

## Quiebre al PND de Santos

Yamile Salinas Abdala  
Asesora Indepaz  
Febrero 19 de 2016

Al fin se conoció el texto de la sentencia de la Corte Constitucional contra algunos de los artículos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la segunda administración de Santos. El PND “Todos por un nuevo País” 2014-2018 se sustenta en tres pilares: la paz, la equidad y la educación y en cinco estrategias transversales: infraestructura y competitividad estratégicas, movilidad social; transformación del campo y crecimiento verde, consolidación del Estado Social de Derecho, y buen gobierno.

En la sentencia C 035 de 2016 - con ponencia de una de las dos magistradas en la Corte - se muestra que la regulación de las Áreas de Reserva Estratégica Minera (AEM) y los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE), baluartes de la primera estrategia, no se armonizaban con la de consolidar el Estado Social de Derecho<sup>1</sup>, particularmente con el principio de la descentralización, la “Constitución Ecológica” y los derechos de las víctimas<sup>2</sup>.

**Descentralización y autonomía de los entes territoriales y las autoridades ambientales.** El Tribunal Constitucional reiteró que las tensiones entre los principios de organización unitaria y autonomía territorial deben resolverse a través de mecanismos de coordinación que garanticen la participación “activa y eficaz” de las autoridades municipales. Es decir, las autoridades del orden nacional (Ministerio de Minas y Agencia Nacional Minera), no pueden definir unilateralmente las AEM, desconociendo la atribución constitucional de los entes municipales de “ordenar el desarrollo de su territorio” y de “reglamentar los usos del suelo” (artículos 311 y 313 C.P.), a través de los planes de ordenamiento territorial.

Si bien, la Corte no se pronunció en contra de que la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) declare los PINE, reiteró la autonomía constitucional de las corporaciones autónomas territoriales (CAR) de otorgar las respectivas licencias ambientales y de aplicar el rigor subsidiario ambiental y el principio de precaución para proteger y conservar los recursos naturales y el ambiente sano en sus respectivas jurisdicciones (artículos 150 y 331, C.P.). Igualmente, enfatizó que el traslado de las competencias de las CAR a la Autoridad Nacional Ambiental (ANLA) menoscaba el derecho a la participación ambiental ciudadana en la adopción de decisiones que puedan afectarla (artículo 79, C.P.).

**La “Constitución Ecológica”.** Nuevamente la Corte se refirió al carácter del interés superior del ambiente sano y al deber de Estado de conservar áreas de especial importancia como los páramos. Por lo anterior, declaró inconstitucional la excepción a la prohibición de explorar y explotar recursos naturales no renovables en esos ecosistemas a proyectos que cuentan con títulos y/o licencias ambientales anteriores al 9 de febrero de 2010 y al 16 de junio de 2011<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo primero de la C.P. “Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general”.

<sup>2</sup> Normas declaradas inexecutable: inciso 3 del artículo 49, inciso 2 y párrafo del artículo 50, artículo 51 e incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Normas declaradas executable pero condicionadas: artículo 20, incisos primero, segundo y quinto del artículo 49, inciso segundo del artículo 173 y la facultad de la CIPE de calificar los PINE del artículo 52 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 108 de la Ley 1450 de 2011.

<sup>3</sup> El Artículo 3 de la Ley 1382 del 9 de febrero de 2010 prohibió la exploración y explotación de minería e hidrocarburos en áreas delimitadas como paramos. Con posterioridad a la declaratoria de inexecutable del Código Minero (Sentencia C 366 de 2012),

Ante la poca eficacia y alto margen de discrecionalidad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de identificar y delimitar los páramos –el único delimitado es Santurban-, la Corte le recordó a ese Ministerio que debe tener en cuenta criterios científicos que aseguren “el mayor grado de protección del ecosistema de páramos” y la realización del derecho fundamental al agua. Por consiguiente, deberá motivar de manera expresa las decisiones que se apartan de los criterios fijados por el Instituto Alexander Von Humboldt y las autoridades ambientales territoriales.

**Derechos de las víctimas.** La Corte ratificó que el criterio de conveniencia sustentado exclusivamente en lo económico no “puede sobreponerse a la protección de los derechos fundamentales” de las víctimas. En consecuencia, declaró inconstitucional la disposición que señalaba que la inclusión de un predio en los PINE se constituía en una “imposibilidad jurídica para la restitución” (artículo 50 del PND). Por lo tanto, las reclamaciones de restitución deben ser tramitadas y resueltas, sin perjuicio de que los jueces decidan compensar -económicamente o con otro predio- cuando es materialmente imposible restituir los inmuebles (artículo 97 de la Ley 1448 de 2011).

De igual forma, les corresponde a las instancias judiciales decidir si los titulares de los PINE (opositores a la restitución) acreditan o no la buena fe exenta de culpa, en la adquisición y uso de los inmuebles en los que se adelantan o adelantarán los PINE. Si acreditan la buena fe exenta de culpa, conforme a lo señalado por la Corte, las víctimas del abandono forzado y/o el despojo, sin perjuicio a su derecho a que les sean restituidos y/o compensados, podrán decidir voluntariamente si venden o no antes de ser sometidas a procesos de expropiación. En todo caso, al igual que los demás titulares de los inmuebles, de no estar de acuerdo con la expropiación o con la indemnización ofrecida, podrán acudir a las instancias judiciales.

En lo que atañe con la expropiación de bienes inmuebles rurales y urbanos de víctimas o no, la Corte desestimó que la “ejecución y desarrollo de los PINE constituye en sí misma un motivo de utilidad pública e interés social” para autorizarla (inciso 3 del artículo 49 del PND). Según el Tribunal, la falta de claridad sobre el concepto de “alto impacto en el crecimiento económico y social del país” (inciso 1 del artículo 49 del PND) contraría los derechos al acceso a la justicia, a la defensa y al debido proceso de los titulares de inmuebles. Por ende, los procesos de expropiación para implementar los PINE se regirán por las normas que consagren la “*causa expropiandi*”, es decir los criterios de utilidad pública e interés social definidos según la naturaleza de los PINE: minería “en todas sus ramas y fases” (Código Minero), infraestructura de transporte (Ley 1682 de 2013) e infraestructura urbana (Ley 388 de 1997).

Ver: Sentencia C 035 del 8 de febrero de 2016, Magistrada Ponente Gloria Stella Ortiz Delgado.