

Sentencia C-273/16

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-Requería de la expedición de norma legal de naturaleza orgánica, por tratarse de la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales/PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-Afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición y fundamento

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

La delimitación de aquello que constituye la materia juzgada exige analizar siempre dos elementos: el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. Conforme a ello existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo). Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado. Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte.”

RESERVA DE LEY ORGANICA-Vulneración/LEY ORGANICA-Interpretación sistemática y finalística del contenido/INTERPRETACION FINALISTICA Y TELEOLOGICA-Aplicación

LIMITES MATERIALES A LA ACTIVIDAD DEL LEGISLADOR-Alcance

RESERVA DE LEY ORGANICA-Contenido y alcance/RESERVA DE LEY ORGANICA-Diferencias con otros tipos de leyes/LEYES ORGANICAS-Características/LEY ORGANICA-Jerarquía e importancia/LEY ORGANICA-Finalidad/LEY ORGANICA-Naturaleza jurídica y valor normativo/LEY ORGANICA-Materias reservadas

LEY ORDINARIA-Cuando vulnere normas de naturaleza orgánica, a las cuales, por virtud de la Constitución, debe sujetarse, quebranta el Estatuto Superior

LEY ORGANICA-Parámetro constitucional de control de normas ordinarias

RESERVA DE LEY ORGANICA-Mandato de precisión en la identificación incide en la rigurosidad del juicio aplicable en la materia

RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Contenido/RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Jurisprudencia constitucional sobre la dificultad para determinar el ámbito de reserva/LEY ORGANICA-Materias reservadas

NORMA ORGANICA-Finalidad/RESERVA DE LEY ORGANICA EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Finalidad

ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Materias sujetas a reserva de ley orgánica

La Corte se ha ocupado de establecer una enunciación cerrada de las materias amparadas por la reserva. Así por ejemplo, en la Sentencia C-579 de 2001 indicó: “Una primera enumeración de los asuntos reservados por el Constituyente para este tipo de leyes, en los cuales se profundizará más adelante, es la siguiente: a) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151); b) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288); c) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (C.P. art. 297); d) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307); e) la

determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (C.P., art. 307); f) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (C.P., art. 319); y g) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (C.P., art. 329).” Luego de ello concluyó: “En consecuencia, por virtud del principio democrático y de la correlativa cláusula general de competencia del legislador ordinario, habrá de concluirse que las materias relacionadas con la organización territorial de la República que no se encuentren entre los casos que se acaban de enumerar, no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria.” De manera más reciente se ha agrupado la materia reservada en dos temas. Ha dicho la jurisprudencia que ella “recae, principalmente, en (...) (i) la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y (ii) las reglas de formación de Entidades Territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador.” Además señaló, en la Sentencia C-489 de 2012 “que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial”.

NORMAS ORGANICAS-Sujeción de la actividad legislativa

Esta Corporación debe insistir que las normas orgánicas, incluso las correspondientes al orden territorial, pretenden sujetar la actividad del Legislador. Esa función normativa no debe perderse de vista al momento de definir los asuntos sometidos a reserva. Es por ello, por ejemplo, que no le corresponde al legislador orgánico definir las condiciones para la

formación de un municipio, en tanto su creación es una competencia de las asambleas departamentales

LEY ORGANICA-No toda materia contenida le da ese carácter

RESERVA DE LEY ORGANICA-No puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la Carta/RESERVA DE LEY ORGANICA-Criterios en que se fundamenta/LEY ORGANICA-Criterios para determinación de materias

La reserva de ley orgánica no puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la Carta. Esta limitación interpretativa, de la que se ha ocupado ampliamente la jurisprudencia, se fundamenta (i) en la cláusula general de competencia radicada en el legislador ordinario (arts. 113 y 150) y (ii) en el hecho de que la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de una ley constituye una hipótesis excepcional (arts. 151 y 153) y además restrictiva del principio democrático regido, por regla general, por el principio de mayorías ordinarias (art. 3). En adición a lo expuesto, (iii) una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica podría dar lugar a una ampliación extraordinaria de las normas integradas al bloque de constitucionalidad en sentido amplio.

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-Alcance de la reserva de ley orgánica/DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA DE RECURSOS MINERALES-Jurisprudencia constitucional/NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias/PRINCIPIO DE COORDINACION, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD EN EL REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS Y DEPARTAMENTOS-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-11075

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Demandante: Luis Guillermo Osorio Jaramillo y otros

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de 2016.

I. ANTECEDENTES.

A. TEXTO NORMATIVO DEMANDADO

Los ciudadanos Luis Guillermo Osorio Jaramillo, Yorman Efraín Torres Ocampo, Juan David Franco Daza, Damián Ramírez Piedrahita y Miguel Arias Domingo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Según el contenido del Diario Oficial 44.454 de fecha 8 de septiembre de 2001, la referida Ley fue publicada inicialmente con varias inconsistencias en el Diario Oficial No. 44.522 del 17 de agosto de 2001 y, por tal razón, se procedió a una nueva publicación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913.

“Ley 685 de 2001

“por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

...

“Artículo 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.”

1. Se solicita a este Tribunal declarar la inexequibilidad de la disposición cuestionada al considerar que desconoce los artículos 151 y 288 de la Constitución, así como los artículos 1, 2 y 29 de la Ley 1454 de 2011 “por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

2. Según los demandantes, la violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución se produce dado que la regulación contenida en el artículo demandado corresponde a una materia orgánica, al encontrarse relacionada con la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación. Con fundamento en tal consideración, los demandantes advierten que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “adolece de inconstitucionalidad por vicios materiales” debido a la “violación directa e insubsanable a la reserva de ley orgánica estatuida en la Carta Constitucional en su artículo 151 (...)”.

Sobre el particular, argumentan que el artículo cuestionado prevé una prohibición y un límite a los planes de desarrollo del orden territorial así como a los esquemas de ordenamiento del territorio. Siendo ello así, existe un vínculo directo entre la prescripción de la disposición demandada y el reparto de competencias entre las entidades territoriales, en tanto lo establecido se asocia con “aspectos medulares de la organización territorial”.

3. Señala la acusación que el desconocimiento de la reserva de ley orgánica es un vicio material de competencia no sometido al término de caducidad de la acción. El carácter material de tal tipo de vicio encuentra fundamento, en opinión de los demandantes, en la jurisprudencia constitucional y, en particular, en la sentencia C-795 de 2000 en la que esta Corporación indicó:

“Así, no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (CP art. 151). Debe entonces esta Corporación declarar la inexecutable de esas normas.”

4. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la legislación orgánica puede erigirse en parámetro para el análisis constitucional y su desconocimiento comporta una violación del artículo 151 de la Constitución, puesto que este último somete la actividad del legislador a la ley orgánica. Así lo ha expresado la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia C-557 de 2009.

El artículo demandado se opone a la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, dado que la referida ley no adopta norma alguna relativa a la distribución de competencias en materia minera. En esa dirección, de lo establecido por los artículos 1º y 2º se sigue “que en ningún momento el constituyente o el legislador orgánico quisieron excluir o separar expresamente, el denominado ordenamiento minero del Ordenamiento Territorial”. A su vez, el artículo 29 de la misma Ley alude a la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial sin hacer referencia, en modo alguno, al artículo 37 cuestionado o a su contenido. Advierten los demandantes que una discusión semejante se ha desarrollado ante el Consejo de Estado con ocasión de la demanda formulada en contra del Decreto 934 de 2013 y la decisión sobre su suspensión provisional.

En adición a ello, un examen del numeral 4º del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, permite concluir que allí se regula la competencia de los municipios en lo relativo a los Planes de Ordenamiento Territorial y a la reglamentación de los usos del suelo. En consecuencia, se opone al artículo 151 de la Constitución que una disposición de la ley ordinaria restrinja la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica.

5. Concluyen los demandantes que a pesar de que la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades respecto de la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en ninguna de ellas ha efectuado el juzgamiento a la luz de los cargos ahora planteados. En esa medida, de las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014 no se desprende una prohibición de emprender un nuevo examen. Igualmente indican que la jurisprudencia ha sostenido que cuando se presenta una demanda en contra de una ley por la infracción de la reserva de ley orgánica, no es exigible la demostración del trámite que surtió la norma en el Congreso de la República.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales.

Ministerio de Interior

Jesús David Rodríguez Ramos, actuando en su condición de apoderado especial del

Ministerio, presenta escrito en el que solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de la disposición acusada.

La interpretación de la reserva de ley orgánica no puede ser amplia dado que ello afectaría el principio democrático. La norma demandada pretende que en la elaboración del plan de ordenamiento territorial se asegure, de una parte, el bienestar y desarrollo de las personas y, de otra, se optimicen el empleo y la destinación de los recursos. Fue con ese propósito que se expidió la Ley 685 de 2001, momento en el cual no había sido expedida la Ley 1454 de 2011. Debe advertirse que, tal y como lo señaló la sentencia C-894 de 1999, la duda relativa a si una materia se encuentra comprendida por la reserva de ley orgánica debe resolverse a favor del legislador ordinario.

La Ley 685 de 2001 ha sido examinada por la Corte Constitucional, analizando la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En ese contexto ha ponderado el principio unitario y autonómico. La jurisprudencia constitucional ha señalado que “la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.” En la sentencia C-149 de 2010 la Corte señaló que el carácter unitario del Estado hace posible que existan parámetros generales que se sigan en la totalidad del territorio nacional y que se refieren, por ejemplo, a regulaciones mineras o medio ambientales, al paso que la autonomía asegura espacios de decisión de las entidades territoriales.

La distribución de competencias prevista en la ley acusada puede hacer parte de una ley ordinaria, tal y como ello ocurre en las leyes 388 de 1997, 3 de 1991 y 9 de 1989, que establecieron normas relativas al manejo de la tierra urbana, a los usos del suelo y a los mecanismos de acceso a la tierra con la finalidad de utilizar los terrenos ociosos y destinarlos a actividades más útiles.

Departamento Nacional de Planeación

Luis Carlos Vergel Hernández, actuando en su condición de apoderado especial del

Ministerio, solicita a la Corte inhibirse y, en su defecto, que declare la exequibilidad de la disposición cuestionada.

La demanda no hace posible efectuar la contrastación entre la disposición acusada y la Constitución y, en consecuencia, procede la inhibición. En efecto “[l]a demanda plantea una serie de percepciones o consideraciones de carácter subjetivo, sin descender a la forma en que se concreta esa violación.” En esa medida, no se satisfacen las exigencias señaladas en la sentencia C-1052 de 2001.

Ahora bien, de conformidad con lo indicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-568 de 2003, puede concluirse que la regulación del uso del suelo no necesariamente debe encontrarse contenida en una ley orgánica. A esta conclusión se arriba al considerar que el desarrollo territorial es un proceso que puede requerir la intervención de diferentes autoridades que regulan las competencias relacionadas con la autorización o la exclusión minera, tal y como ha ocurrido con el Decreto 934 de 2013 y el Decreto 2691 de 2014, ambos reglamentarios del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

A pesar de que la Corte no se ha ocupado en otras providencias de examinar si la materia regulada en el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 ha debido ser aprobada en una ley orgánica o en una ley ordinaria, los pronunciamientos contenidos en las sentencias C-395 de 2012 y C-123 de 2014 contribuyen a fundamentar la constitucionalidad de la disposición demandada. En esa dirección, la primera de tales providencias señaló que los planes de ordenamiento territorial deben respetar las normas especiales en materia minera y ambiental y, de manera particular el artículo 332 de la Constitución. Adicionalmente, puede evidenciarse el esfuerzo del Gobierno Nacional para que el artículo 37 acusado se encuentre de acuerdo con la Constitución, tal y como se desprende de la aprobación del artículo 192 de la ley 1753 de 2015.

Ministerio de Minas y Energía y Agencia Nacional de Minería

Juan Camilo Ferrer Tobón y Soraya Astrid Lozano Marín en su calidad de apoderados especiales del Ministerio de Minas y Energía y de la Agencia Nacional de Minería, respectivamente, presentan escrito solicitando a la Corte (i) estarse a lo resuelto en la sentencia C-123 de 2014 y, en subsidio de ello, (ii) declarase inhibida. Ahora bien, en el evento de pronunciarse de fondo la Corte (iii) debería declarar la exequibilidad de la norma

demandada.

Considerando el pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-123 de 2014 puede concluirse que se configura la cosa juzgada constitucional. En primer lugar, la disposición juzgada en la sentencia C-123 de 2014 y la acusada en esta oportunidad es la misma. En segundo lugar, a pesar de que los demandantes invocan la violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución “el argumento principal consiste en que si bien se transgrede el desconocimiento de la regulación de materias propias de la ley orgánica, no se ataca el procedimiento empleado por el legislador sino el contenido material de la proposición jurídica atacada (...).”

Respecto del primer cargo formulado, debe indicarse que “además de no sustentar sus afirmaciones vagas, abstractas e imprecisas sobre la norma demandada, el actor desconoce que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 no pretende bajo ninguna circunstancia tratar el tema de la organización del territorio.” En ese sentido puede afirmarse que “[e]l hecho que la explotación de una determinada zona del subsuelo posible y eventualmente impacte de manera temporal el desarrollo del territorio o los usos del suelo de una entidad territorial, es una posible consecuencia de la actividad minera mas no es una consecuencia directa que se desprenda del contenido normativo del texto acusado.”

Asumir que todas las normas que tienen un impacto indirecto en la forma en que se desarrolla el territorio de las entidades se encuentran cobijadas por la reserva de ley orgánica, implicaría vaciar de contenido las competencias del legislador en tanto todas las actividades económicas inciden en la manera en que se desarrolla el territorio. Admitir la interpretación de la demanda “llevaría al absurdo que como todas las normas que se relacionan con el desarrollo de la minería en el territorio nacional pueden llegar a tener un impacto sobre el territorio de las entidades territoriales y en cierta medida limitan sus competencias (por ejemplo al otorgar un contrato de concesión minera) ellas estarían sujetas a reserva de ley orgánica.” Esta interpretación tendría además otros efectos en asuntos tan sensibles como el del espectro electromagnético que de acuerdo con el artículo 101 también hace parte del territorio. El examen del primer cargo exige concluir, en consecuencia, que no satisface la exigencia de certeza, especificidad y pertinencia.

Con relación al segundo de los cargos la demanda incurre en el mismo defecto predicable

del anterior, en tanto le confiere al artículo demandado un contenido del que carece. Adicionalmente la afirmación según la cual el artículo acusado vulneró la Ley 1454 de 2011 dado que esta ley no se ocupa de la materia regulada en el artículo acusado es inexacta, en tanto esa ley no podría ocuparse de la actividad extractiva del subsuelo. Conforme a lo anterior la argumentación de los demandantes no cumple las condiciones requeridas para la debida formulación de un cargo.

2. Intervenciones ciudadanas y académicas

Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila

En su condición de Representante legal, Amalia Cuervo Tafur, presenta escrito indicando las razones por las cuales deben prosperar los cargos planteados por los demandantes.

La disposición demandada desconoce la reserva material de ley orgánica y, en consecuencia, la acción pública no caduca en virtud de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-1161 de 2010. Por ello debe declarar su inconstitucionalidad. La norma impugnada se refiere a la regulación del territorio por parte de los municipios y, en esa medida, se relaciona con los artículos 311 y 313.7 de la Carta, debiendo ser adoptada en una ley orgánica, tal y como fue exigido en la sentencia C-795 de 2000. En consecuencia, dado que la ley de la que hace parte de la disposición acusada fue tramitada como ley ordinaria, se desconocieron los requisitos previstos para la aprobación de normas de naturaleza orgánica.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Academia Colombiana de Jurisprudencia remite concepto elaborado por Gabriel de Vega Pinzón solicitando a la Corte declarar su inexecutable.

El demandante no desarrolla adecuadamente el cargo planteado dado que no demuestra por qué la norma acusada distribuye competencias entre la nación y las entidades territoriales. No obstante lo anterior, analizada la sentencia C-123 de 2014 puede concluirse que el artículo 37 demandado sí desarrolla tal materia, en la medida en que se refiere a la distribución de competencias en el proceso que autoriza la realización de actividades de exploración y explotación minera. Ello conduce entonces a su inexecutable.

Es importante advertir que no existe cosa juzgada dado que los cargos planteados en esta oportunidad, son diferentes de aquellos que han sido objeto de examen en ocasiones anteriores. Así se desprende del salvamento de voto que respecto de la sentencia C-123 de 2014 formularon la Magistrada María Victoria Calle Correa y el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva.

Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, en su condición de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, coadyuva la demanda presentada.

No se configura cosa juzgada constitucional en virtud de los pronunciamientos contenidos en la sentencia C-123 de 2014, dado que los cargos planteados en la presente oportunidad difieren de los evaluados en ese entonces. En efecto, a diferencia del cargo ahora propuesto, en aquella ocasión se examinó la posible infracción de las competencias de las entidades territoriales en materia de usos del suelo.

La sentencia C-494 de 2015 establece que el criterio rector en materia de reserva orgánica consiste en que corresponde al legislador orgánico la determinación de las atribuciones y competencias de las entidades territoriales. Debe tenerse en cuenta que la Constitución de 1991 no radica en ninguna entidad de derecho público la propiedad de los recursos naturales no renovables y, en consecuencia “cuando la Nación se ocupa de la disposición de los recursos minerales no está ejerciendo una competencia nacional, gestionando un interés exclusivo de la persona jurídica central, de la Administración Nacional.” La materia regulada debe estar contenida en una ley orgánica en tanto lo que allí se decide es a quién se le asignan tales recursos y, en particular, cómo deben repartirse “las competencias para su gestión y disposición.”

Se tratará de una norma que distribuye competencias no solo “cuando las asigna sino también cuando las niega, como es el caso de la norma acusada, que prohíbe a los municipios de manera absoluta ejercer sus competencias de ordenamiento territorial en materia de minería.” Así las cosas, debe declararse la inexequibilidad de la disposición en tanto introdujo una excepción que no se encuentra prevista en la Ley 1454 de 2011, esta sí orgánica del ordenamiento territorial.

Asociación Colombiana de Minería

Santiago Ángel Urdinola en su condición de ciudadano y representante legal de la Asociación Colombiana de Minería, solicita a la Corte declararse inhibida debido a la configuración de cosa juzgada constitucional.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades respecto de la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Ello ha ocurrido en las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014 cuyo contenido muestra los diferentes asuntos que han ocupado su atención.

El examen de la demanda permite concluir que no cumple con los requisitos exigidos para la debida formulación de un cargo. En efecto, las razones expuestas carecen de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

La Constitución ha establecido que el subsuelo y los recursos no renovables son propiedad del Estado y, en esa medida, tiene competencias en materia de planificación, manejo y aprovechamiento de los mismos. La titulación y fiscalización de los recursos naturales renovables y no renovables debe tener un alcance nacional tal y como ello se reconoce el artículo 150.2. Es necesario entender “que no existe ninguna vulneración a las competencias de la ley de ordenamiento Territorial pues la competencia de establecer zonas excluidas de la minería no puede ser territorial, sino (sic) responde a criterios superiores por lo que es resorte de autoridades ambientales nacionales, de conformidad con la propia Constitución Política y los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001.”

De la Constitución se desprende la obligación de que los Planes de Ordenamiento Territorial mediante los cuales se reglamentan los usos del suelo, se articulen con el Plan Nacional de Desarrollo (art. 300.12, 339, 341 y 344). Así las cosas y con fundamento en las sentencias C-891 de 2001, C-395 de 2012, C-123 de 2014 y C-983 de 2010 puede concluirse que el artículo impugnado se encuentra conforme a la Constitución en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Carta.

Daniel Valencia Giraldo

En su condición de ciudadano presenta las razones que justifican que esta Corporación se

pronuncie de fondo, declarando la inconstitucionalidad del artículo acusado.

El artículo 37 de la Ley 685 de 2001 prevé una distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales al establecer una prohibición y una limitación a los planes de ordenamiento territorial. Dado que se trata de una regulación ordinaria que priva a los concejos municipales de un asunto relativo al ordenamiento del territorio, se viola la reserva de ley orgánica. Que es en efecto una disposición que se ocupa del reparto de competencias, encuentra confirmación en el contenido de la sentencia C-123 de 2014.

El artículo 151 de la Constitución prevé que mediante leyes orgánicas se establecerán las disposiciones relativas a la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales. Dichas competencias definen las materias respecto de las cuales las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán expedir ordenanzas y acuerdos, según el caso. En dirección similar, el artículo 288 de la Carta dispone que en la ley orgánica se distribuirán competencias entre la nación y las entidades territoriales. Así las cosas, se insiste, la disposición acusada desconoce la reserva orgánica incurriendo en un vicio material de competencia.

El artículo 206 de la Ley 5 de 1992 establece las materias que se encuentran sometidas al trámite de aprobación previsto para las leyes orgánicas. Entre los temas que allí se refieren se encuentra en el numeral 5 la asignación de competencias a las entidades territoriales y en el numeral 11 el ordenamiento del territorio. A su vez, la Ley 1454 de 2011 ha señalado las competencias del Municipio en materia de ordenamiento del territorio previendo que le corresponde formular y adoptar los planes, reglamentar los usos del suelo y optimizar los usos de las tierras disponibles. Dado que se encuentra radicada en el municipio la atribución para reglamentar de forma específica los usos del suelo, declarar inexecutable el artículo demandado no conduciría a un vacío en esta materia.

La reserva de ley se fundamenta en el principio democrático y en el pluralismo político. En efecto, el establecimiento de dicha reserva limita el ejercicio de las competencias legislativas del Congreso de la República. En materia de ordenamiento territorial, la reserva de ley orgánica se explica en el carácter fundamental que tiene la fijación de competencias para la organización estatal. Las condiciones agravadas de aprobación de una ley orgánica aseguran “un debate y una discusión de mayor envergadura (...)”.

La Constitución Política ha establecido un modelo de gestión de los recursos naturales y de organización administrativa fundado en la concertación entre la nación y las entidades territoriales. Este modelo se refleja en los artículos 332 y 334 de la Constitución y, en particular, en el cambio que se produjo respecto del régimen constitucional precedente que atribuía, de manera exclusiva a la Nación, la propiedad del territorio y de los bienes públicos. Como ha dicho la Corte, no se trata de una modificación terminológica sino que tiene consecuencias profundas en la comprensión del régimen constitucional en esta materia.

De acuerdo con ello, es evidente la inconstitucionalidad de la norma juzgada en tanto supone una fragmentación de los diferentes elementos del territorio e impone un ejercicio independiente de las competencias para la planificación de los usos del suelo y la explotación del subsuelo. Tal y como lo advirtieron en su salvamento de voto a la sentencia C-123 de 2014 los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva y María Victoria Calle, esa fragmentación no es posible ni empírica ni jurídicamente. Esto además encuentra fundamento en los efectos que la actividad minera tiene el territorio, tal y como fue puesto de presente en el fundamento jurídico 5.3 de la sentencia referida.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita que se declare la inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Con el objeto de fundamentar tal conclusión, precisa que a la Corte le corresponde establecer si el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 que es de naturaleza ordinaria, en realidad regula la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales desconociendo, en consecuencia, el artículo 151 constitucional.

En este caso no existe cosa juzgada constitucional dado que el pronunciamiento de la Corte en la sentencia C-123 de 2014, si bien declaró la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, lo hizo por cargos diferentes a los ahora planteados. En efecto, a diferencia del análisis efectuado en esa oportunidad, la demanda formulada tiene como propósito establecer si tal artículo vulnera los artículos 151 y 288 de la Constitución.

Las leyes orgánicas se encuentran en una posición jerárquica superior a las leyes ordinarias,

tal y como lo ha indicado la Corte Constitucional. Este tipo de leyes prevén pautas que orientan el contenido de las leyes ordinarias. Otra de sus características consiste en que las mismas no se ocupan de detalles o precisiones, de manera que ello le corresponderá a la ley ordinaria.

La disposición acusada, se limita a establecer que le corresponde a la autoridad nacional ambiental y minera la definición de las zonas que permanente o transitoriamente queden excluidas de la actividad minera. En ella no se prevén aspectos específicos relativos, por ejemplo, a los parámetros que deben considerarse para optar por una exclusión permanente o transitoria.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 151 y 288 de la Carta y en lo establecido en las sentencias C-600A de 1995 y C-489 de 2012 al referirse a las materias comprendidas por la reserva de ley orgánica, se concluye que la competencia que se asigna en el artículo acusado -cuando se interpreta conjuntamente con los artículos 34 y 35 de la ley 685 de 2001- solo podía ser atribuida mediante una ley de naturaleza orgánica. En tal disposición se difieren “por vía de excepción a las autoridades nacionales y regionales señaladas en los artículos 34 y 35 de la ley 685 de 2001, para que puedan establecer zonas del territorio para quedar excluidas de la minería bien sea en forma permanente o transitoria (...).”

II. CONSIDERACIONES[1]

A. Competencia

1. Este tribunal es competente para conocer de la demanda con fundamento en lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución en tanto la disposición acusada hace parte de la Ley 685 de 2001.

Inexistencia de cosa juzgada constitucional

2. Algunas de las intervenciones afirman que respecto del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 se ha producido el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. La jurisprudencia de este tribunal ha señalado, de manera reiterada, que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en aquellos casos en los cuales (i) un pronunciamiento previo se ha ocupado

de juzgar la constitucionalidad de una norma o disposición nuevamente cuestionada y (ii) los cargos que se plantean en la demanda coinciden con los analizados en la oportunidad anterior. En reciente pronunciamiento, apoyándose en su jurisprudencia previa, indicó este Tribunal:

“La delimitación de aquello que constituye la materia juzgada exige analizar siempre dos elementos: el objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. Conforme a ello existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo).

Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque - pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos. La variación de algunos de los elementos normativos, o la modificación de su alcance como consecuencia de la adopción de nuevas disposiciones, son circunstancias que pueden incidir en el objeto controlado.

Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte.”[2]

A continuación la Corte examinará si existe o no cosa juzgada respecto de la disposición acusada que impida a este Tribunal adoptar una decisión de fondo.

3. Para la Corte tal evento no se presenta en esta ocasión dado que, a pesar de que en tres sentencias previas la Corte se ha ocupado de juzgar la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, los cuestionamientos allí analizados difieren de los propuestos en la demanda sometida ahora a consideración de este Tribunal. En efecto, al paso que en esta ocasión el demandante indica que la referida disposición violó los artículos 151 y 288 de la Constitución debido a la infracción de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014

examinaron acusaciones diferentes, tal y como se precisa a continuación.

3.1. En la Sentencia C-891 de 2002 la Corte debía establecer (i) si la aprobación del artículo 37 acusado había desconocido el derecho a la participación indígena y (ii) si tal disposición resultaba contraria a la Carta por desconocer el carácter pluricultural de la Nación y la autonomía reconocida a las comunidades indígenas.

Sobre el primero de los cargos, que además se extendía a otras disposiciones de la Ley 685 de 2001, concluyó la Corte que no encontraba “reproche constitucional que admitir frente al proceso de consulta que se surtió en relación con la expedición de la ley parcialmente demandada, por cuanto los canales de participación indígena fueron razonables y suficientes, a pesar de no haberse podido llegar a un acuerdo entre los interlocutores.” Advirtió, adicionalmente “que esta consulta previa a la ley, es adicional a la participación que se les debe dar a los pueblos indígenas a partir de su entrada en vigencia, esto es, con posterioridad a la expedición de la respectiva ley; destacándose el especial cuidado que deben observar las autoridades que tienen a su cargo el desarrollo administrativo de la misma, particularmente en lo tocante a la adopción de las medidas administrativas susceptibles de afectar directamente los intereses de tales pueblos.”[3]

Respecto del segundo cargo esta Corporación sostuvo “que las autoridades indígenas no están privadas del derecho a intervenir en una decisión para ellos trascendental, como es la de definir las zonas mineras indígenas” y, en adición a ello sostuvo que a partir de una lectura sistemática del Código de Minas se encuentra que las autoridades indígenas tienen la competencia para señalar, “dentro de la zona minera indígena, los lugares que no pueden ser objeto de exploraciones o explotaciones mineras por tener especial significado cultural, social y económico para la comunidad o grupo aborígen, de acuerdo con sus creencias, usos y costumbres,” tal como lo dispone el artículo 127 de dicho ordenamiento.”[4]

3.2. En la Sentencia C-395 de 2012 esta Corporación analizó otro cuestionamiento en contra de la disposición que ahora nuevamente se acusa. En esa oportunidad la demanda indicaba que los artículos 11 y 37 de la Ley 685 de 2001 desconocían el principio de coordinación al no permitir “a las entidades territoriales participar en la determinación de los lugares donde se pueden realizar actividades mineras cuando se trata de zonas rurales y de expansión, pues a pesar de que son las encargadas de regular los usos del suelo tal competencia se

ve vaciada por el legislador al dar total y exclusiva primacía a la autoridad minera para determinar el uso del suelo dondequiera que se vayan a realizar las actividades de minería.”[5] Señalaban, adicionalmente, que “en el desarrollo adecuado de la actividad minera lo que procedería es el ejercicio simultáneo y en armonía de la Nación y los entes territoriales.”[6]

Sobre el particular, la Corte consideró “que en el marco que la Constitución ha previsto para la explotación de los recursos naturales, cabe que el legislador, al resolver para el caso concreto la tensión entre los principios unitario y autonómico, dé prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público, plasmados en el mismo ordenamiento Superior, que están presentes en la actividad minera.”[7] De acuerdo con ello el Legislador está habilitado para disponer “la prevalencia del principio unitario, orientado a establecer un régimen único para la explotación de los recursos mineros, y a evitar las decisiones aisladas que limiten o excluyan la explotación de unos recursos que son del Estado y que proveen de medios para la financiación de los fines que le son propios.”[8] Destacó entonces la Corte “que las disposiciones acusadas no resultan contrarias a la Constitución, sin perjuicio de la consideración conforme a la cual corresponde al propio legislador regular la manera de adelantar las distintas etapas de la actividad minera y el papel que en ellas puedan jugar las entidades territoriales, asunto que no es objeto de consideración por los demandantes.”[9]

3.3. Finalmente, en la Sentencia C-123 de 2014 y ante una nueva demanda en contra del artículo 37, esta Corporación señaló que el problema jurídico que debería resolver le exigía establecer “si una prohibición absoluta que consagre la ley para que los concejos municipales excluyan zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera, prohibición que a su vez implica la imposibilidad de que los planes de ordenamiento territorial consagren restricciones en ese sentido, resulta una limitación desproporcionada a la competencia de regular los usos del suelo dentro del territorio del municipio en cabeza de los concejos municipales y distritales, de acuerdo a los artículos 311 y 313 numeral 7 de la Constitución.”[10]

Al sintetizar las razones de su decisión la Corte sostuvo lo siguiente:

“Ante el problema jurídico planteado, la Corte concluye que la lectura y, por consiguiente, la

determinación del sentido normativo que de dicha disposición se deduce debe hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión. Para la Corte, si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado –artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses –artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia –artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.

Por esta razón, y en procura de una solución que permita aplicar de forma armónica el contenido de los principios que se encuentran en tensión en este caso concreto, se concluye que el artículo 37 de la ley 685 de 2001 –Código de Minas- estará acorde con la Constitución, siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera –cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tengan en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.”

Con fundamento en ello, declaró la exequibilidad de la disposición acusada “en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.”

4. Del examen precedente se concluye que en esta oportunidad, si bien se satisface una de las condiciones de la cosa juzgada –se trata de la misma disposición juzgada previamente-,

los cargos analizados en las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014, difieren de los que plantean ahora los demandantes y justifican, en consecuencia, un nuevo pronunciamiento de este Tribunal.

C. Análisis de constitucionalidad de la disposición demandada

Planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

5. Los cargos propuestos por los demandantes y los argumentos planteados en las intervenciones plantean el siguiente problema jurídico:

¿Se vulnera la reserva de ley orgánica cuando en una disposición contenida en una ley ordinaria el Congreso prohíbe a las autoridades del orden territorial establecer zonas excluidas de la minería, inclusive en los planes de ordenamiento territorial?

6. Con el propósito de resolver el problema planteado, la Corte seguirá el siguiente orden. En primer lugar, se ocupará de precisar el alcance del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. A continuación, establecerá la naturaleza de las reservas de ley como garantías institucionales encaminadas a proteger determinados bienes jurídicos constitucionales. En seguida, se hará un análisis del significado y alcance de la denominada reserva de ley orgánica, sintetizando la jurisprudencia de esta Corte en relación con la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas, sus características principales y la posición que ocupan en el sistema de fuentes. Seguidamente, se precisará la jurisprudencia sobre la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial. Finalmente, presentará un análisis del alcance de la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial, a la luz del cual se analizará la constitucionalidad de la disposición demandada.

El alcance de la disposición demandada

7. La Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, establece en su artículo 1º que su objeto consiste en (i) fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada, (ii) estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y, en esa medida (iii) promover que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los

recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país. A su vez el artículo 3º señala el fundamento del Código de Minas indicando que las normas que lo componen desarrollan, entre otros, los mandatos de los artículos 25, 80, 330 (parágrafo), 332, 334, 360 y 361 de la Constitución en relación con los recursos mineros. Se trata, según allí se prescribe, de una regulación completa, sistemática, armónica y con sentido de especialidad y aplicación preferente.

8. El artículo demandado hace parte del capítulo III de la ley, titulado zonas reservadas, excluidas y restringidas. En dicho capítulo se establecen reglas en materia de reservas especiales (art. 31), áreas libres (art. 32), zonas de seguridad nacional (art. 33), zonas excluibles de la minería (art. 34), zonas de minería restringida (art. 35), efectos de la exclusión o restricción (art. 36) y ordenamiento territorial (art. 38).

El artículo 37 acusado prescribe que con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se establecen en los artículos 34 y 35 de la ley, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. En adición a ello, establece que la referida prohibición de exclusión de zonas de minería se extiende a los planes de ordenamiento territorial. Así las cosas, la disposición prevé que no resulta posible que las autoridades del orden territorial dispongan, mediante los instrumentos de ordenación del territorio, la exclusión de determinadas zonas de la actividad minera. En todo caso dispone que esta regulación no afecta el ejercicio de las facultades previstas respecto de zonas excluibles de la actividad minera y de zonas de minería restringida lo que implica, por ejemplo, que en atención a lo dispuesto por el literal a) del artículo 35 podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas dentro del perímetro urbano de las ciudades o poblados, en el que así lo indiquen los acuerdos municipales adoptados de conformidad con las normas legales sobre régimen municipal -salvo en las áreas en las cuales estén prohibidas las actividades mineras-.[11]

El alcance actual de esa disposición debe ser precisado a la luz de lo dispuesto en la sentencia C-123 de 2014. En esa providencia, de naturaleza integradora aditiva, la Corte consideró que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 era compatible con la Constitución, siempre y cuando durante el proceso orientado a otorgar la autorización “para realizar

actividades de exploración y explotación minera, las autoridades del nivel nacional acuerden con las autoridades territoriales, las medidas requeridas para proteger el ambiente sano, las cuencas hídricas así como el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.” Los acuerdos, según lo estableció la Corte, deben atender los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Tales principios están definidos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011 al prescribir que son principios rectores del ejercicio de competencias (i) el de coordinación por virtud del cual la Nación y las entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica, (ii) el de concurrencia conforme al cual la Nación y las entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objeto común, cuando así esté establecido, con respeto de su autonomía y (iii) el de subsidiariedad conforme al cual la Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias.

9. De acuerdo con lo expuesto, la comprensión del artículo que se acusa exige tener en cuenta (i) su contenido original, (ii) el contenido normativo que le adicionó la sentencia C-123 de 2014 y al mismo tiempo (iii) los principios que gobiernan la ordenación territorial disciplinados en la ley orgánica de ordenamiento territorial. En consecuencia para el juzgamiento de su constitucionalidad es indispensable el examen integral de la disposición considerándola como un texto complejo integrado no solo por la disposición aprobada en el Congreso de la Republica sino también por la adición que del mismo hizo la sentencia C-123 de 2014 en ejercicio de su función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución.

Las reservas de ley como garantías institucionales

10. En relación con la reserva de ley orgánica, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido reiteradamente el criterio establecido en la Sentencia C-600A de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) según el cual “la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística”. Para interpretar la

Constitución de manera sistemática y teleológica es necesario concebirla como un sistema de normas articuladas y no como un conjunto de disposiciones aisladas. Sólo interpretando la Constitución como un sistema pueden realizarse los objetivos constitucionales, y garantizarse la vigencia de los valores y principios trazados por el constituyente. Dicho sistema constitucional contiene una serie de elementos axiológicos que se articulan con otros elementos de carácter instrumental. En este sistema las disposiciones de carácter instrumental están encaminadas a garantizar la vigencia de los valores y principios consagrados en la Constitución. En otras palabras, para interpretar el alcance de la reserva de ley orgánica es necesario entender que la Constitución contiene un conjunto de valores, principios, derechos y bienes jurídicos que la misma Carta protege mediante diversos tipos de garantías institucionales.

11. Una de las garantías institucionales consiste en reservar la regulación de ciertas materias a determinados tipos de leyes, cuya expedición está sujeta a requisitos específicos. En el derecho constitucional comparado existen importantes diferencias no sólo en torno al valor que se les da a distintos bienes jurídicos, sino a los instrumentos utilizados para garantizar su vigencia. De tal manera, aquellos sistemas constitucionales que se enfocan vigorosamente en la necesidad de controlar el ejercicio del poder político para desarrollar los bienes jurídicos contenidos en la Constitución tienden a excluir determinados temas de las decisiones de las mayorías en el Congreso. En contraste, aquellos sistemas que se apoyan fuertemente en la premisa según la cual el ejercicio de la voluntad política es necesario para desarrollar dichos bienes jurídico constitucionales tienden a incorporar los temas fundamentales dentro del proceso político, aun cuando les impongan determinados requisitos a los distintos órganos del poder.

Así, algunos sistemas constitucionales le atribuyen tal importancia a ciertos bienes jurídico-constitucionales, que diseñan instrumentos para blindarlos por completo del proceso político, pues conciben que el ejercicio del poder político es antitético al desarrollo de tales bienes jurídicos. En virtud de su relación con el ejercicio del poder político, tales sistemas han optado por excluir del debate democrático algunos asuntos y materias. En algunas Constituciones los derechos fundamentales y libertades básicas no pueden ser objeto de regulación legal alguna, o pueden ser objeto de regulación, pero de manera bastante limitada. En los Estados Unidos, por ejemplo, las Cortes han considerado que las enmiendas quinta y decima cuarta de la Constitución establecen límites materiales a la actividad del

legislador. Por lo tanto, las leyes que regulen los derechos protegidos por ellas, o la regulación que exceda ciertos límites resulta contraria al debido proceso sustancial. Como consecuencia de ello fueron declaradas inconstitucionales algunas leyes que establecían normas de seguridad industrial y otras disposiciones de protección a los trabajadores, hasta la era del New Deal, en que se refundaron las relaciones entre el ejercicio activo del poder político y la realización de los derechos individuales.[12]

En otros sistemas constitucionales el Legislador no está sujeto a prohibiciones que le impidan regular determinadas materias. En tales sistemas no hay materias o asuntos propios de la vida social que estén excluidos a priori y por completo del ámbito de regulación del legislador. Así, por ejemplo, en virtud de la cláusula general de competencia establecida en nuestro sistema constitucional, el Congreso está facultado para legislar sobre cualquier materia. La amplitud que tiene el legislador desde el punto de vista material obedece a que en nuestro sistema constitucional el ejercicio del poder político no necesariamente se concibe como antitético a los diferentes bienes jurídicos consagrados en la Constitución, sino como un elemento indispensable para su desarrollo. De tal manera, la actividad legislativa se concibe como un elemento indispensable para la realización de los valores, principios, derechos y bienes jurídicos consagrados en la Constitución.

13. A pesar de lo anterior, nuestra Constitución sí le impone ciertos requisitos sustanciales y de procedimiento a la regulación de algunas materias. Tales requisitos, si bien no pretenden excluir por completo determinados bienes jurídico-constitucionales del debate político, sí están encaminados a reforzar su protección dentro de dicho proceso. Uno de los mecanismos diseñados en nuestro sistema constitucional para proteger tales bienes es la reserva de algunas materias a leyes especiales. Consiste en establecer distintos tipos de leyes, imponiéndoles requerimientos sustanciales o procedimentales especiales, y reservando a tales tipos de leyes la regulación de ciertas materias consideradas especialmente valiosas desde el punto de vista constitucional. De tal manera, por ejemplo, en nuestra Constitución las leyes estatutarias están sujetas a requisitos procedimentales más exigentes para garantizar que ciertos bienes jurídicos como los derechos fundamentales, o la administración de justicia, tengan mayor estabilidad y no queden al arbitrio de las coyunturas políticas. La reserva en materia de derechos fundamentales constituye una garantía en favor de las personas, establecida para asegurar que estos derechos no queden por completo a merced de la voluntad cambiante de las mayorías

simples en el Congreso. Entretanto, la reserva en materia de administración de justicia es una garantía institucional para asegurar la efectividad de los principios que rigen la función de impartir justicia.

A contrario sensu, el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución limita a priori la potestad de configuración del Congreso respecto de las llamadas leyes marco desde el punto de vista sustantivo. Si bien los límites procedimentales en materia de leyes estatutarias tienen como propósito darle mayor estabilidad y mayor apoyo democrático a las normas en ciertas materias, en otros casos el objetivo es darles mayor dinamismo a dichas normas, permitiendo su transformación expedita en la medida en que las circunstancias así lo ameriten. Así, por ejemplo, la Carta le impone unos niveles mínimos de generalidad a dichas leyes para garantizar que el Congreso no agote, por la vía legislativa, las amplias facultades reglamentarias que debe tener el gobierno nacional en materia de crédito público o de comercio exterior. En tal caso, entonces, se trata de garantías establecidas para facilitar que el gobierno tenga a su disposición las herramientas para realizar las reformas necesarias para adaptarse rápidamente a los cambios que ocurran en sectores económicos inherentemente cambiantes.

14. De lo anterior se puede concluir que nuestro sistema constitucional no excluye ciertas materias de la competencia del Legislador para garantizar el desarrollo de determinados bienes jurídico constitucionales. Por el contrario, la cláusula general de competencia faculta al Legislador para regular todos los temas de la vida social. Sin embargo, en desarrollo de dicha actividad el Congreso está sujeto a determinadas restricciones sustanciales y de procedimiento. Una de dichas restricciones consiste en algunas materias deben ser reguladas mediante tipos especiales de leyes.

La reserva de ley orgánica

Uno de los tipos de leyes a los que está sujeta la actividad legislativa en determinadas materias es la ley orgánica, que, como se dijo anteriormente, sujeta el ejercicio de la actividad legislativa. En esa medida, la reserva de ley orgánica supone una doble restricción, pues no sólo impone unas mayorías para su aprobación sino que disciplina la actividad legislativa, pues como se analizará en detalle más adelante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución Nacional el propósito de tales leyes es

regular las normas a las que debe sujetarse el ejercicio de la actividad legislativa. Al respecto, la Corte en Sentencia C-494 de 2015, (M.P. Alberto Rojas Ríos) sintentizó este punto de la siguiente manera:

“Las leyes orgánicas se pueden diferenciar de los otros tipos de leyes por tres razones, a saber: i) el Constituyente dispuso una clasificación específica; ii) exigen la mayoría absoluta para su aprobación y; iii) tienen un objeto consistente en establecer las reglas a las cuales estará sujeta la actividad legislativa.”

A continuación se hará una síntesis de las normas aplicables a este tipo de leyes, y la manera como las ha desarrollado la jurisprudencia constitucional.

15. La Constitución se refiere en varias disposiciones a las leyes orgánicas. En primer lugar (i) el artículo 151 prescribe (a) que le corresponde al Congreso de la República la adopción de leyes orgánicas que tienen como propósito establecer reglas a las que debe sujetarse la actividad legislativa, (b) que tal tipo de leyes debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras y (c) que por medio de ellas se establece el reglamento del Congreso, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones así como del Plan Nacional de Desarrollo y, finalmente, las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

A su vez (ii) el artículo 150.10 prohíbe que se otorguen facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de normas orgánicas; (iii) el artículo 288 prescribe que a través de este tipo de leyes se establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; (iv) el artículo 297 autoriza al Congreso de la República para decretar la formación de nuevos departamentos con sujeción a los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial; (v) el artículo 307 dispone que la ley orgánica fijará, entre otras cosas, las condiciones para solicitar la conversión de la región en una entidad territorial, las atribuciones, los órganos de administración, los recursos de las regiones así como los principios para la adopción del estatuto especial de cada región; y (vi) el artículo 329 determina que la conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Por su parte (vii) el artículo 342 indica que la ley orgánica reglamentará todo lo relacionado

con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales así como la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, y los procedimientos para hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo; (viii) el artículo 349 dispone que la discusión y aprobación del Presupuesto se hará por el Congreso de acuerdo con lo establecido en la ley orgánica; (ix) el artículo 350 indica que el gasto público social en la ley de presupuesto agrupará las partidas de esa naturaleza, según la definición que de ello haga la ley orgánica respectiva; y (x) el artículo 352 señala que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo así como su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo[13].

16. Las disposiciones citadas conforman el núcleo normativo de la reserva de ley orgánica. En ellas se disciplina de manera principal la legislación nacional, estableciendo reglas que permiten identificar la función constitucional que cumple, su procedimiento de aprobación y las materias comprendidas por la referida reserva. A continuación la Corte se refiere a cada uno de tales aspectos.

17. De acuerdo con la Constitución las normas orgánicas tienen como finalidad o función sujetar el ejercicio de la actividad legislativa. Se trata de normas cuyos destinatarios son los órganos o sujetos que participan en el ejercicio de la función legislativa, esto es, en el proceso de formación de las normas comprendidas por el concepto de “ley”. Dicho de otra forma, son normas que rigen la adopción de otras normas. Reglas que demarcan límites sustantivos y procedimentales a las autoridades que tienen a su cargo el cumplimiento de funciones legislativas.

La inclusión de leyes con este propósito en la Carta Política, fue expresamente considerada en su proceso de formación. Sobre el particular, la ponencia relativa a la función legislativa en la Asamblea Constituyente publicada en la Gaceta 51 de fecha 16 de abril de 1991, explicó así el origen de este tipo de normas:

“En el Proyecto de reforma constitucional que presentó al Congreso en 1944 el entonces

Ministro de Gobierno, doctor Alberto Lleras Camargo, cuando al proponer las leyes normativas u orgánicas dijo: “Al Congreso le corresponde hacer las leyes. Pero ¿son todas las leyes iguales, de la misma categoría? No. La Constitución distingue entre ellas. Para algunas excepcionalmente establece requisitos especiales. Unas son para que las cumplan todos los ciudadanos, pero hay otras que no afectan sino a un cuerpo determinado de personas. El Congreso, por ejemplo, da leyes para que las cumplan los legisladores, y sólo ellos. Fija normas para expedir ciertas leyes. Se traza a sí mismo derroteros, límites, pautas. Tienen estas leyes, notoriamente, una categoría superior. Pero no están defendidas ni garantizadas. Si el mismo Congreso que se ha trazado esos derroteros, esos límites, los atropella, no pasa nada. Hay otras leyes que son como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Hay, pues, evidentemente, leyes orgánicas o normativas, y leyes comunes. Pero en la Constitución solo hay leyes de una clase. Y el Legislador puede ir deshaciendo su propio trabajo, sin ninguna valla. El legislador, por ejemplo, dice cómo se ha de elaborar el Presupuesto. Pero si en el momento de elaborarlo encuentra un tropiezo, agrega un artículo al propio Presupuesto, modificando una ley normativa. El legislador dice sabiamente que ha de haber una prelación determinada de gastos, o un plan de inversiones. Pero surge un gasto ocasional que no cabe dentro del programa y al dictar la ley, deroga la sabia norma ordenadora”.

En esa explicación se encuentran los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria. Añadiría que la ley orgánica no despoja al Congreso del ejercicio de la función legislativa puesto que, la misma norma sirve de fundamento a esa rama para dictar válidamente leyes posteriores. En nuestra opinión la ley orgánica por excelencia es la ley del Presupuesto cuya gran categoría se la proporciona el artículo 210 de la Constitución actual cuando dispone: “El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.”[14]

En la ponencia para primer debate en la Plenaria de la Asamblea Constituyente relacionada con la Rama Legislativa del Poder Público se explicó:

“Se aprobó la institucionalización de la ley orgánica en un artículo nuevo que fue acogido por unanimidad. El mérito de la Subcomisión en relación con dicho precepto consistió en depurar y precisar tal noción. Un amplio estudio de esa institución, en el sistema constitucional colombiana, evidenció que tal conceptualización hecha por doctrina es confusa y equívoca. La ausencia de un común denominador respecto a los atributos que deben distinguir esas normas nos llevó a buscar el origen de las mismas. Y, encontramos que, efectivamente, se trata de una creación colombiana. Insinuada y definida por el expresidente Alberto Lleras Camargo, en 1944. En aquel tiempo, esa figura no se vislumbraba en Francia donde se sitúa su fuente y origen. Con toda razón los miembros de la Comisión Tercera, durante el intenso debate y estudio del tema reivindicaron esa creación de derecho para el ilustre expresidente, recordando que la ley orgánica se reconoce como tal en la Constitución Francesa de 1958, con ámbito de aplicación variado. Cubre dieciséis artículos de la Carta de ese país, para una lista de materias bien diversas. Posteriormente aparece en la Constitución Venezolana y finalmente se encontró que fue incorporada en la Ley Fundamental de España en 1978 con un número muy superior de temas a los estatuidos en la Codificación Francesa.

En cambio, entre nosotros los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica fueron: su superior jerarquía casi constitucional, su naturaleza ordenadora y autolimitante, pero sin despojar a las Cámaras de su potestad legislativa. En otras palabras, no se trata de una técnica de delegación. Es un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándole límites y condicionamientos. (...)

Como el paso del tiempo ha ido decantando el concepto, de modo que el desenvolvimiento legislativo ordinario queda condicionado al mandamiento superior, se ha abierto la posibilidad de incluir o abarcar un sector nuevo como es el de la atribución de competencias a las entidades territoriales. Igualmente se asignó a esta ley el tema referente con la preparación y aprobación del plan de desarrollo.”[15] (Subrayas no hacen parte del texto original)

La caracterización de este tipo de leyes como leyes normativas pone de presente la especial tarea que cumplen en el ordenamiento jurídico como ordenadoras del proceso de conformación de la voluntad del Legislador. Ha dicho este Tribunal que dichas leyes “se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la

actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial (...)”[16]. Esta función las erige en “normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias.”[17] Según lo ha indicado este Tribunal, se trata de leyes que tratan materias de significativa relevancia que deben gozar, en consecuencia, de una estabilidad especial que se asegura previendo un procedimiento agravado para su modificación[18].

18. En consideración con la función ordenadora de la voluntad legislativa y a las condiciones especiales para su aprobación -mayorías absolutas- las leyes orgánicas ocupan una especial posición en el sistema de fuentes. En esa dirección, en uno de sus primeros pronunciamientos -refiriéndose a la ley orgánica de presupuesto- la Corte señaló que ese tipo de ley “se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.”[19]

Esa especial posición, que permite calificar a las normas orgánicas supraleales[20] o más precisamente, como normas supra-ordinarias, no implica que tengan el mismo rango que las disposiciones de la Constitución. En efecto, a pesar de que la “ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material” no puede predicarse de ella “rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental.”[21]

19. Sin perjuicio de la especial posición de estas normas, es importante precisar que los conflictos entre ellas no necesariamente se resuelven como si de un problema de jerarquía se tratara. En efecto, a partir de la distinción de las diferentes leyes orgánicas no resulta posible que una de ellas, al regular la materia que le es propia, se ocupe de asuntos de otra. En esa dirección, ha sostenido la Corte que a pesar de que “una ley orgánica puede ser modificada por otra, pues, al fin y al cabo, una norma jurídica posterior de cierta jerarquía goza normalmente de autoridad para modificar, adicionar y aun suprimir disposiciones

anteriores de esa misma jerarquía”[22] esta comprensión debe ser modificada “cuando, además del nivel normativo deducido de la Constitución, los preceptos fundamentales han señalado que, dentro de la misma escala jerárquica, hay especialidad de las leyes según la materia que abordan.”[23]

20. La jerarquía de la legislación orgánica tiene como efecto que algunas de sus disposiciones se integren al bloque de constitucionalidad de manera que su violación puede constituir, a su vez, una infracción del artículo 151 de la Constitución[24]. Conforme a ello la Corte ha considerado que se trata de “normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan; sin embargo, ellas no se “incorporan al bloque de constitucionalidad” (...) sino en los precisos casos en los que la misma Constitución lo disponga como requisito de trámite de las leyes.”[25] Con apoyo en esa consideración, este Tribunal ha advertido que su carácter supra-ordinario, proveniente de lo dispuesto por el artículo 151 superior, las erige en parámetro para juzgar la constitucionalidad de las leyes ordinarias, y en tal virtud conforman el bloque de constitucionalidad lato sensu.[26]

Como se dejó dicho, la infracción de una norma orgánica desconoce al mismo tiempo la Constitución. Para explicar tal aserto, este Tribunal ha indicado que del artículo 151 de la Carta “se deriva que toda norma legal que, por virtud de la Carta Política, deba sujetarse a una específica ley orgánica y no lo haga es inexecutable no porque viole las disposiciones de la ley orgánica sino en razón a que viola el artículo 151 (...)”[27]. La naturaleza de este juicio como un examen trimembre, fue expuesta por la Corte al señalar que “la implementación del control de constitucionalidad pasa de tener dos elementos en la actividad de cotejo de normas, a tener tres.” De manera tal que “[l]a norma objeto de control (B) se compara con la norma constitucional (A), y a su vez esta última adquiere su verdadero alcance a partir de la consideración de la norma legal orgánica o estatutaria (C).”[28]

21. La posición privilegiada en el ordenamiento de este tipo de leyes obedece no solo a la importancia de las materias de las que se ocupa y a la función que les fue asignada por el artículo 151 de la Carta, sino también al hecho de que tiene un trámite de aprobación agravado que exige para el efecto la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, lo que refleja el propósito constituyente de conseguir, en estas materias, un alto

nivel de consenso en el órgano legislativo y de estabilidad normativa. En adición a ello, la jurisprudencia ha precisado que además de este requerimiento, es necesario que en el curso de su aprobación aparezca de forma “clara, expresa y positiva la voluntad del Congreso de aprobar o modificar una ley de naturaleza orgánica”[29]

22. Una cuestión cardinal en punto a la legislación orgánica, consiste en identificar las materias comprendidas por la reserva. Dada su especialidad y jerarquía, es imperativo definir con precisión las materias que deben ser disciplinadas mediante este tipo de normas. Son diversas las referencias que a las leyes orgánicas se encuentran contenidas en la Constitución, tal y como se destacó en el fundamento jurídico número 15 de esta Sentencia.

Este mandato de precisión ha sido advertido por la Corte al indicar que “la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario”[30] y, en esa medida, “la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.”[31] Conforme a ello “sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario.”[32]

Precisamente la Corte, describiendo los límites que para la actividad legislativa se siguen de la existencia de una reserva constitucional de ley orgánica, ha explicado que ellos son, de una parte, la prohibición de “que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato (...) de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas”[33] y, de otra parte, la prohibición de “que el legislador orgánico se arrogue competencia sobre una materia que no haga parte de la reserva de ley orgánica porque se atenta contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario.”[34] La relevancia de esta cuestión, ha sido reiterada por esta Corporación al indicar que resulta trascendental para la democracia constitucional “determinar con precisión, si una materia es propia de ley orgánica o no, por cuanto la norma orgánica superior puede modificar o derogar válidamente todas aquellas disposiciones que se encuentren en los niveles inferiores, empero, sólo puede sustituirse por otra del mismo o superior nivel.”[35].

La reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial

24. El artículo 151 de la Constitución prevé cuatro temas reservados a la legislación orgánica: actividad del Congreso, proceso de planeación, proceso de presupuestación y asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. No obstante, en otras disposiciones de la Constitución es posible identificar referencias a la regulación orgánica que deben ser tenidas en cuenta a fin de definir el alcance de la reserva.

Considerando los problemas jurídicos que se desprenden de la demanda ahora examinada, la Corte se ocupara de caracterizar el alcance de dicha reserva en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales y el ordenamiento territorial.

25. El punto de partida de la jurisprudencia ha consistido en el reconocimiento de la dificultad para determinar el ámbito de la reserva. Desde sus primeras decisiones, la Corte advirtió “que la Carta no es sistemática en la definición del contenido del ordenamiento orgánico territorial, puesto que los temas son bastante diversos”[38]. Según señaló “la determinación del contenido general de esta legislación requiere de una interpretación sistemática y finalística, esto es, una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano.”[39] Con fundamento en esa consideración además de aludir a las disposiciones de la Carta que expresamente se refieren a la legislación orgánica[40], indicó de manera general el alcance de la reserva:

“Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts 1º, 150 ord 4º, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas y no

normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).”[41]

Luego de ello la Corte se ha ocupado de establecer una enunciación cerrada de las materias amparadas por la reserva. Así por ejemplo, en la Sentencia C-579 de 2001 indicó:

“Una primera enumeración de los asuntos reservados por el Constituyente para este tipo de leyes, en los cuales se profundizará más adelante, es la siguiente:

- a) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151);
- b) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288);
- c) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (C.P. art. 297);
- d) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307);
- e) la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (C.P., art. 307);
- f) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (C.P., art. 319); y
- g) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (C.P., art. 329).”

Luego de ello concluyó:

“En consecuencia, por virtud del principio democrático y de la correlativa cláusula general de competencia del legislador ordinario, habrá de concluirse que las materias relacionadas con la organización territorial de la República que no se encuentren entre los casos que se acaban de enumerar, no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas mediante una ley ordinaria.”

De manera más reciente se ha agrupado la materia reservada en dos temas. Ha dicho la jurisprudencia que ella “recae, principalmente, en (...) (i) la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, y (ii) las reglas de formación de Entidades Territoriales cuyo proceso de constitución corresponde al Legislador.”[42] Además señaló, en la Sentencia C-489 de 2012 “que las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica podían clasificarse en dos grandes grupos: en primer lugar (i) la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta, y en segundo término (ii) aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución difiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.”

26. Esta Corporación debe insistir que las normas orgánicas, incluso las correspondientes al orden territorial, pretenden sujetar la actividad del Legislador. Esa función normativa no debe perderse de vista al momento de definir los asuntos sometidos a reserva. Es por ello, por ejemplo, que no le corresponde al legislador orgánico definir las condiciones para la formación de un municipio, en tanto su creación es una competencia de las asambleas departamentales[43].

27. La interpretación del asunto bajo análisis debe considerar que “[n]o todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. (...)”[44] Esta perspectiva, que se opone a una visión expansiva o maximalista de la reserva de ley orgánica por ser contraria al principio democrático, es compatible con pronunciamientos recientes de esta Corporación en los que ha indicado que las normas orgánicas tienen por propósito “establecer, de manera general, las pautas para que el legislador ordinario desarrolle a futuro determinados temas, con lo cual este tipo de ley se

caracteriza por no entrar en los detalles y precisiones, toda vez que si lo hace, estaría petrificando el ejercicio de la actividad legislativa y vaciando de contenido las competencias del legislador ordinario. Se trata, en consecuencia, de una ley de trámites “sobre la legislación” (...)”[45] (Subrayas no hacen parte del texto original)

28. La Corte entiende, en consecuencia, que la reserva de ley orgánica no puede conducir, en ningún caso, a la ampliación de su alcance más allá de los límites establecidos por la Carta. Esta limitación interpretativa, de la que se ha ocupado ampliamente la jurisprudencia, se fundamenta (i) en la cláusula general de competencia radicada en el legislador ordinario (arts. 113 y 150) y (ii) en el hecho de que la exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de una ley constituye una hipótesis excepcional (arts. 151 y 153) y además restrictiva del principio democrático regido, por regla general, por el principio de mayorías ordinarias (art. 3).[46] En adición a lo expuesto, (iii) una interpretación extensiva de la reserva de ley orgánica podría dar lugar a una ampliación extraordinaria de las normas integradas al bloque de constitucionalidad en sentido amplio.

Ha sido por ello que desde sus primeras providencias esta Corte destacó que “e[l] principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías cualificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura.”[47] Por eso al preguntarse si “toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica”[48] concluyó que ello no era así.

Alcances de la reserva de ley orgánica: análisis del artículo 37 de la Ley 685 de 2001

29. Ahora bien, si no toda asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, ni la distribución de competencias entre éstas y la Nación, está sujeta a reserva de ley orgánica, cabe entonces preguntarse: ¿cuáles son los alcances que tiene la reserva de ley orgánica en materia de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales?

30. Para entender el alcance de la reserva en esta materia es necesario tener en cuenta que el ámbito de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación no está

compuesto por un conjunto de materias aisladas entre sí. Por el contrario, las materias que componen los respectivos ámbitos de competencias de las entidades en los distintos órdenes se traslapan y están relacionadas de manera inescindible. En el presente caso están en tensión la facultad que tiene el Congreso para atribuir competencias al nivel central en relación con la explotación de recursos naturales, frente a la autonomía de las entidades territoriales para definir el ordenamiento de su territorio.

31. En relación con la atribución de competencias al nivel central, el tenor literal del artículo 332 de la Carta, establece que el “Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables.” Esto significa, conforme a la interpretación que le ha dado la Corte desde sus inicios, que “... la Asamblea Constituyente evitó atribuir a la Nación la propiedad de los recursos no renovables, para evitar la centralización de sus beneficios, pero que tampoco quiso, por razones de equidad y de equilibrio regional, municipalizarlos o atribuir su propiedad a los departamentos.” Sin embargo, el artículo 334 de la Constitución también establece que el Estado “intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales.” En esa medida, si bien los recursos son de propiedad del Estado, la competencia para regular la intervención estatal en su explotación está en cabeza del legislador.

Es así como pese a la propiedad estatal de los recursos mineros, en el presente caso le corresponde al Legislador ordinario regular dichas actividades. Sin embargo, la Corte también ha dicho que en el ejercicio de esta competencia, la ley no puede desconocer los derechos y demás garantías, de aquellas personas, grupos y entidades a quienes pueda afectarlos la explotación de los recursos naturales. En la Sentencia C-891 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería), la Corte estudió una demanda contra algunas disposiciones de la misma Ley 685 de 2001, una de las cuales reafirmaba la disposición constitucional sobre la propiedad de los recursos mineros, pues desconocía los derechos de los pueblos indígenas sobre los mismos. Si bien la Corte desechó el cargo, sí advirtió que la titularidad de ese derecho en cabeza del Estado no puede ir en desmedro de los derechos y garantías de las que gozan, no sólo los pueblos indígenas, las demás comunidades y los individuos, sino las entidades públicas de diverso orden. Al respecto sostuvo:

“Sin embargo, conviene advertir que el hecho de que los minerales sean propiedad del Estado no puede considerarse en perjuicio de los derechos de que gozan los sujetos a los

que se refiere la norma (otras entidades públicas, particulares, comunidades o grupos) sobre los terrenos en donde yacen dichos recursos naturales. Es de notarse que entre los referidos sujetos se encuentran, aunque tácitamente, los pueblos indígenas, por lo que fácil es concluir que la norma acusada es garante del ejercicio de los derechos indígenas sobre sus territorios, destacándose entre ellos el derecho de consulta.”

32. Ahora bien, en aquel caso la Corte declaró la exequibilidad de la disposición acusada. Es decir, podría afirmarse que el criterio esgrimido por la Corte en aquella oportunidad no constituye un fundamento necesario de la decisión, y por lo tanto, no resultaría vinculante en el presente caso. Sin embargo, ese mismo criterio sirvió de fundamento para declarar la constitucionalidad condicionada de la norma del Plan Nacional de Desarrollo, el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, que facultaba a la Comisión Interinstitucional de Proyectos Estratégicos para declarar ciertas zonas del país como áreas de reserva estratégica minera. En la Sentencia C-035 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), la Corte sostuvo que aun cuando la regulación de la explotación de recursos mineros le corresponde al Congreso, y aun cuando es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que una entidad del orden nacional regule la explotación de recursos del subsuelo, en la práctica no es factible extraer recursos mineros sin afectar la superficie. En esa medida, es imposible definir la vocación minera de un área sin afectar el ejercicio de competencias sobre el uso del suelo que le corresponden a las autoridades del orden territorial. Al respecto, la Corte dijo:

“33. En el presente caso es claro que la selección de áreas de reserva minera no excluye la realización de actividades agrícolas, entre otras. Más aun, la organización del territorio a partir de su potencial minero, por sí mismo, corresponde al ejercicio de una actividad propia de la administración nacional, que se ajusta al carácter unitario del Estado. Sin embargo, el ejercicio de esta actividad de ordenación del territorio de manera exclusiva por una entidad del nivel central sí puede tener un impacto significativo sobre la autonomía de las autoridades municipales para planificar y ordenar sus territorios. La extracción de recursos naturales no renovables no sólo afecta la disponibilidad de recursos en el subsuelo, sino también modifica la vocación general del territorio, y en particular, la capacidad que tienen las autoridades territoriales para llevar a cabo un ordenamiento territorial autónomo. En esa medida, tiene que existir un mecanismo que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la

extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía.” (resaltado fuera de texto original)

33. En esa medida es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le corresponde al legislador ordinario para regular determinadas actividades económicas, como en este caso lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos.

34. Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden el resultado de la voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de principios de carácter sustantivo. Es así como las leyes que toquen temas atinentes a las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

En tal sentido se pronunció la Corte en la Sentencia C-123 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos) previamente mencionada, en la cual condicionó la constitucionalidad del mismo artículo 37 que hoy se estudia, a que: “en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política.” Para sustentar dicha decisión, la Corte sostuvo:

“Esto constituye lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado garantía institucional, en tanto es un elemento axial a la identidad del régimen municipal que es

reconocido y delineado por normas de naturaleza y, por consiguiente, rango constitucional.

“A partir del contenido normativo derivado del principio de autonomía territorial, el legislador en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad –artículo 288 de la Constitución- deberá determinar el método en que serán ejercidas las competencias que se deba y o que se decida atribuir a las entidades territoriales. En otras palabras, partiendo de que la ley no puede omitir el reconocimiento o la atribución de ciertas competencias a las autoridades municipales, la regulación de su titularidad y ejercicio deberá realizarse en el marco de los principios constitucionales que permiten armonizar los distintos niveles competenciales, como son los consagrados en el artículo 288 de la Constitución.” (resaltado fuera de texto original)

Como se observa entonces, la Constitución dispone de una serie de garantías institucionales de carácter sustantivo, como lo son los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que permiten armonizar el principio del Estado unitario con el de autonomía de las entidades territoriales.

35. Sin embargo, como lo estableció la Corte en los fundamentos jurídicos 10 a 14 de esta Sentencia, el constituyente no sólo estableció una serie de garantías institucionales de orden sustancial para garantizar la ponderación entre autonomía y el carácter unitario del Estado. Para efectos del análisis del presente caso, resulta aún más importante que el constituyente creó, además, una serie de garantías atinentes al procedimiento de toma de decisiones al interior del Congreso en estas materias. Como ya se dijo, por medio de dichas garantías se persigue, por un lado, darle mayor estabilidad a la distribución de dichas competencias. Por el otro, se pretende garantizar que los procesos de toma de decisiones al interior del Congreso obedezcan a las reglas claras preestablecidas en leyes orgánicas, y que las decisiones se tomen con fundamento en una voluntad democrática fortalecida mediante la exigencia de mayorías absolutas. Finalmente, es necesario reiterar que la reserva de ley orgánica constituye un mecanismo que, lejos de excluir determinadas materias del ámbito de competencia del Legislador, como ocurre en otros contextos, le atribuyen a éste la potestad para ponderar los bienes jurídicos en tensión, conforme a los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación dentro del margen de configuración que es propio de este tipo de decisiones.

“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.”

El carácter esencial de la función de ordenamiento territorial de los municipios y departamentos también fue un aspecto determinante en la decisión adoptada en la Sentencia C-035 de 2016 respecto del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015. En aquella oportunidad la Corte sostuvo:

29. Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.

37. De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.

38. En el presente caso, la disposición demandada prohíbe a las entidades de los órdenes “regional, seccional o local” excluir temporal o permanentemente la actividad minera. Más aun, esta prohibición cobija expresamente los planes de ordenamiento territorial. Al hacerlo afecta de manera directa y definitiva la competencia de las entidades territoriales

para llevar a cabo el ordenamiento de sus respectivos territorios. Por lo tanto, es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.

Por lo anterior, la Corte declarará la inexequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLE, el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-273/16

PROHIBICION A LAS AUTORIDADES REGIONALES, SECCIONALES O LOCALES ESTABLECER ZONAS DEL TERRITORIO QUE QUEDEN PERMANENTE O TRANSITORIAMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERIA-Interpretación y aplicación del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 en armonía con la Constitución en materia de usos del suelo (Salvamento de voto)

COMPETENCIAS DE AUTORIDADES TERRITORIALES Y NACIONALES EN MATERIA DE EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERA-Realización de trabajo solidario y colaboración armónica resultando beneficiosa la interpretación de la sentencia C-123 de 2014 (Salvamento de voto)

PROHIBICION A LAS AUTORIDADES REGIONALES, SECCIONALES O LOCALES ESTABLECER ZONAS DEL TERRITORIO QUE QUEDEN PERMANENTE O TRANSITORIAMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERIA-Inexequibilidad forja consecuencia adversa en torno a la exclusión y explotación minera (Salvamento de voto)

LEYES SEGUN SU CLASIFICACION GENERAL-Diferenciación entre trámites legislativos instituidos para la expedición (Salvamento de voto)/LEYES ORDINARIAS-Requisito para su aprobación (Salvamento de voto)

LEYES ESTATUTARIAS-Requisitos para su aprobación (Salvamento de voto)

PROHIBICION A LAS AUTORIDADES REGIONALES, SECCIONALES O LOCALES ESTABLECER ZONAS DEL TERRITORIO QUE QUEDEN PERMANENTE O TRANSITORIAMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERIA-Norma es clara y no se opone a la Constitución según sentencia C-123 de 2014 (Salvamento de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencias según la Constitución y la ley (Salvamento de voto)

PROHIBICION A LAS AUTORIDADES REGIONALES, SECCIONALES O LOCALES ESTABLECER ZONAS DEL TERRITORIO QUE QUEDEN PERMANENTE O TRANSITORIAMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERIA-No asigna competencias territoriales por consiguiente no se puede decir que sea norma de reserva constitucional de ley orgánica (Salvamento de voto)

PROHIBICION A LAS AUTORIDADES REGIONALES, SECCIONALES O LOCALES ESTABLECER ZONAS DEL TERRITORIO QUE QUEDEN PERMANENTE O TRANSITORIAMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERIA-Congreso debe legislar nuevamente sobre lo regulado en artículo 37 de la Ley 685 de 2001 declarado exequible en sentencia C-123 de 2014 (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-I 1075. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras

disposiciones”.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional hago explícitas las consideraciones que me llevaron a salvar el voto en la sentencia C-273 de 2016, que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el que el legislador constituyó una prohibición legal, señalado:

“ARTÍCULO 37. PROHIBICIÓN LEGAL. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35_ anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo”.

Mi disidencia atiende específicamente a la afirmación consistente en que para abordar de forma integral el juicio abstracto de constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, resultaba imperativo, desplegar un análisis integral del precepto demandado, el cual constituye un tipo complejo de norma, por cuanto el mismo está compuesto, además de su contenido literal, de la adición que le incorporó la sentencia C-123 de 2014, dado que esta le proyectó al canon en cuestión los siguientes mandatos constitucionales: Art. 1o, que establece la organización unitaria del Estado, Arts. 332 y 334, que ponen en primer lugar a la Nación en lo que se refiere a la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales, Art. 288, que contiene los principios constitucionales de autonomía y descentralización de las entidades territoriales. Ello es así si se tiene en cuenta el sentido que le atribuyo el fallo que declaró la exequibilidad del artículo en cuestión, en los siguientes términos:

“Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en el entendido de que en desarrollo del proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberán acordar con las autoridades territoriales concernidas, las medidas necesarias para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo

económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población, mediante la aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política “.

Luego, desde esa perspectiva, en ese tenor, la interpretación y aplicación del contenido normativo del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, quedó condicionado a ser entendido en armonía con la Constitución Política, siempre y cuando, en el proceso de autorización para la realización de las actividades de exploración y explotación minera -cualquiera que sea el nombre que se le dé al procedimiento para expedir dicha autorización por el Estado- se deberán compaginar mancomunadamente las competencias atribuidas por la constitución y la normativa que rige la materia sobre los usos del suelo con orientación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rige la ordenación territorial, así como los principios de autonomía y descentralización de las entidades territoriales.

Independientemente del lugar que se encuentre catalogado o excluido de exploración y explotación minera es innegable las competencias constitucionales que le han sido otorgadas tanto a la autoridades territoriales como a las autoridades nacionales[49], por lo que, sin duda, resultaba beneficiosa la interpretación atribuida por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-123 de 2014, al artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en tanto que ello constituye una garantía de la realización de un trabajo solidario y de colaboración armónica entre las autoridades territoriales y las autoridades nacionales, en el ejercicio concurrente de sus competencias legales y constitucionales.

Por consiguiente, con la declaratoria de inexecutable de dicho artículo, evidentemente, se forja una consecuencia adversa, y es, el conflicto que se puede generar en torno a la exclusión y explotación minera, por cuanto al ser los minerales propiedad de la Nación, y hallarse estos debajo de los suelos sobre los cuales ejercen competencia las entidades territoriales, lo que se sigue es que al excluirse del ordenamiento jurídico el precepto en mención, se dejó ese tipo de conflictos sin soporte jurídico y dicho motivo pone en riesgo las garantías y derechos de los habitantes a tener un ambiente sano, a la salubridad pública, así como a un organizado y óptimo desarrollo económico, social y cultural de sus comunidades.

Ahora bien, a mi juicio, el cargo formulado por el accionante era deficiente y se originaba en

una lectura errada de la norma objeto de reproche, pues plantea que el mismo debió ser tramitado mediante una ley orgánica, al considerar que su contenido está relacionado con la asignación y distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, lo cual, es bien discutible.

Al respecto, es de menester recordar la diferenciación existente entre los trámites legislativos instituidos para la expedición de las leyes según su clasificación general. Es así como, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 146 de la Constitución Política y los artículos 117 y 118 de la Ley 5 de 1992, las leyes ordinarias necesitan para su aprobación que estén presentes la mitad más uno de los miembros de la plenaria o comisión, para que consoliden una votación afirmativa de la mitad más uno de los asistentes a la sesión.

Por su parte, los artículos 151 de la Constitución Política y 119 de la Ley 5 de 1992, señalan que las leyes estatutarias, requieren de una votación equivalente a la mitad más uno de los miembros de la plenaria o comisión respectiva, según el caso, y que dentro de una misma legislatura se realicen los cuatro debates aprobatorios. Adicionalmente, que la Corte Constitucional revise su constitucionalidad antes de la sanción presidencial; mientras que las leyes orgánicas, requieren para su aprobación que sean votadas afirmativamente por la mayoría absoluta de los miembros de las Comisiones y Plenarias respectivas, es decir, tienen establecido un trámite especial para su expedición por su importancia jurídica, siendo relevante en este último caso todas las leyes que asignen competencias normativas a las entidades territoriales.

Al desarrollar la hermenéutica jurídica del artículo demandado a través del método exegético y la técnica gramatical, se observa, con claridad, que el contenido central del mismo no es propio de aquellos que asignan competencias, por cuanto lo que allí se establece es precisamente una prohibición para establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería, es decir, la norma es clara en su sentido y no se opone a la Constitución, en los términos que esta Corte ya lo había señalado en la sentencia C-123 de 2014.

Para ilustrar la comprensión de nuestra posición es preciso tener en cuenta que algunas de las normas que en la Constitución y en la ley establecen competencias para las entidades territoriales exhiben la siguiente textura:

“ARTICULO 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.
2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.
3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las Inversiones y medidas que se consideren necesarias para Impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento.
4. Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.
5. Expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos.
6. Con sujeción a los requisitos que señale la Ley, crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales, y organizar provincias.
7. Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas Industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta.
8. Dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal.
9. Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales.
10. Regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los

términos que determina la Ley.

11. Solicitar Informes sobre el ejercicio de sus funciones al Contralor General del Departamento, Secretario de Gabinete, Jefes de Departamentos Administrativos y Directores de Institutos Descentralizados del orden Departamental.

12. Cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y la Ley.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3,5y7de este artículo, las que decretan inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del Departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobernador”.

“ARTICULO 305. Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2.Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3.Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

4.Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

5.Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas Industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.

6.Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas. Industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no

correspondan a la Nación y a los municipios.

7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.

9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.

10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.

11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.

13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.

14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.

15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas”.

“ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de

obras públicas.

3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a Iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de Inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Igual estructura cabe predicar de las siguientes Leyes Orgánicas típicas de asignación de competencias.

Ley 1176 de 2007. “por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la constitución política y se dictan otras disposiciones”:

“Artículo 3°. Competencias de los departamentos. Sin perjuicio de lo establecido en otras

normas legales, corresponde a los departamentos ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico:

1. Concurrir a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico mediante la promoción, estructuración e implementación de esquemas regionales.
2. Promover, coordinar y/o cofinanciar la operación de esquemas regionales de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.
3. Asegurar que se preste a los habitantes de los distritos o municipios no certificados en agua potable y saneamiento básico, de manera eficiente, los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, en los términos de la Ley 142 de 1994.
4. Administrar los recursos del Sistema General de Participaciones con destinación para Agua Potable y Saneamiento Básico de los distritos y municipios no certificados, con excepción del Distrito Capital de Bogotá.

Parágrafo 1° Los departamentos deben reportar la información al Sistema Único de Información de Servicios Públicos, SU/, o el que haga sus veces, con la oportunidad y calidad que determine la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Ley 715 de 2001. “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

“CAPITULO II. COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS. Sin perjuicio de lo establecido en otras normas, corresponde a los departamentos en el sector de educación las siguientes competencias:

6.1. Competencias Generales.

6.1.1. Prestar asistencia técnica educativa, financiera y administrativa a los municipios,

cuando a ello haya lugar.

6.1.2.Administrar y responder por el funcionamiento, oportunidad y calidad de la información educativa departamental y suministrar la información a la Nación en las condiciones que se requiera.

6.1.3.Apoyar técnica y administrativamente a los municipios para que se certifiquen en los términos previstos en la presente ley. 6.1.4. Certificar a los municipios que cumplen los requisitos para asumir la administración autónoma de los recursos del Sistema General de Participaciones. Si el municipio cumple los requisitos para ser certificado y el departamento no lo certifica, podrá solicitarla a la Nación.

6.2. Competencias frente a los municipios no certificados.

6.2.1.Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

6.2.2.Administrar y distribuir entre los municipios de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley.

6.2.3.<Aparte en letra itálica subrayada **CONDICIONALMENTE** exequibles Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles en el Sistema General de Participaciones y trasladará docentes entre los municipios, preferiblemente entre los limítrofes, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

6.2.4.Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones

de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

6.2.5.Mantener la cobertura actual y propender a su ampliación.

6.2.6.Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los docentes directivos, de conformidad con las normas vigentes.

6.2.7.Ejercer la inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

6.2.8.Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9.Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

6.2.10.Distribuir entre los municipios los docentes, directivos y empleados administrativos, de acuerdo con las necesidades del servicio, de conformidad con el reglamento.

6.2.11.Distribuir las plantas departamentales de personal docente, directivos y empleados administrativos, atendiendo los criterios de población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

6.2.12.Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

6.2.13.Vigilar la aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en los establecimientos educativos.

6.2.14.Co-financiar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

6.2.15.Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional.

Algunas de estas competencias, salvo la de nominación y traslado de personal entre municipios, se podrán delegar en los municipios no certificados que cumplan con los

parámetros establecidos por la Nación”.

“ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS V LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS.

7.1.Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

7.2.Administrar y distribuir entre los establecimientos educativos de su jurisdicción los recursos financieros provenientes del Sistema General de Participaciones, destinados a la prestación de los servicios educativos a cargo del Estado, atendiendo los criterios establecidos en la presente ley y en el reglamento.

7.3.<Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequibles Administrar, ejerciendo las facultades señaladas en el artículo 153 de la Ley 115 de 1994, las instituciones educativas, el personal docente y administrativo de los planteles educativos, sujetándose a la planta de cargos adoptada de conformidad con la presente ley. Para ello, realizará concursos, efectuará los nombramientos del personal requerido, administrará los ascensos, sin superar en ningún caso el monto de los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones asignado a la respectiva entidad territorial y trasladará docentes entre instituciones educativas, sin más requisito legal que la expedición de los respectivos actos administrativos debidamente motivados.

7.4.Distribuir entre las instituciones educativas los docentes y la planta de cargos, de acuerdo con las necesidades del servicio entendida como población atendida y por atender en condiciones de eficiencia, siguiendo la regulación nacional sobre la materia.

7.5.Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones.

7.6.Mantener la actual cobertura y propender a su ampliación.

7.7.Evaluar el desempeño de rectores y directores, y de los directivos docentes.

7.8.Ejercer la Inspección, vigilancia y supervisión de la educación en su jurisdicción, en ejercicio de la delegación que para tal fin realice el Presidente de la República.

7.9.Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

7.10.Administrar el Sistema de Información Educativa Municipal o Distrital y suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento.

7.11.Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12.Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

7.13.Vigilarla aplicación de la regulación nacional sobre las tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y cobros periódicos en las instituciones educativas.

7.14.Co-financiar la evaluación de logros de acuerdo con lo establecido en el numeral 5.22.

7.15.Para efectos de la inscripción y los ascensos en el escalafón, la entidad territorial determinará la repartición organizacional encargada de esta función de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional”.

“ARTÍCULO 8o. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS NO CERTIFICADOS. A los municipios no certificados se les asignarán las siguientes funciones:

8.1. Administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad.

8.2.Trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado.

8.3.Podrán participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados por estos recursos no podrán generar gastos permanentes para el Sistema

General de Participaciones.

8.4. Suministrar la información al departamento y a la Nación con la calidad y en la oportunidad que señale el reglamento”.

Cotejadas las disposiciones aludidas con la aquí cuestionada, que claramente consagra una prohibición, a ojos vista se perciben sus rasgos distintivos o diferenciadores y que profundizan la duda sobre que esta última tenga la misma finalidad que la primera para definir o no su incorporación en una ley especial. Así pues, pese a que, a no dudarlo, esta valoración resulta meramente formal no se puede dejar de advertir que las disposiciones transcritas otorgan atribuciones en tanto que la norma acusada no autoriza, ni asigna, sino que, en realidad impide abordar cierto proceder.

Vistas así las cosas, a mi juicio, no se vislumbra que la prohibición aludida este asignando competencias territoriales, por consiguiente, no cabría decir que la misma sea una norma de reserva constitucional de ley orgánica, en la medida en que, no se compagina con aquellas regulaciones que, específicamente, señalaban cuáles son las competencias territoriales, pues, se advierte que su alcance es primordialmente el de prohibir un hecho jurídico, que sin regulación, podría tener derivaciones negativas como la obstaculización del aprovechamiento de los recursos minerales que le pertenecen a la Nación pero que, de ordinario, están ubicados en los suelos que son de propiedad de los departamentos o municipios. En consecuencia, ello supone que el Congreso de la República deba legislar “nuevamente” sobre una prohibición que ya tenía una clara regulación mediante el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, el cual ya había sido declarado exequible por esta Corporación en los términos de la sentencia C-123 de 2014.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ Y

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-273/16

CRITERIOS DEFINIDOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR LA RESERVA DE LEY ORGANICA (Salvamento de voto)

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-La decisión de la Sala Plena se marginó de la aplicación de los criterios definidos en la jurisprudencia para determinar la reserva de ley orgánica (Salvamento de voto)

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-La norma acusada no distribuía competencias de las entidades territoriales, por el contrario, se trataba de una disposición que desarrollaba atribuciones ya definidas por la Constitución (Salvamento de voto)

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-La interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica que se exige por virtud de la cláusula general de competencia, imponía concluir que la norma acusada no violaba la constitución, pues fue expedida en desarrollo de una competencia expresamente asignada al legislador ordinario (Salvamento de voto)

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-La sentencia se apoya en diversas citas de la providencia C-600A/95, a efectos de definir el alcance de la reserva de ley orgánica, inexplicablemente no alude a una consideración contenida en ella que, precisamente, debía conducir a la Corte a declarar exequible la norma acusada (Salvamento de voto)

PROHIBICION LEGAL A LAS AUTORIDADES REGIONALES, LOCALES O SECCIONALES PARA

ESTABLECER QUE ZONAS DEL TERRITORIO QUEDAN EXCLUIDAS DE MANERA PERMANENTE O TEMPORAL DE ACTIVIDAD MINERA-La decisión de la Sala Plena admite explícitamente que las competencias a las que se refería la norma demandada tenían un claro fundamento constitucional, a pesar de lo cual afirma su sometimiento a la reserva de ley orgánica (Salvamento de voto)

Expediente D-11075. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se expiden otras disposiciones”

1. Los suscritos magistrados presentamos a continuación, conjuntamente, el salvamento de voto a la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-273 de 2016 que declaró inexecutable el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

La mayoría de la Corte consideró que dicha disposición era contraria a la Constitución por desconocer la reserva de ley orgánica. El argumento propuesto tiene, en síntesis, la siguiente estructura: (i) el constituyente adoptó garantías institucionales de orden sustancial y procedimental respecto de determinadas materias; (ii) la garantía institucional de orden procedimental asociada a la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial pretende (a) dar mayor estabilidad a la distribución de las competencias; (b) asegurar que la toma de decisiones por parte del Congreso encuentre fundamento en reglas establecidas previamente en leyes orgánicas y (c) que las decisiones se adopten con fundamento en una voluntad democrática fortalecida; (iii) las referidas garantías institucionales acentúan su importancia cuando quiera que “toquen” competencias esenciales, como lo es la relativa a la reglamentación de los usos del suelo de las entidades territoriales; (iv) el carácter esencial de dichas competencias fue reconocido en las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016; (v) las garantías institucionales se refuerzan “en la medida en que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales”; y (vi) la prohibición establecida en la norma demandada “es una decisión que afecta bienes jurídicos de especial importancia constitucional, y en esa medida, está sujeta a reserva de ley orgánica.”

El desacuerdo con la decisión obedece a que ella desconoce los criterios en los que se ha fundado la jurisprudencia en orden a establecer la violación de la reserva de ley orgánica en

materia de ordenamiento territorial. A continuación se sustenta esta conclusión.

2. Los criterios definidos en la jurisprudencia constitucional para determinar la reserva de ley orgánica

La reserva de ley orgánica en lo atinente al ordenamiento territorial comprende la regulación relativa (i) a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, (ii) a la distribución de competencias entre ellas y la Nación y (iii) a la creación o conformación de algunas de tales entidades. Con fundamento en ello, la jurisprudencia se ha ocupado de identificar los criterios que deben emplearse para definir, en cada caso, el desconocimiento de la reserva.

2.1. De acuerdo con el primer criterio no se vulnera la reserva de ley orgánica cuando el legislador ordinario adopta una norma que, aunque desarrolle una competencia de las entidades territoriales, no fija un límite al que deba someterse la actividad legislativa posterior. Lo anterior ocurre, precisamente, porque la función constitucional de las leyes orgánicas consiste, según lo indica el artículo 151 de la Carta, en disciplinar la actuación del mismo Congreso. Este criterio ha sido definido, por ejemplo, en las Sentencias C-1042 de 2007 y C-077 de 2012

2.2. El segundo criterio indica que no existe infracción de la reserva de ley orgánica, cuando la ley ordinaria se ocupa de desarrollar una competencia que ha sido ya definida por la Constitución. En ese sentido, en la Sentencia C-600A de 1995, se indicó que “en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta.” Sobre el particular, en la Sentencia C-151 de 1995 se manifestó que:

“Se afirma en la demanda de la Ley 60 de 1993, que ésta debió tramitarse como una ley orgánica (art. 151), pues este es el procedimiento previsto en la Carta para las leyes cuyos contenidos definen la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Está visto que no se trata en este caso de una ley orgánica.

Es evidente que no hay distribución de competencias en la Ley 60 sobre el situado fiscal, puesto que el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la

financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia. Otra es la distribución de competencias para asuntos que deben ser atendidos con base en los recursos de los municipios a que se refiere el art. 357 de la C.P., que es la distribución ordenada en el artículo 288 de la C.P. y que debe materializarse en ley orgánica.” (Negritillas no hacen parte del texto original)

Tal regla implica que la ley ordinaria puede adoptar normas cuyo objeto consista en desarrollar aquellas competencias establecidas y distribuidas directamente por la Carta. En estos casos, el Texto Superior expresa una decisión de disciplinar directamente una materia, sin que se requiera la intermediación del legislador orgánico, circunstancia por la cual se habilita de manera puntual al Congreso de la República para ocuparse del asunto en ejercicio de la cláusula general de competencia. En estos casos, es decir, cuando la Constitución ha distribuido directamente las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, cabe que mediante leyes ordinarias se desarrollen las materias que permitan precisar el alcance de las competencias objeto de distribución.

2.3. El tercer criterio indica que no se produce una infracción de la reserva de ley orgánica cuando, con fundamento en los principios generales establecidos en la ley orgánica de ordenamiento territorial, el legislador ordinario procede a efectuar la asignación específica de competencias. Así lo indicó la Corte, en la citada Sentencia C-600A de 1995, al señalar que “es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas.” De esta manera, como regla general, se consagra que la reserva no comprende los aspectos específicos de la distribución de competencias sino que se refiere, principalmente, a los principios generales que orientan su distribución y a los cuales debe sujetarse el legislador ordinario.

La reserva de ley orgánica se respeta entonces cuando la ley ordinaria contiene normas relacionadas con aspectos que integran las zonas no definidas de una atribución o competencia territorial y no su contenido esencial o medular. En tal dirección, la sentencia C-795 de 2000 señaló que en materia territorial a la ley orgánica le corresponde de manera exclusiva completar la configuración constitucional del régimen y, para ello, debe proceder a “la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y

niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear (...).” (Negrillas no hacen parte del texto original)

2.4. El cuarto criterio señala que no se vulnera la reserva de ley orgánica cuando la regulación es expedida por el Congreso en desarrollo de una competencia expresamente asignada por la Constitución al legislador ordinario (arts. 334 y 360). En este sentido, se destaca como en algunas materias que pueden suponer desarrollos o configuraciones competenciales de las entidades territoriales, el constituyente ha dispuesto que la regulación sea el resultado del procedimiento ordinario. Si la reserva de ley orgánica debe ser interpretada restrictivamente, a fin de no afectar la competencia general del Congreso, la interpretación de la Carta impone, al menos en principio, declarar la constitucionalidad de aquellas normas ordinarias que, aunque disciplinen asuntos aledaños a la materia orgánica, se relacionen con áreas de la realidad cuya regulación le corresponda al legislador ordinario por expresa decisión del constituyente. Esta regla se encuentra en la base del pronunciamiento contenido en la sentencia C-281 de 1997.

2.5. Constituye también una razón, prima facie, para descartar la existencia de la reserva, el carácter esencialmente variable de la regulación. Esta regla fue planteada por este Tribunal en la sentencia C-579 de 2001 al indicar que “si la finalidad de someter una determinada materia a la regulación de una ley orgánica, es la de lograr una mayor permanencia y estabilidad para tal reglamentación, no puede aceptarse que forme parte de su núcleo el tema de la creación de categorías genéricas, de índole presupuestal, que por su esencia son netamente variables (...)”.

2.6. Los criterios expuestos encuentran complemento en la regla -fundada en la cláusula general de competencia y el principio democrático- según la cual en los casos de incertidumbre la duda sobre el alcance de la reserva debe resolverse a favor del legislador ordinario. Al respecto, la sentencia C-894 de 1999 señala que:

“A juicio de la Corte, en aquellos casos en los que resulte verdaderamente insuficiente la aplicación de los criterios hermenéuticos utilizados para identificar si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica, la duda debe resolverse a favor del legislador ordinario. El aserto anterior se explica a partir de dos argumentos fundamentales. En primer lugar, la cláusula general de competencia se encuentra constitucionalmente adscrita al

legislador ordinario y, por lo tanto, las cuestiones sometidas al legislador orgánico o estatutario deben ser objeto de interpretación restrictiva. En segundo término, –y en estrecha relación con el argumento anterior–, las leyes especiales constituyen un límite al proceso democrático al establecer mayorías calificadas. A este respecto, la Corte ya ha señalado que ‘(e)l principio democrático obliga a interpretar restrictivamente los procedimientos especiales que aparejan mayorías calificadas y que, en cierta medida, petrifican el ordenamiento jurídico e impiden el desarrollo de un proceso político librado al predominio de la mayoría simple, que garantiza cabalmente su libertad y apertura’. (...)

En suma, en el evento en el que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica, y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario y, por lo tanto, la norma deberá ser declarada exequible respecto del cargo en cuestión.” (Negrillas no hacen parte del texto original)

3. La decisión de la Sala Plena se marginó de la aplicación de los criterios definidos en la jurisprudencia para determinar la reserva de ley orgánica

La argumentación de la mayoría omitió considerar los criterios que han orientado a la jurisprudencia constitucional para establecer cuando se produce la violación de la reserva orgánica. En su lugar, optó por una argumentación fundada en la naturaleza de la competencia objeto de regulación, concluyendo que, como la ordenación del territorio es una función esencial en el ámbito constitucional, su regulación debe producirse mediante una ley orgánica.

A continuación presentamos algunas de las razones más importantes, expuestas en el curso de los debates en la Sala Plena, que justificaban la adopción de una decisión diferente.

3.1. En primer lugar, la lectura de la Constitución, a la luz de las decisiones más recientes contenidas en las Sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016, permite concluir que la norma acusada no distribuía competencias de las entidades territoriales. Por el contrario, se trataba de una disposición que desarrollaba atribuciones ya definidas por la Constitución. Dos decisiones recientes de la Corte comprueban esta conclusión y demuestran, entonces,

que procedía declarar la exequibilidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

Para comenzar, (i) la sentencia C-123 de 2014, al analizar desde la perspectiva de la autonomía territorial la norma ahora expulsada del ordenamiento, declaró su constitucionalidad advirtiendo que en virtud de lo dispuesto por la Constitución, “durante el proceso por medio del cual se autorice la realización de actividades de exploración y explotación minera, las autoridades competentes del nivel nacional deberían acordar con las autoridades territoriales, las medidas para la protección del ambiente sano, y en especial, de sus cuencas hídricas, el desarrollo económico, social, cultural de sus comunidades y la salubridad de la población.” Para el efecto sostuvo que “debían aplicarse los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad previstos en el artículo 288 de la Constitución Política” y desarrollados, en la actualidad, en la Ley 1454 de 2011.

De ese pronunciamiento –que reviste las características de una sentencia aditiva en tanto complementa la disposición con un ingrediente que se desprende directamente de la Constitución– se sigue la vigencia de una regla constitucional conforme a la cual se ordena a las autoridades del orden nacional concertar con las autoridades territoriales, la adopción de medidas de protección que resulten necesarias a fin de proteger el medio ambiente y las comunidades. A su vez, según la interpretación que de la Carta se hizo en dicha sentencia, esas medidas de protección deben ser acordadas a la luz de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos por el texto constitucional.

La Corte entonces interpretó con autoridad las diferentes disposiciones de la Constitución en materia de propiedad y explotación de los recursos del suelo. Y, con fundamento en ello, declaró en dicha oportunidad que sin perjuicio del deber de armonizar el principio unitario con la autonomía de las entidades territoriales, las prescripciones contenidas en los artículos 101, 102, 332, 334 y 360 de la Constitución, “privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales”.

En esa misma dirección, (ii) la sentencia C-035 de 2016, al ocuparse de la distribución de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en materia de desarrollo de actividades mineras con ocasión del juzgamiento de varias disposiciones de las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015, destacó la relevancia constitucional de contar con un mecanismo

“que permita la realización del principio de coordinación entre las competencias de la Nación para regular y ordenar lo atinente a la extracción de recursos naturales no renovables y la competencia de las autoridades municipales para planificar, gestionar sus intereses y ordenar su territorio, con criterios de autonomía.”

Esta consideración originada de una interpretación de la Carta realizada directamente por esta Corporación y que igualmente suscitó la adopción de una sentencia aditiva, fijo con claridad las competencias establecidas por la Constitución en materia de explotación minera[50]. Dicha demarcación supone que a la Nación, a través de las autoridades del orden nacional, le corresponde regular y ordenar lo relativo a la extracción de los recursos no renovables y, en particular, los correspondientes a la minería; al paso que al municipio, a través de los órganos competentes para el efecto, le asiste el deber de planificar, gestionar sus intereses y ordenar el territorio. Se concluye entonces que la reserva de ley, en lo que se refiere a las competencias para el desarrollo de la actividad minera, tiene un ámbito limitado de operación que, según las más recientes providencias adoptadas por la Corte, supone una distribución de competencias dispuesta por la propia Constitución.

Conforme a ello, (iii) la disposición declarada inexecutable por la Sala Plena, en realidad desarrollaba competencias ya definidas por el texto constitucional en los artículos 79, 101, 102, 332, 334, 360 y, en esa medida, no estaba cobijada por la reserva reconocida en el artículo 151 de la Carta. En este caso, el legislador desarrolló una competencia que, por virtud de la propia Carta y según las sentencias C-123 de 2015 y C-035 de 2016, se encontraba ya delimitada.

Es clave insistir en que el carácter integrador aditivo de tales pronunciamientos, pone de presente la existencia de contenidos normativos que, en relación con las competencias de las autoridades nacionales y territoriales en materia de actividad minera, son directamente impuestos por la Constitución. En efecto, según lo ha destacado este Tribunal, “la sentencia integradora hace posible que se proyecten e integren los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, lo cual, a su vez, permite crear las condiciones para que la decisión que corresponda adoptar respecto de una determinada norma sea eficaz.”[51] Si los pronunciamientos de la Corte en las sentencias C-123 de 2015 y C-035 de 2016 tienen la referida naturaleza –y no podría ser de otra forma dado que a la Corte le corresponde aplicar la Constitución y no elegir entre diferentes opciones regulatorias en

virtud de su conveniencia- la Sala Plena ha debido concluir que la Carta fijaba la distribución de competencias en materia de explotación de recursos naturales no renovables y, en consecuencia, su desarrollo podía llevarse a través de una ley ordinaria.

3.2. En segundo lugar, la interpretación restrictiva de la reserva de ley orgánica que se exige por virtud de la cláusula general de competencia, imponía concluir que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 no violaba la Constitución, pues dicha norma fue expedida en desarrollo de una competencia expresamente asignada al legislador ordinario.

a. En primer lugar, el artículo 150.21 de la Constitución prevé que al Congreso le corresponde expedir las leyes de intervención económica (art. 334). Esta disposición prescribe que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá, entre otras cosas, en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía y alcanzar los propósitos que allí se consagran. Sobre su fundamento, la Corte ha señalado que:

“La intervención del Estado en la economía corre por cuenta de distintos poderes públicos y se ejerce por medio de diferentes instrumentos. Un rol protagónico corresponde sin duda, al Congreso de la República, por medio de la expedición de leyes, bien sea que se trate específicamente de leyes de intervención económica (Arts. 150.21 y 334), como de otras leyes contempladas en el artículo 150 constitucional (por ejemplo, las leyes marco del numeral 19, o las leyes que versen sobre servicios públicos domiciliarios previstas en el numeral 23 de la misma disposición) o en general mediante el ejercicio de su potestad de configuración en materia económica.”[52]

Según el artículo 3 de la Ley 685 de 2001, de la cual hacía parte la disposición acusada, “las reglas y principios que consagra desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente”. Resultaba entonces que el artículo hacía parte de una ley expedida con fundamento en el artículo 334 y, en consecuencia, estaba sometida al trámite propio de una ley ordinaria.

b. En segundo lugar, el artículo 360 de la Constitución, modificado mediante el Acto Legislativo No. 05 de 2011, establece que “la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales” La Carta fija entonces una competencia específica

del legislador ordinario para regular lo correspondiente a dicha materia[53]. Tal disposición ha dado lugar a que esta Corte disponga que en este asunto el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración. Al respecto sostuvo que:

“Por consiguiente, en desarrollo de los artículos 150 y 360 de la Constitución Nacional, normas superiores contentivas de la cláusula general de competencia legislativa y de la competencia expresa y específica del Legislador para expedir la normatividad que fije las condiciones para la explotación de recursos naturales no renovables, para esta Sala es claro que es el legislador quien se encuentra expresamente facultado por la Carta para expedir la normatividad minera y las demás reglas que, de una u otra forma, se relacionen con la explotación de dichos recursos. En punto a este tema, la Sala destaca la relevancia que tiene para la regulación sobre las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, la determinación de los trámites, procedimientos, formas y requisitos necesarios para la explotación de dichos recursos, así como de los procesos necesarios con el fin de lograr la formalización y legalización de la explotación tradicional de recursos naturales no renovables o mineros, como es el tema que hoy nos ocupa en el presente estudio de constitucionalidad.”[54] (Negritas no hacen parte del texto original)

“Estima la Corte que en el marco que la Constitución ha previsto para la explotación de los recursos naturales, cabe que el legislador, al resolver para el caso concreto la tensión entre los principios unitario y autonómico, dé prelación al primero, en razón a los objetivos de interés público, plasmados en el mismo ordenamiento Superior, que están presentes en la actividad minera. Cabe, así, que dentro del margen de configuración que la Constitución le otorga al legislador se disponga en esta materia la prevalencia del principio unitario, orientado a establecer un régimen único para la explotación de los recursos mineros, y a evitar las decisiones aisladas que limiten o excluyan la explotación de unos recursos que son del Estado y que proveen de medios para la financiación de los fines que le son propios.”

En esa misma oportunidad indicó:

“Esa posibilidad está en consonancia con la jurisprudencia constitucional que, como se ha visto, ha previsto que, en función del interés nacional, es posible restringir las competencias de regulación de las entidades territoriales, e, incluso excluirla de determinados ámbitos.

Así, la Corte ha dicho (...) 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. Y ha señalado la Corporación que 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.”

De este último pronunciamiento se desprende que, con apoyo en la competencia prevista en el artículo 360 de la Carta, puede el legislador regular las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables y, en el estatuto correspondiente, enfrentar algunas de las tensiones entre el principio unitario y el principio autonómico.

c. En tercer lugar, el análisis del contenido del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, evidenciaba que su expedición se amparaba no solo por lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución, sino también y de manera particularmente explícita, por el artículo 360. En efecto, como se expuso anteriormente, ambas disposiciones fueron invocadas en el artículo 3 referente a los fundamentos de la ley. En apoyo de esa conclusión se encuentran varias consideraciones contenidas en la sentencia C-123 de 2014.

Al respecto, al explicar la expedición del Código de Minas, la Corte sostuvo lo siguiente:

“El principio unitario de organización territorial del Estado colombiano justifica la existencia de políticas de orden nacional que busquen unificar los parámetros a partir de los cuales se realiza la actividad minera en el territorio nacional. En plena armonía con el artículo 1º, el artículo 332 de la Constitución determina que la propiedad de subsuelo y de los recursos naturales existentes dentro del territorio colombiano recae en cabeza del Estado; y el artículo 334 de la Constitución determina que el Estado, por mandato de la ley, intervendrá en la explotación de los recursos naturales para racionalizar la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio. Por esta razón resulta válido que exista una regulación de naturaleza legal –actual Código de Minas–, por medio de la que se

fijen los estándares que deban ser acatados en todo el territorio colombiano.

En consecuencia, la simple existencia de una regulación nacional que establezca límites a la facultad de reglamentar los usos del suelo por parte de los municipios no implica per se vulneración del principio de autonomía territorial. Por el contrario, esta parece ser la opción contenida en la Constitución, que i) en su artículo 288 prevé que la gestión de sus intereses por parte de, entre otros, los municipios debe hacerse dentro de los límites de la Constitución y la ley; ii) que determina que, más que regular, los consejos municipales reglamentaran los usos del suelo, reglamentación que, como es obvio, debe hacerse en acuerdo con la regulación legal existente –artículos 311 y 313 numeral 7–; iii) que prevé que la distribución de competencias se hará en los términos en que establezca la ley –artículo 288–; iv) que asigna la propiedad del subsuelo al Estado –artículo 332–; v) que asigna la propiedad de los recursos naturales al Estado –artículo 332–; vi) que determina que la intervención del Estado en la economía debe seguir los parámetros establecidos en la ley –artículo 334–; y vii) que dicha intervención debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio.

De manera que el propio constituyente determinó que la ley fuera la norma a partir de la cual i) se desarrollara el contenido del principio de autonomía que ahora se considera vulnerado; y la norma a partir de la cual ii) se diera el desarrollo de los parámetros de intervención del Estado en materia de exploración y explotación minera, regulación que busca un objetivo legítimo, como es el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de territorio.”[55] (Negrillas corresponden al texto original)

En síntesis, la norma acusada fue adoptada en desarrollo de una competencia constitucionalmente atribuida al legislador ordinario. Una interpretación diferente implica ampliar excesivamente el alcance de dicha reserva y, por esa vía, limitar su cláusula general de competencia, en perjuicio de lo previsto en los artículos 113, 150, 334 y 360 de la Carta.

3.3. De esta manera, en criterio de los suscritos, concurrían razones suficientes para declarar que la disposición acusada no desconocía, en modo alguno, los artículos 151 y 288 de la Carta. De una parte (i) la norma cuestionada desarrollaba competencias que se encontraban –según lo ha advertido la jurisprudencia de la Corte– establecidas y

distribuidas directamente por la Constitución. Precisamente, con apoyo en los artículos 79, 80, 101, 332, 334 y 360 del Texto Superior, este Tribunal ya había precisado el alcance de las competencias de la Nación y de las entidades territoriales en materia de explotación minera, como se desprende de las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016. Y, de otra parte, (ii) el artículo impugnado fue adoptado en desarrollo de atribuciones constitucionales específicas del legislador ordinario previstas en los artículos 334 -intervención en la económica mediante la explotación de recursos naturales- y 360 -condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables-.

3.4. En todo caso, aun admitiendo en gracia de discusión que las razones presentadas no fueran suficientes, al punto que subsistieran dudas acerca de si la materia objeto de regulación es o no orgánica, era imperativo que la Corte aplicara la regla -reiterada por este Tribunal en varias oportunidades- que impone, en caso de duda, preferir la decisión del legislador ordinario. La cláusula que reconoce la competencia general del Congreso apoya esta conclusión. Al respecto, como ya se había mencionado en otra decisión, “en el evento en el que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica, y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario y, por lo tanto, la norma deberá ser declarada exequible respecto del cargo en mención.”[56]

3.5. Si bien las razones anteriores son suficientes para justificar nuestro desacuerdo, es necesario referirse a dos cuestiones adicionales que afectan gravemente la fundamentación de la sentencia.

- En primer lugar, a pesar de que la decisión de la que nos apartamos se apoya en diversas citas de la sentencia C-600A de 1995, a efectos de definir el alcance de la reserva de ley orgánica, inexplicablemente no alude a una consideración contenida en dicha providencia que, precisamente, debía conducir a la Corte a declarar exequible el artículo 37 de la Ley 685 de 2001. El aparte al cual nos referimos es del siguiente tenor:

¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica? La Corte considera que

no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta. Esa fue precisamente la razón por la cual la Corte consideró que el capítulo segundo de la ley 60 de 1993 no es orgánico, por cuanto desarrolla el tema del situado fiscal, y en este caso, “el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia” (...).

De otro lado, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Sin embargo, lo que no es admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.” (Subrayas no hacen parte del texto.)

Como se infiere del recuento realizado, en lugar de tomar en cuenta tales consideraciones, la sentencia renuncia a ellas y opta selectivamente por referirse únicamente a algunos pasajes. De haber sido valorada integralmente la sentencia C-600A de 1995, insistimos, la mayoría hubiera concluido que no se desconocía la reserva de ley orgánica dado que (i) el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 era desarrollo de competencias definidas en la Carta y (ii) la Ley 1454 de 2011 –tal y como se explicaba en la ponencia original– había establecido los principios generales a los que debía sujetarse la regulación ordinaria en materia competencial. Ninguna explicación sobre el abandono de estos criterios se encuentra en la sentencia C-273 de 2016.

– En segundo lugar, la decisión de la Sala Plena admite explícitamente que las competencias a las que se refería la norma demandada tenían un claro fundamento constitucional, a pesar de lo cual afirma su sometimiento a la reserva de ley orgánica. Nada podía oponerse más al precedente fijado por la Corte. En el fundamento jurídico 37 se señala:

“De lo anterior es claro que las garantías institucionales se ven reforzadas en la medida en

que el Legislador intervenga sobre competencias atribuidas constitucionalmente a las entidades territoriales. Más aún, las garantías institucionales de orden procedimental, como la reserva de ley orgánica, adquieren especial relevancia en la medida en que concurren competencias que tengan un claro fundamento constitucional. En tales casos adquieren especial importancia la estabilidad, transparencia y el fortalecimiento democrático que otorga la reserva de ley orgánica al proceso de toma de decisiones al interior del Congreso.” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto original)

Si se trataba de competencias con reconocimiento constitucional directo, ¿cómo era posible, sin desconocer la jurisprudencia previa de la Corte, concluir en la inexequibilidad de la norma acusada? Ninguna explicación o justificación, más allá de las propias razones, se exponen para separarse del precedente fijado.

Y es precisamente al analizar con detalle este planteamiento de la sentencia, que puede concluirse que la Corte reabrió, sin decirlo, un debate ya agotado en la Sentencia C-123 de 2014. En efecto, invocando la importancia de la competencia para la regulación de los usos del suelo, abordó nuevamente la tensión entre los principios autonómico y unitario. La novedosa argumentación en relación con el alcance de la reserva de ley orgánica implicó, en realidad, un nuevo juicio del artículo impugnado a la luz de las normas que regulan la relación entre el nivel central y el nivel territorial. Esta reapertura se hizo sin un anuncio previo, desconociendo la jurisprudencia en materia de reserva de ley orgánica y, lo que resulta más problemático, en contravía de la importante garantía de la cosa juzgada constitucional.

En los anteriores términos, con el debido respeto por la decisión mayoritaria, dejamos expuesto nuestro desacuerdo con la Sentencia C-273 de 2016.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

A LA SENTENCIA C-273/16

CON PONENCIA DE LA MAGISTRADA GLORIA ORTIZ DELGADO, EN LA QUE SE DECLARA INEXEQUIBLE EL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 685 DE 2001

Referencia: expediente D-I 1075

Problema jurídico planteado en la sentencia: (i) ¿si la norma demandada viola la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial reconocida en los artículos 151 y 288 de la Constitución? (ii) ¿si la norma demandada viola el artículo 151 Superior al incluir una restricción a las competencias de las autoridades territoriales no prevista en la Ley 1454 de 2011?

Motivo del Salvamento: La decisión adoptada desconoce la integración que de la norma hizo este Tribunal en la sentencia C-123 de 2014.

Salvo el voto en la sentencia C - 273 de 2016, toda vez que con la decisión adoptada, la Sala Plena de la Corte Constitucional está desconociendo el derecho a la defensa y de contradicción probatoria.

1. ANTECEDENTES DE LA SENTENCIA C- 273 DE 2016

Los accionantes solicitan la inexequibilidad de la disposición cuestionada al considerar que desconoce los artículos 151 y 288 de la Constitución, así como los artículos 1, 2 y 29 de la Ley 1454 de 2011 “por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Según los demandantes, la violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución se produce porque la regulación contenida en el artículo demandado corresponde a una materia orgánica, al encontrarse relacionada con la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la

Nación. Señalan que el desconocimiento de la reserva de ley orgánica es un vicio material de competencia no sometido al término de caducidad de la acción.

2. FUNDAMENTOS DEL SALVAMENTO

2.1. El examen de la Corte ha debido tener en cuenta además del texto original del artículo 37 demandado, el contenido normativo que le fue adicionado por medio de la sentencia C-123 de 2014 y los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

En sentencia C-624 de 2013[57], la Corte Constitucional resaltó que el principio de autonomía de las entidades territoriales es una herramienta para el desarrollo y la promoción de la democracia y el progreso local. Al respecto, señaló que el artículo 287 establece que “(...) las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”; en virtud de dicha autonomía, el precepto señala que tienen los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. A su turno, el artículo 288 dispone que debe expedirse una ley orgánica que regule el ordenamiento territorial -la naturaleza de esta ley da cuenta de la importancia de la materia-, y prevé los siguientes principios para regular las relaciones entre los distintos niveles de gobierno: coordinación, concurrencia y subsidiariedad. ”

Igualmente, destacó que, de acuerdo con la jurisprudencia, “la autonomía ha sido identificada como un auténtico poder de dirección política que se radica en cabeza de las comunidades locales, por su puesto con sujeción a la Constitución y la ley. Esto supone que las entidades territoriales son las primeras llamadas a establecer sus prioridades de desarrollo e impulsarlas. Además, aunque la Constitución permite^ que varios aspectos de la organización territorial sean regulados por el Legislador, éste en todo caso no puede vaciar el núcleo de la autonomía y debe sujetarse a otras exigencias constitucionales. ” (Subraya fuera de texto).

Núcleo esencial que está compuesto por las siguientes prerrogativas: (i) derecho de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias; (ii) derecho de las entidades territoriales a gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les

correspondan; (iii) derecho de las entidades territoriales a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales; (iv) derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos.

En ese contexto, la Corte Constitucional ha entendido que en virtud del derecho de las entidades territoriales a gestionar sus intereses, éstas tienen, por ejemplo, la potestad de expedir regulaciones sobre los asuntos particulares de su competencia, dentro de los parámetros que señale la ley[58]. En este orden de ideas, la intervención del poder central en los asuntos locales debe estar plenamente justificada[59].

No obstante, sin desconocer la importancia del principio de autonomía territorial de las regiones, en sentencia C-123 de 2014[60] esta Corporación conoció de una demanda contra el precepto objeto de estudio, en la cual fue declarado exequible. En esa oportunidad, la Corte concluyó que la lectura del artículo 37 del Código de Minas debía hacerse en plena armonía con principios fundamentales del ordenamiento constitucional que, “en el caso de la exploración y explotación minera, pueden entrar en tensión”. Es decir, que “si bien la interpretación del artículo 37 del Código de Minas puede sustentarse en el principio constitucional de organización unitaria del Estado —artículo 1 de la Constitución- y los contenidos específicos de los artículos 332 y 334 de la Constitución, que privilegian la posición de la Nación en la determinación de las políticas relativas a la explotación de recursos naturales; también deben tenerse en cuenta otros contenidos constitucionales de igual valía dentro de la organización del Estado, como son los principios de autonomía y descentralización de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses —artículo 287 de la Constitución-, y de coordinación y concurrencia -artículo 288 de la Constitución-, que se deben acatar al hacer el reparto de competencias entre la Nación y, en este caso, los municipios y distritos.”

Por esta razón, la exequibilidad del artículo 37 de la ley 685 de 2001 -Código de Minas- se entendió siempre y cuando en el proceso de autorización para la realización de actividades de exploración y explotación minera -cualquiera sea el nombre que se dé al procedimiento para expedir dicha autorización por parte del Estado- se tuvieran en cuenta los aspectos de coordinación y concurrencia, los cuales se fundan en el principio constitucional de autonomía territorial.

En este entendido, en análisis de constitucionalidad en este caso debió abarcar un estudio completo de la norma, teniendo en cuenta su carácter complejo al estar integrada no solo por la disposición legal aprobada por el Congreso de la República sino también por la adición que de la misma hizo esta Corporación en la sentencia C-123 de 2014, en ejercicio de su función de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

Como se puede observar, la mayoría de la Sala Plena de la Corte se limitó a examinar el texto original del artículo 37 del Código de Minas sin advertir la integración que de éste hizo la citada sentencia para concluir que el precepto legal era compatible con la Constitución. De esta forma, los acuerdos debían atender los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en cuya armonización intervenían la nación, los departamentos y los municipios.

I

Así las cosas, la declaración de inexecutable del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, la competencia concurrente que tenían las autoridades nacionales y las entidades territoriales para excluir zonas de la exploración y explotación minera, queda radicada solamente en las autoridades territoriales, desconociendo que se trata de una materia que, sin perjuicio de la prevalencia de la autonomía de las entidades territoriales, excede el interés meramente regional ya que tienen un impacto de interés general en el que deben participar también las autoridades nacionales.

Por este motivo, reitero que el examen que la Sala Plena de este Tribunal hizo del artículo 37 acusado, ha debido tener en cuenta no solo el texto original de la norma sino el contenido normativo que le fue adicionado por medio de la sentencia C-123 de 2014 y los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad j que gobiernan la ordenación territorial desarrollados en la ley orgánica de ordenamiento territorial.

Fecha ut supra,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

[1] La presente sentencia adopta parcialmente las consideraciones hechas en el proyecto

original presentado por el magistrado Alejandro Linares Cantillo, que fue derrotado en Sala Plena. Específicamente, toma de aquel proyecto los fundamentos jurídicos 1 a 9 y 15 a 28.

[2] Sentencia C-007 de 2016.

[3] Fundamento jurídico 24 de la sentencia.

[4] Fundamentos jurídicos 49 y 50 de la sentencia.

[5] Fundamento jurídico 7.3.

[6] Ídem.

[7] Ídem.

[8] Sostuvo además la Corte: “Esa posibilidad está en consonancia con la jurisprudencia constitucional que, como se ha visto, ha previsto que, en función del interés nacional, es posible restringir las competencias de regulación de las entidades territoriales, e, incluso excluirla de determinados ámbitos. Así, la Corte ha dicho (...) 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. Y ha señalado la Corporación que 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.”

[9] Ídem.

[10] Fundamento jurídico 5.1.

[11] En la sentencia C-339 de 2002 la Corte dispuso declarar inexecutable algunas expresiones de dicho artículo y dispuso declararlo executable siempre que se entienda que

incluye las normas ambientales nacionales, regionales y municipales, en concordancia con el Plan de Ordenamiento Territorial.

[12] Ver White, G. Edward. 2000. The Constitution and the New Deal. Cambridge, MA: Harvard University Press.

[13] En adición a las anteriores disposiciones se encuentra (xi) el artículo 300.5 que establece a cargo de las Asambleas Departamentales la expedición de normas orgánicas del presupuesto departamental y (xii) el artículo 313.5 al señalar que a los Concejos Municipales les corresponde expedir las normas orgánicas aplicables a la adopción del presupuesto municipal.

[14] Gaceta Constitucional No. 51. Como ponentes estuvieron los delegatarios Álvaro Echeverri Uruburu, Antonio Galán Sarmiento. Arturo Mejía Borda, Luis Guillermo Nieto Roa, Rosemberg Pabón Pabón, Alfonso Palacio Rudas y Hernando Yepes Arcila

[15] Gaceta Constitucional No. 79. Participaron como ponentes Álvaro Echeverry Uruburu, Hernando Yepes Arcila, Alfonso Palacio Rudas, Luis Guillermo Nieto Roa y Arturo Mejía Borda.

[16] Sentencia C-423 de 1995.

[17] Sentencia C-423 de 1995.

[18] Sentencia C-579 de 2001.

[19] Sentencia C-446/96. Este planteamiento fue originalmente planteado en la sentencia C-478 de 1992 y reiterado en la sentencia C-579 de 2001.

[20] Sentencia C-077 de 2012.

[21] Sentencia C-337 de 1993. En esta misma sentencia la Corte explicó: "(...) La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la

constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151).”

[22] Sentencia C-335 de 1995.

[23] Sentencia C-335 de 1995. Allí mismo dijo este Tribunal: “En el caso de la Carta Política colombiana, es ostensible que, al introducir las leyes orgánicas, las ha contemplado para asuntos muy específicos, todos referentes a la actividad legislativa, pero diferenciándolos por su objeto. De allí se desprende que la ley orgánica de presupuesto, así se ocupe -como es natural- del trámite legislativo aplicable a la ley anual de presupuesto, no es la llamada a modificar las funciones y competencias de las comisiones permanentes del Congreso de la República, ya que al respecto la Carta ha previsto la expedición de otra ley, también orgánica, pero con objeto específico.”

[24] Sentencia C-077 de 2012. Explicó la Corte en esa ocasión: “Finalmente, la vulneración de normas legales orgánicas por normas legales ordinarias que se rigen por ellas -la ley orgánica de presupuesto por la ley anual de presupuesto, por ejemplo-, constituye una violación del mandato constitucional que consagra la sujeción de la legislación ordinaria a la legislación orgánica en los contenidos correspondientes. Por ello, la violación de la reserva de ley orgánica por la ley ordinaria, es una vulneración del artículo 151 de la Constitución Política.”

[25] Sentencia C-423 de 1995.

[26] Sentencia C-985 de 2006. A partir de sus primeros pronunciamientos la Corte ha sostenido esta idea. Así, en la sentencia C-423 de 1995 indicó: “Desde esta perspectiva, cualquier distanciamiento del legislador de los preceptos de la norma orgánica vigente durante el proceso de trámite, aprobación y expedición de la ley anual de presupuesto, bien sea contrariando alguno de ellos, desconociéndolo o adicionando nuevos conceptos, implicaría una violación que generaría la inconstitucionalidad de la norma ordinaria violadora.” También en ese sentido la sentencia C-052 de 2015.

[27] Sentencia C-557 de 2009.

[28] Sentencia C-228 de 2009. En esa misma dirección se encuentra la sentencia C-238/10.

[29] Sentencia C-1246 de 2001. En una oportunidad anterior, en la sentencia C-795 de 2000, la Corte había indicado: “Se ha advertido, a propósito de las leyes orgánicas, que, junto a los requisitos relativos a la existencia de un quórum cualificado y de una materia específica, debe concurrir también el propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes.” Sobre el particular puede también consultarse la sentencia C-540 de 2001.

[30] Sentencia C-540 de 2001.

[31] Sentencia C-540 de 2001.

[33] Sentencia C-540 de 2001. Reiterada, entre otras, en la sentencia C-1175 de 2001.

[34] Sentencia C-540 de 2001. Reiterada, entre otras, en la sentencia C-1175 de 2001.

[35] Sentencia C-494 de 2015.

[36] Sentencia C-494 de 2015.

[37] Sentencia C-494 de 2015.

[38] Sentencia C-600A de 1995

[39] Sobre la necesidad de una interpretación sistemática y no literal en esta materia, se encuentran –entre otras- las sentencias C-281 de 1997 y C-494 de 2015.

[40] Señaló en el fundamento jurídico 10 de la sentencia C-600A de 1995: “La Constitución no trata de manera clara en un solo artículo o capítulo el contenido general de la legislación orgánica territorial sino que varias disposiciones situadas en diferentes títulos de la Carta aluden a ella. Así, encontramos de manera expresa referencias a la legislación orgánica de ordenamiento territorial en los siguientes casos:- La asignación de competencias normativas

a las entidades territoriales (CP art. 151). //- La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).//- Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297). //- La condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307). // - Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).//- El régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).//- Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).//- Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329)."

[41] Sentencia C-600^a de 1995.

[42] Sentencia C-077 de 2012.

[43] Sentencia C-313 de 2009 y C-077 de 2012.

[44] Sentencias C-540 de 2001, 1175 de 2001 y C-421 de 2012.

[45] Sentencia C-494 de 2015.

[46] En esa dirección, se encuentran las sentencias C-600A de 1995, C-579 de 2001 y C-1175 de 2001.

[47] Sentencia C-025 de 1993. Dijo además la Corte en esa oportunidad: "La regulación de una materia por el Congreso, mediante un tipo especial de ley - v.gr. ley estatutaria -, puede así mismo comprometer el ejercicio de sus facultades legislativas ordinarias y de su cláusula general de competencia. Los contenidos - en este caso orgánicos - de la ley especial, sólo podrán modificarse, adicionarse o derogarse, en virtud una ley del mismo tipo y surtiéndose el procedimiento especial. Por su parte, el contenido ordinario de la ley especial, esto es, producto de una competencia general y no ligado al núcleo esencial de la reserva de ley especial, puede, en el futuro, modificarse, adicionarse o derogarse, mediante el procedimiento legislativo ordinario." La interpretación restrictiva de aquellas reglas

constitucionales que fijan procedimientos agravados de aprobación, fue reconocido también por la Corte en la sentencia C-150 de 2015 al declarar la inexequibilidad de una norma incluida en un proyecto de ley estatutaria que establecía la necesidad de una mayoría absoluta para la aprobación de una ley que convocaba a referendo a pesar de que la Constitución no lo preveía: Dijo la Corte: “Considerando que la Constitución solo prevé la exigencia de la mayoría absoluta en el caso de los referendos constitucionales (art. 378), dicha condición no puede establecerse cuando se trate de un referendo legal aprobatorio dado que en este último caso se sigue la regla general de la mayoría simple –expresión también del principio democrático– cuando se adelanta su trámite en el Congreso. En consecuencia, se impone declarar que el literal a) es exequible en el entendido de que la aprobación de la ley que somete un proyecto de reforma legal a referendo, se aprueba con la mayoría simple de los miembros de ambas cámaras.”

[48] Sentencia C-600A de 1995.

[49] Constitución Política. Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

[50] Sobre el particular, se declaró EXEQUIBLE el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, en el entendido de que (i) en relación con las áreas de reserva minera definidas con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, la autoridad competente deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde están ubicadas, con anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera, y (ii) en cualquier caso, la Autoridad Nacional Minera y el Ministerio de Minas y Energía deberán garantizar que la definición y oferta de dichas áreas sean compatibles con los planes de ordenamiento territorial respectivos. Adicionalmente, también decidió declarar EXEQUIBLE el artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, en el entendido de que (i) la autoridad competente para definir las áreas de reserva minera deberá concertar previamente con las autoridades locales de los municipios donde van a estar ubicadas, para garantizar que no se afecte su facultad constitucional para reglamentar los usos del suelo, conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, (ii) si la autoridad competente definió las áreas de reserva minera con anterioridad a la notificación de la presente sentencia, deberá concertar con las autoridades locales de los municipios donde se encuentran ubicadas, con

anterioridad al inicio del proceso de selección objetiva de las áreas de concesión minera y (iii) la Autoridad Nacional Minera y 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.

[51] Sentencia C-026 de 2016.

[52] C-1041 de 2007.

[53] Incluso la Corte ha señalado que la regulación de las materias que se encuentran comprendidas por el artículo 360 de la Constitución, es susceptible de ser expedida mediante decretos con fuerza de ley adoptados en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la Republica, en virtud de lo establecido en el artículo 150.10. Sobre el particular, en la Sentencia C-511 de 1994 se indicó que: “Así, es equivocada la apreciación del actor conforme a la cual el artículo 360 de la Constitución establece una reserva especial de ley ordinaria para determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, en la medida en que esa materia no puede encuadrarse en ninguno de los enunciados que de manera taxativa se encuentran en el inciso tercero del numeral 10 del artículo 150 de la Carta y que determinan el ámbito de esa reserva especial.”

[54] Sentencia C-983 de 2010. Reiterada en la sentencia C-313 de 2012.

[55] Esta Corte en sentencia C-035 de 2016, apoyándose en las reglas de habilitación legislativa previstas en los artículos 334 y 360 de la Constitución, indicó que en materia de regulación de actividades económicas y por virtud de “mandato expreso de la Constitución, el Estado tiene el deber de intervenir en la explotación de los recursos naturales y en el uso del suelo (...), así como determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables (...).”[55]

[56] Sentencia C-894 de 1999.

[57] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[58] sentencia C-535 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[59] sentencia C-837 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería.

[60] M.P. Alberto Rojas Ríos.