. La autoridad que la tramita la resolverá de plano y contra esta decisión no procederá recurso alguno” –subrayado fuera de texto-.

Esta Corporación ha considerado al respecto que “el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra dentro de la primera parte del Código, en la que se regula el Procedimiento Administrativo, es decir, la forma en se surten las actuaciones de la administración, y de manera

*particular, establece el deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y concreto, a terceras personas que a juicio de la autoridad puedan resultar directamente afectadas por la decisión que en ella se adopte” (...)* “el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación - previa la expedición del acto administrativo - , sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que "la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.<sup>175</sup>"

**4.** Finalmente, el artículo 15 del Decreto 2041 de 2014 “*por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales*” señala que “*se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia*”<sup>176</sup>.

Con todo lo anterior la Sala Plena comprende, según el estado legal y jurisprudencial actual, que se debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones relacionadas con el otorgamiento de las licencias ambientales, en consonancia con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1320 de 1998, el Decreto 1076 de 2015 y la jurisprudencia constitucional que sí prevén esa participación de las comunidades en el proceso administrativo de licenciamiento.

---

<sup>175</sup> Sentencia C-341 de 2014.

<sup>176</sup> Adicionalmente consultar el Decreto 1320 de 1998 “*por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio*” y el Decreto 1076 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible*”.

Si bien el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 no establece expresamente el mencionado deber, ni garantiza una forma concreta de participación efectiva de la comunidad, de acuerdo con una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico, se sobre entiende que el acto administrativo por medio del cual se inicie el procedimiento para el otorgamiento de licencias ambientales debe ser consultado previamente con las comunidades indígenas y tribales afectadas y comunicado a la comunidad en general, como tercero indeterminado, en los términos que establece el artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3.10.4. ¿El artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 desconoce los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución, en particular la expresión “con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales”, contenida en el inciso 1° del artículo 192, así como la totalidad del inciso 2° del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 vulneran dichos principios y normas constitucionales que reconocen las competencias de los municipios para ordenar su territorio?**

Según los demandantes este artículo desconoce la autonomía de las entidades territoriales y los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, previstos en los artículos 287, 288 y 311 de la Constitución Política. En criterio de los actores, la norma quebranta la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente, el condicionamiento pronunciado en la Sentencia C-123 de 2014. Además, vulnera el *núcleo esencial de la autonomía* y la competencia que ostentan las entidades territoriales para *ordenar el desarrollo de su territorio* y ejercer la defensa ambiental del mismo:

*“...en el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 se presenta una tensión entre el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales y el principio del Estado unitario. El procedimiento propuesto en dicho artículo con el fin de adoptar medidas de protección ambiental viola el mandato del artículo 288 de la Constitución, según el cual las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ejercerse conforme a los principios de coordinación, concurrencia o subsidiariedad...”*

Adicionalmente, para los actores la disposición atacada establece un límite excesivo en la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto la decisión sobre la solicitud de estas medidas de protección recae en la Nación (a través del Ministerio de Minas y Energía) y su procedencia se

encuentra condicionada a la presentación de estudios técnicos, sociales y ambientales por parte de las entidades territoriales.

En respuesta al cargo formulado, la Sala Plena considera que el establecimiento de un procedimiento para que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales acuerden conjuntamente 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, la norma acusada constituye un expreso reconocimiento del legislador sobre las competencias conferidas a los entes locales en relación con las decisiones concernientes a la protección ambiental y los recursos naturales, las cuales 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 constitucional al contener una garantía precisa para la participación de las entidades territoriales en la toma de esas medidas de protección que no puede hacerse al margen de lo que consideren las autoridades regionales involucradas.

Adicionalmente, la Sala Plena identifica que la potestad del Gobierno Nacional para que a través del Ministerio de Minas y Energía establezca procedimientos encaminados a realizar “acuerdos con entidades territoriales”, debe ejercerse con fundamento en los límites a la discrecionalidad que impone el ejercicio de la función pública, motivo por el cual, no está llamado a prosperar el cargo en tanto la disposición acusada contiene una competencia reglada en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, entidad encargada de establecer el procedimiento para que coordinadamente surjan los acuerdos con las entidades territoriales.

No obstante lo anterior, la Sala precisa que los estudios técnicos, sociales y ambientales, con fundamento en los cuales las entidades territoriales pueden proponer acuerdos con el nivel central para proteger el ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de las comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que puedan derivarse de la actividad minera, no deben constituir un obstáculo o barrera de acceso para el pleno ejercicio de competencias constitucionales que garantizan la autonomía de las

entidades territoriales en el marco de un Estado unitario con descentralización política y administrativa

#### 4. SÍNTESIS

La demanda de inconstitucionalidad formulada por los ciudadanos Claudia López Hernández, Angélica Lozano Correa, Jorge Prieto Riveros, Inti Raúl Asprilla, y Jorge Iván Ospina Gómez, se dirigió contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 50, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 192, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267 de la Ley 1753 de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, ‘Todos por un Nuevo País’*”.

Los demandantes plantearon cuatro cargos formales contra los artículos 15, 16, 20, 23, 30, 41, 43, 44, 63, 64, 67, 68, 99, 140, 173, 179, 191, 207, 245, 248, 262, 263, 266 y 267, objeto de conciliación en el Proyecto de Ley 138 de 2015 Senado – 200 de 2015 Cámara, por presunta vulneración de los artículos 133 y 161 de la Constitución Política y 93 y 188 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992). Esto es, si las normas antedichas quebrantaron en el trámite conciliatorio: **i)** la publicación previa del informe de conciliación, establecida en el artículo 161 de la Constitución; **ii)** la presunta prohibición de sesiones simultáneas, entre la celebrada por la comisión de conciliación y la Plenaria del Senado, el día 5 de mayo de 2015 (art. 93, Ley 5ª de 1992); **iii)** la votación pública y nominal que debió efectuar la comisión de conciliación, presuntamente prevista en el artículo 133 Superior y; **iv)** las razones que debían darse en los Informes a las Plenarias de las Cámaras para adoptar el texto controvertido de una u otra Cámara Legislativa (art. 188, Ley 5ª de 1992).

Adicionalmente, los actores solicitan la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 20, 50 (parcial), 173 (parcial), 179 y 192 de la Ley 1753 de 2015, por cargos de contenido material que se exponen a continuación:

**i)** Del inciso 7º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en tanto vulnera el derecho de acceso a la información pública, contenido en el artículo 20 y 74 de la Constitución y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; **ii)** de la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, porque desconoce el principio de desarrollo sostenible y la protección al medio ambiente, previstos en los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución; **iii)** del inciso 2º del artículo 50 de la Ley 1753 de 2015, toda vez que limita desproporcionadamente el derecho fundamental de las víctimas a obtener

la restitución de sus predios, en contraposición a lo dispuesto en los artículos 29 y 229 de la Constitución y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; **iv)** de los incisos 1º, 2º y 3º del párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por cuanto vulneran el derecho fundamental al agua y el derecho a gozar un medio ambiente sano, reconocidos en el artículo 94 de la Carta Política, en conexidad con los artículos 11 y 79; **v)** de la expresión contenida en el párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, relacionada con el concepto de “*área delimitada como páramo*”, por desconocimiento de la obligación de no regresividad en materia ambiental, contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 1.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; **vi)** del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015, por vulneración del deber de protección ambiental, establecido en los artículos 8, 79 y 89 de la Constitución. Así como por desconocimiento del derecho a la participación de las comunidades locales afectadas por los proyectos en el procedimiento para otorgar la licencia ambiental, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 40 y 79 de la Constitución y; **vii)** si el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, transgrede, de manera desproporcionada, el derecho de todos a gozar de un ambiente sano y el derecho a la participación de las comunidades en materia ambiental, consagrados en los artículos 8, 79 y 80. Además, si esta norma desconoce los principios de autonomía territorial y de coordinación y concurrencia, previstos en los artículos 287 y 311 de la Constitución, en particular, si la expresión “*con fundamento en estudios técnicos, sociales y ambientales*”, contenida en el inciso 1º del artículo 192, así como en la totalidad del inciso 2º del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015 vulnera dichos principios y normas constitucionales que reconocen la facultad de los municipios para ordenar su territorio.

Como cuestión previa, la Sala analizó el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con los cargos planteados en la demanda. Del anterior análisis, concluyó estarse a lo resuelto en las Sentencia C-221, 272 y 035 de 2016, las cuales declararon inexecutable el inciso 7º del artículo 20, el artículo 191 y los incisos 2º del artículo 50 y 1º, 2º y 3º del párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, respectivamente.

Una vez verificada la aptitud de los cargos restantes, pasó el Tribunal Constitucional a estudiar los cargos formales y materiales por bloques para concluir lo siguiente:

**1.** Los cargos formales no están llamados a prosperar dado que: **i)** de acuerdo con las Gacetas del Congreso números 264 y 266 del 5 de mayo

de 2015, sí se cumplió con el principio de publicidad (art. 161 C.P.) en el transcurso del trámite conciliatorio, en el entendido que la publicación del informe de conciliación se realizó un día antes de su discusión y aprobación, la cual tuvo lugar el 6 de mayo de 2015; **ii)** la prohibición de simultaneidad de sesiones no es predicable para las comisiones accidentales de mediación sino exclusivamente para las comisiones permanentes y las plenarias, en virtud de lo dispuesto en el contenido literal del artículo 93 de la Ley 5ª de 1993; **iii)** las comisiones de conciliación tienen un artículo especial (art. 161 C.P.) en el cual se establece que su trámite será definido por mayoría el texto conciliado. En este trámite legislativo los conciliadores designados llegaron a un acuerdo por unanimidad y, en todo caso, la votación del texto conciliado en plenarias sí se surtió con votación pública y nominal; **iv)** finalmente, no se desconoció el deber de informar a las plenarias las razones para acoger uno u otro texto toda vez que siguiendo el principio de instrumentalidad de las formas, para la Corporación existió motivación suficiente en las plenarias por parte de los conciliadores.

**2.** Los cargos materiales se resolvieron de la siguiente manera: **i)** la expresión “indefinidamente”, contenida en el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015 fue declarada inexecutable en tanto es desproporcionado que la Autoridad Minera Nacional tenga una competencia *ad infinitum* para delimitar sin límite temporal y espacial áreas reservadas para la minería. En concreto, una delimitación indefinida de estas áreas en un plan de desarrollo cuatrienal (2014-2018), implica una restricción irrazonable en el acceso al ambiente sano y al consecuente goce sostenible de los recursos naturales por parte de generaciones futuras, teniendo en cuenta la vigencia del Plan de Desarrollo y que las áreas de reserva estratégica están llamadas a ser seleccionadas para explotación o quedar libres nuevamente.

**ii)** El análisis del artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 fue abordado desde dos problemas jurídicos. Frente al primero, la Corte consideró que el procedimiento para otorgar o negar licencias ambientales no vulnera el medio ambiente, de conformidad con el examen efectuado en comparación con las anteriores regulaciones legislativas sobre la materia. En ese orden, no le asiste razón a los demandantes en tanto una reducción de términos no apareja necesariamente el desconocimiento de los deberes de planificación y conservación del ambiente, máxime si en el artículo 179 de la Ley 1753 de 2015 se establece una nueva etapa “*evaluación del estudio de impacto ambiental*”, dentro de procedimiento de licencia ambiental, entre otras garantías adicionales que propenden por proteger el ambiente en el proceso de licenciamiento.

En relación con el segundo cargo, referente al desconocimiento del deber de participación de la comunidad en dicho procedimiento administrativo, la Corte decidió tras una vista integral y sistemática del ordenamiento jurídico, que el artículo debe ser declarado exequible, en tanto la participación de las comunidades y pueblos indígenas o tribales se encuentra debidamente garantizada en el ordenamiento jurídico colombiano al interpretarse en consonancia con el Decreto 1320 de 1998, la Ley 99 de 1993, el Decreto 1076 de 2015, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Convenio 169 de la OIT y la jurisprudencia constitucional que sí prevén esa participación en el proceso administrativo de licenciamiento.

Finalmente, al analizarse la constitucionalidad del artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, el cual regula los acuerdos del Gobierno Nacional con las entidades territoriales para proteger el ambiente sano, las cuencas hídricas, el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades y la salubridad de la población, frente a las posibles afectaciones que pueden derivarse de la actividad minera, la Corte estableció su constitucionalidad al verificar que el contenido del mismo reconoce y aplica los principios de autonomía de las entidades territoriales (conurrencia y subsidiariedad) y las competencias descentralizadas para el manejo de sus recursos naturales y del ordenamiento territorial, consagrados en los artículos 287, 288 y 311 de la Constitución.

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.

## **DECISIÓN**

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## **RESUELVE**

**PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-221 de 2016 que declaró inexecutable el inciso 7° 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 2º 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 1º, 2º y 3º del párrafo 1º del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

**CUARTO.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-272 de 2016, en la cual se declaró inexecutable el artículo 191 de la Ley 1753 de 2015.

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

**SEXTO.-** Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*indefinidamente*”, contenida en el inciso 2º del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015.

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

**OCTAVO.-** Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 192 de la Ley 1753 de 2015, por el cargo analizado en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta  
*Con salvamento parcial de voto*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con salvamento parcial de voto*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado  
*Con salvamento parcial de voto*

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado Ponente  
*Con salvamento parcial de voto*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General

