

Sentencia C-033/11

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

NORMA LEGAL TRANSITORIA-Concepto y objeto/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL TRANSITORIA-Procedencia/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE NORMA TRANSITORIA-Improcedencia por cuanto continúa produciendo efectos jurídicos

La Corte ha señalado que una norma legal transitoria es aquella que se expide por un tiempo determinado o para un fin específico y que tiene como fundamento evitar que durante el tránsito de una normatividad a otra se presenten vacíos o una inseguridad jurídica sobre el asunto nuevamente regulado. Atendiendo el carácter temporal de la norma, sus efectos en principio se extinguen una vez se cumpla el cometido establecido o propuesto; sin embargo su carácter transitorio y el agotamiento de su contenido normativo, no impide por sí mismo un pronunciamiento de fondo por este Tribunal siempre y cuando la norma continúe produciendo efectos jurídicos. En el presente caso, el aparte legal cuestionado (parágrafo 2º, art. 16, Ley 1382 de 2010, es una norma transitoria que si bien ha agotado su vigencia temporal tiene la virtualidad de continuar produciendo efectos jurídicos, de manera que se configura una de las hipótesis previstas en la jurisprudencia constitucional para realizar el análisis material de la norma impugnada.

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza jurídica

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL DERECHO A LA IGUALDAD-Requisitos en la carga argumentativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Cargo por supuesta violación del principio de igualdad

Si bien la acción de inconstitucionalidad se caracteriza por su naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales, su presentación no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos conforme a lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que señala entre los requisitos formales que debe cumplir el manifestar las razones por las cuales el texto constitucional se estima violado, las

cuales deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, y en tratándose del artículo 13 superior esta Corporación ha sostenido que dado que el concepto de igualdad es relacional y que por lo tanto el juicio debe recaer sobre una pluralidad de elementos los cuales se denominan “términos de comparación”, no es suficiente con señalar que la disposición acusada establece un tratamiento discriminatorio frente a cierto grupo de personas, sino que también es imprescindible que se expresen las razones por las cuales considera el acusador que la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, sustentando tal discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida, exigencia necesaria si se tiene en cuenta que la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares, ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales. Así, en lo que atañe a la pretendida vulneración del artículo 13 superior encuentra la Corte que no se expone plenamente las razones de tal violación, pues si bien puede extraerse de la demanda i) los grupos de personas involucradas como son las que comprende el párrafo 2º acusado y las que conciernen al inciso 2º del mismo artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, y ii) la diferencia de trato establecida dado el contenido normativo que expone cada aparte legal, ello no es suficiente en términos de la jurisprudencia constitucional para configurar un debido cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad, ya que también es imprescindible explicar iii) qué justificaría dar un tratamiento distinto al contenido en los apartes confrontados, lo cual para este Tribunal se echa de menos en el asunto que nos ocupa.

CONTRATO DE CONCESION MINERA-Ampliación de término para pago de canon superficiario en propuestas en trámite, no afecta debido proceso administrativo

Referencia: expediente D-8200

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001, Código de Minas”.

Actor: Javier Alfonso Romero Estupiñan.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., dos (02) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Javier Alfonso Romero Estupiñan solicita a la Corte la declaración de inexecutable del parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 02 de agosto de 2010 dispuso: i) admitir la demanda; ii) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor; iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Minas y Energía y al Ministro de Hacienda y Crédito Público; y finalmente iv) invitar al Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DEJUSTICIA-, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, Sergio Arboleda, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes, para que aportaran sus opiniones sobre el asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

A continuación se transcribe y subraya el aparte acusado de la norma legal:

“LEY 1382 DE 2010

(febrero 9)

Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas: Canon superficiario. El canon superficiario sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, es compatible con la regalía y constituye una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. El mencionado canon será equivalente a un salario mínimo día legal vigente (smdlv) por hectárea año, del primero al quinto año; de ahí en adelante el canon será incrementado cada dos (2) años adicionales así: por los años 6 y 7 se pagarán 1.25 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año; por el año 8, 1.5 salarios mínimos día legal vigente por hectárea año.

Para las etapas de construcción y montaje o exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la etapa de exploración.

PARÁGRAFO 1o. La no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar al rechazo de la propuesta, o a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, según el caso.

La Autoridad solo podrá disponer del dinero que reciba a título de canon superficiario una vez celebrado el contrato de concesión. Solamente se reintegrará al proponente la suma pagada en caso de rechazo por superposición total o parcial de áreas. En este último evento se reintegrará dentro de los cinco (5) días hábiles, la parte proporcional si acepta el área reducida, contados a partir que el acto administrativo quede en firme. Igualmente habrá reintegro en los casos en que la autoridad ambiental competente niegue la sustracción de la

zona de reserva forestal para la etapa de exploración.

PARÁGRAFO 2o. Las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda.”

### III. LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

El accionante considera que el parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, vulnera los artículos 13, 29 y 84 de la Constitución, por las siguientes razones<sup>2</sup>:

- En cuanto al debido proceso administrativo señala que se alteran las “reglas de juego preestablecidas” por el legislador en el artículo 230 de la Ley 685 de 2001<sup>3</sup>, para en su lugar establecer con el parágrafo acusado unas nuevas que desconocen un derecho que ya había sido concedido y amparado -seguridad jurídica- a quien presentó en su oportunidad la propuesta de concesión minera. Así, encuentra que no se respeta la normatividad vigente al momento de elevarse dicha propuesta que se encontraba en trámite antes de la promulgación de la nueva ley y que señalaba que el canon superficiario se cobraría a partir del perfeccionamiento del contrato, además que se mantiene la norma que establece un derecho de preferencia para las propuestas que se encuentran en trámite<sup>4</sup>.

- Respecto al artículo 84 superior<sup>5</sup> indica que con la modificación introducida al artículo 230 de la Ley 685 de 2001, se genera un “requisito adicional” para el estudio de la propuesta de concesión minera, que además de no cumplirse sería rechazada<sup>6</sup>, cuando al momento de la solicitud no estaba contemplado el mismo. Expone que al señalar el artículo 258 de la Ley 685 de 2001 que “todos los trámites [...] en asuntos mineros, tienen como finalidad esencial garantizar, en forma pronta y eficaz, el derecho a solicitar del particular como proponente del contrato de concesión y el de facilitarle su efectiva ejecución”, implica el conocimiento previo que deben tener todos los proponentes para la obtención del contrato de concesión minera, por lo que no se espera que las reglas conocidas de antemano sean modificadas.

- Sobre el artículo 13 constitucional considera que no hay igualdad de condiciones entre las propuestas en trámite antes de la promulgación de la nueva ley y las nuevas que se presenten, toda vez que mientras a las primeras se les concede un término de tres (3) meses para cancelar el canon superficiario (parág. 2º del art. 16, acusado), sin atender que al momento de radicación de las mismas este no era un requisito, ni una causal de rechazo, además que muchas de ellas no cuentan con acto administrativo alguno que fije el área libre dispuesta para contratar, a las segundas se les concede un término amplio que va hasta el momento que cuenten con dicho acto administrativo (inc. 2º del art. 16, Ley 1382 de 2010)7.

#### IV. INTERVENCIONES.

##### 1. Ministerio de Minas y Energía.

Solicita se declare la inhibición o en su defecto la exequibilidad del párrafo cuestionado. Estima que el actor omitió presentar cargos de inconstitucionalidad claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes toda vez que se limitó a enunciar y transcribir lo demandado sin indicar de manera clara y concreta los argumentos que fundamentan su pretensión, además de considerar que se dio una lectura superficial a lo impugnado, que atiende particulares juicios de valor que le llevaron a realizar consideraciones que cataloga de imprecisas.

En cuanto al examen de fondo concerniente a la presunta violación del debido proceso explica que el párrafo acusado es una norma de transición que establece dos situaciones diferenciadas: una relacionada con las propuestas de concesión en trámite y otra referida a los contratos vigentes que deben pagar la primera anualidad a la fecha de promulgación de la Ley 1382 de 2010, estableciéndose para tales situaciones un tiempo de tres (3) meses para pagar.

Aduce que el párrafo demandado atiende la libertad de configuración legislativa sobre esta materia, para lo cual cita las sentencias C-619 de 2001 y C-200 de 2002 que refieren a los efectos de la ley en el tiempo, para concluir que las propuestas de concesión en trámite no constituyen derechos adquiridos sino simples expectativas, no existiendo vulneración del debido proceso.

Respecto de la presunta vulneración del artículo 84 superior reafirma que cuando se alude a propuestas y solicitudes se está frente a meras expectativas porque no se ha adquirido derecho alguno al no haberse otorgado un título minero, y al no configurarse un derecho consolidado puede ser objeto de modificación en virtud del numeral 1 del artículo 150 superior, que estipula como función del Congreso el interpretar, reformar y derogar las leyes.

Sobre el desconocimiento del derecho a la igualdad anota que el accionante realizó una interpretación errada de la norma legal ya que lo establecido es el pago de la primera anualidad del canon superficiario tanto a las presentadas con anterioridad como a las nuevas. Adicionalmente recuerda el contenido del artículo 16 de la Ley 685 de 20018, para señalar que la disposición impugnada pretendió que todos los proponentes concurrieran en igualdad de condiciones, impidiendo la evasión del canon superficiario.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Pide a la Corte que se declare inhibida o en su defecto profiera una decisión de exequibilidad sobre el párrafo demandado.

2.1. En primer lugar, solicita una decisión inhibitoria sobre el presunto desconocimiento de los artículos 84 (requisitos adicionales) y 13 (derecho a la igualdad) superiores.

Sobre la primera disposición<sup>9</sup> señala la ausencia de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia de la demanda dado que la norma parcialmente cuestionada no obedece al establecimiento de un nuevo requisito como lo expresa el accionante, sino que atiende el pago de una contraprestación económica consagrada con anterioridad a la expedición de la Ley 1382 de 2010, es decir, en el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, que se modifica legalmente respecto de la forma en que se realiza su cancelación. De esta manera, encuentra que los planteamientos de la demanda i) no se presentan de una manera lógica, coherente y congruente, ii) son genéricos al no lograr demostrar una contradicción entre lo acusado y la norma constitucional, iii) parten de inferencias o valoraciones subjetivas al extraer consecuencias jurídicas no previstas en lo impugnado, iv) no exponen argumentos de naturaleza constitucional y v) no satisfacen una carga mínima de explicación que denoten la inconstitucionalidad.

En relación con el artículo 13 superior señala que el actor se limita a enunciar unas situaciones que considera discriminatorias sin identificar claramente los supuestos fácticos y jurídicos que las hacen asimilables y los motivos que llevan a exigir el mismo tratamiento jurídico.

Adicionalmente, el interviniente encuentra procedente una decisión inhibitoria por cuanto el aparte normativo demandado es de carácter transitorio y dejó de producir efectos jurídicos. Aduce que el párrafo impugnado de la Ley 1382 de 2010 es una norma transitoria debido a que atiende un fin específico como el regular la forma de pago del canon superficario de las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de dicha ley se encontraban en trámite y de los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, estableciendo un periodo de tres (3) meses, a partir de su promulgación (9 de febrero), por lo que venció el 9 de mayo de 2010. En esa medida, colige que ya se realizaron los pagos por dichos conceptos y encuentra que no se está dentro de los supuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional para pronunciarse de fondo sobre disposiciones legales que continúen produciendo efectos jurídicos.

2.2. En cuanto al examen de fondo explica que el artículo 230 de la Ley 685 de 2001 estableció el canon superficario pagadero por anualidad anticipada a partir del perfeccionamiento del contrato. Afirma que con la modificación introducida por el artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, no se cambió la naturaleza de la contraprestación sino que se realizó una modificación en cuanto a las tarifas, además de que se estableció su pago por anualidades anticipadas, que se cancelará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la autoridad minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar. De ahí que considere que el párrafo 1º haya consagrado que la autoridad sólo podrá disponer del dinero que reciba a título de canon superficario una vez celebrado el contrato de concesión.

No considera vulnerado el debido proceso por cuanto el párrafo acusado introduce una modificación a la forma de pago del canon superficario como la consecuencia de no hacerlo dentro del plazo estipulado en una norma que encuentra resulta ser de carácter transitoria. Asevera que no se irrespetan las formas previamente definidas en el contrato de concesión dado que el pago del canon superficario es una obligación a favor del Estado existente con anterioridad a la expedición de la Ley 1382 de 2010. Agrega que si bien antes se realizaba el

pago al momento del perfeccionamiento del contrato, hoy esta situación fue modificada por la Ley 1382 al tener que efectuarse dentro de los tres (3) días siguientes a la expedición del acto administrativo donde se fija el área a contratar, viniendo el párrafo cuestionado a regular una serie de situaciones particulares que no fueron atendidas por la ley.

Tampoco encuentra desconocido el artículo 84 de la Constitución al no introducirse un nuevo requisito para la procedencia de la propuesta ya que están consagrados en el artículo 271 de la Ley 685 de 2001 con las modificaciones introducidas<sup>10</sup>. Manifiesta que se trata de una regulación y verificación del cumplimiento de una obligación bajo unos supuestos de hecho determinados que no fueron regulados por la nueva ley, ni de manera ultraactiva por la norma derogada. Anota que se consagra una causal de rechazo de la propuesta conforme al artículo 20 de la Ley 1382 de 2010<sup>11</sup>, porque como causal de caducidad se encontraba regulada en el literal d) del artículo 112 de la Ley 685 de 2001<sup>12</sup>, lo cual hace parte del margen de configuración legislativa.

En cuanto a la presunta violación del derecho a la igualdad señala que el término para pagar las propuestas de concesión mineras presentadas con anterioridad a la Ley 1382 de 2010, no es la misma situación respecto del pago del canon superficiario de las propuestas presentadas con posterioridad a la vigencia de dicha ley. Explica que atendiendo una serie de situaciones en las cuales no se enmarcaba la aplicación del artículo 230 de la Ley 685 de 2001, ni la aplicación retroactiva en la forma de pago establecida por el artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, era necesario la expedición de una norma transitoria que definiera esta situación.

### 3. Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS.

Solicita declarar exequible el párrafo demandado. Como fundamento de su petición expone que lo perseguido por el legislador no fue eliminar el pago de la contraprestación económica sino modificar el momento en que debe cancelarse, lo cual no considera que afecte el trámite de las propuestas de concesión minera en curso atendiendo que las solicitudes presentadas antes de la vigencia de la Ley 1382 de 2010 no constituyen derechos adquiridos, ni situaciones jurídicas consolidadas, máxime cuando se concedió el término de tres (3) meses para efectuar dicho pago.

Señala que la nueva ley 1382 de 2010 sí aplica a las solicitudes de contrato de concesión en

trámite teniendo en cuenta los principios contenidos en la Ley 153 de 1887 (arts. 1º, 17, 18 y 40). Luego de referir a la sentencia C-200 de 2002, que examinó la constitucionalidad de los artículos 40 y 43 (parcial) de la Ley 153 de 1887, viene a concluir que respecto de las propuestas de concesión minera que se encontraban en trámite y los títulos que a la entrada en vigencia no hubieren pagado el canon superficiario correspondiente a la primera anualidad (antes de la Ley 1382 de 2010), no existen derechos adquiridos, por lo que se les aplica la nueva normatividad y deben pagar dicho canon en el término de tres (3) meses.

Recuerda que el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 establece que quien presente una solicitud o propuesta de concesión mientras se encuentre en trámite no confiere por sí sola frente al Estado derecho a la celebración del contrato. Asevera que frente a otras solicitudes o terceros sólo otorga al interesado un derecho de preferencia siempre y cuando se reúnan los requisitos legales para el efecto. Estima que dicha prelación se aplica a quienes hubieran cumplido en su totalidad los presupuestos legales para acceder a la concesión sin convertirse en un derecho adquirido, toda vez que si no se cumplen los requisitos de ley no habrá lugar a continuar el trámite minero y, en su lugar, debe rechazarse la propuesta, constituyéndose en una mera expectativa el otorgamiento de la concesión.

#### 1. Universidad Nacional de Colombia.

Pide declarar la exequibilidad del párrafo impugnado. Empieza por manifestar que el pago de canon superficiario constituye una contraprestación que percibe el Estado, configurando así un requisito para el otorgamiento del título solicitado que de no ser cancelado en los términos dispuestos por la ley se traduce en el rechazo de la propuesta.

Respecto de las propuestas de concesión que se encuentran en trámite considera que se está frente a meras expectativas. Estima que se presenta un cambio de regulación de las propuestas que obedece a la libertad de configuración del legislador de imponer cargas para el ejercicio de ciertas actividades, sin que se desconozcan los derechos adquiridos. Nueva regulación que en su opinión reporta una protección más integral al garantizar un término de tres (3) meses para su pago.

#### 5. Universidad del Rosario13.

Solicita declarar exequible el parágrafo cuestionado. Afirma que la simple propuesta u oferta debe considerarse una mera expectativa que se sujeta a las evaluaciones técnicas y jurídicas por parte de la autoridad minera. Indica que el peticionario no es titular de derecho patrimonial alguno.

No encuentra vulnerado el derecho a la igualdad al estimar que se está frente a grupos sociales diferentes. Observa que el inciso 2º del artículo 16 de la Ley 1382, no demandado, estatuye un plazo de tres (3) días para el pago del canon respecto de las propuestas aceptadas, es decir, para los particulares que han sido reconocidos como concesionarios, mientras que en el texto acusado se instituye un plazo de tres (3) meses para la cancelación del canon sobre los particulares que tienen una mera expectativa de adjudicación.

#### 6. Universidad Externado de Colombia<sup>14</sup>.

Insta a la exequibilidad del parágrafo demandado. En materia de la ley procesal en el tiempo y de los efectos del tránsito de legislación, indica que las normas de carácter procesal por ser de orden público son de aplicación inmediata y prevalecen sobre las anteriores. Así mismo, previa referencia al artículo 58 superior (derechos adquiridos), anota que así como el legislador tiene competencia para mantener en el ordenamiento jurídico las leyes hasta que encuentre necesario modificarlas o derogarlas, de igual manera puede determinar el momento hasta el cual va a producir efectos una disposición anterior, a pesar de haber expedido una nueva que regula de manera diferente la misma situación.

Lo anterior para señalar que i) el inicio del trámite de concesión minera no constituye por sí sólo un derecho adquirido sino que simplemente confiere al interesado un derecho de preferencia para obtenerla si reúne los requisitos legales (art. 16, Ley 685 de 2001), ii) como quiera que la propuesta de concesión configura una simple expectativa, la legislación posterior puede tener efecto inmediato sobre situaciones jurídicas en curso, y iii) frente al presunto trato desigual del proponente que inicio trámite antes de la Ley 1382 de 2010 y aquel en vigencia de la nueva ley, afirma que el legislador tenía la potestad de otorgarle un término al interesado para el cumplimiento de la nueva condición (primera anualidad de canon superficiario anticipado).

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En concepto número 5018 recibido en la Secretaría General de esta Corporación el 08 de septiembre de 2010, el Ministerio Público aclara que en relación con el párrafo acusado ya se pronunció en la demanda identificada con el número D-8171, por lo cual se limitó a transcribir lo expuesto en dicha oportunidad, en los siguientes términos:

“4. Análisis de los apartes demandados de los artículos [...] 16 de la Ley 1382 de 2010.

[...]

En relación con el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, que modificó el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, relativo a que las propuestas que se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres meses subsiguientes a las promulgación de la ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda, el Ministerio Público considera que este párrafo no vulnera las normas constitucionales invocadas por el demandante.

[...]

Para el estudio de la norma en comento es necesario distinguir dos situaciones: las propuestas que se encuentren en trámite y los títulos mineros que se amparan en un contrato de concesión. En ambas el legislador, en ejercicio del principio de libre configuración normativa, puede diseñar los trámites administrativos.

En el caso de las propuestas, la expresión acusada complementa el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, al obligar a que se acredite el pago de la primera anualidad del canon superficial, al momento de presentarlas, so pena de rechazo. La norma que se censura se limita a precisar el término para el pago de dicha anualidad, lo cual no implica un cambio en las reglas conocidas y aceptadas por los proponentes de una concesión minera.

En cuanto a los títulos mineros, tampoco se desconoce los derechos de sus tenedores, pues el párrafo demandado no crea una nueva causal de caducidad, ya que el artículo 112 del

Código de Minas con anterioridad había dispuesto que el contrato puede terminarse por la declaración de caducidad por: “el no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas”, dentro de las cuales se encuentra el canon superficiario, contemplado en el artículo 230 del citado Código.

En razón de lo anterior, no es posible aducir que el legislador establece una causal adicional de rechazo o caducidad, según el caso, que afecte los derechos de los concesionarios, pues dicha causal ya estaba contemplada en la normatividad anterior.”

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto por cuanto el precepto legal parcialmente acusado hace parte de una Ley de la República (art. 241.4 superior).

### 2. Cuestiones previas.

2.1. La demanda de inconstitucionalidad. El accionante considera que el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, vulnera los artículos 13, 29 y 84 de la Constitución.

En cuanto al debido proceso administrativo encuentra que se alteran las reglas de procedimiento preestablecidas en el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, al instituirse unas nuevas que desconocen un derecho que ya había sido concedido a quien presentó en su oportunidad la propuesta de concesión minera (seguridad jurídica). Estima que no se atiende la normatividad vigente al momento de elevarse tales propuestas que se encontraban en trámite antes de la promulgación de la reciente ley y que señalaba que el canon superficiario se cobraría a partir del perfeccionamiento del contrato, además de la norma que establece un derecho de preferencia.

Sobre el artículo 84 superior expresa que la modificación introducida genera un requisito adicional para el estudio de la propuesta de concesión minera, la cual de no cumplirse llevaría hoy al rechazo, cuando al momento de la solicitud no se encontraba previsto. Aduce que el artículo 258 de la Ley 685 de 2001 involucra el conocimiento previo que deben tener los proponentes para obtener el contrato de concesión, por lo que no se espera que sean

alteradas las reglas previamente establecidas.

Y por último no observa igualdad de condiciones entre las propuestas en trámite al momento de la promulgación de la ley y las nuevas que se presenten ya que mientras a las primeras se les otorga un término de tres (3) meses para cancelar el canon superficiario (parágrafo acusado), sin tener en cuenta que al instante de la radicación no era un requisito, ni una causal de rechazo, además que no cuentan muchas de ellas con el acto administrativo que determine el área libre susceptible de contratar, a las segundas se les otorga un término amplio que va hasta el momento que cuenten con dicho acto administrativo (inc. 2º del art. 16, Ley 1382 de 2010).

## 2.2. Solicitudes de inhibición.

### 2.2.1. Ineptitud sustancial de la demanda respecto de los artículos 13 y 84 de la Constitución.

2.2.1.1. El Ministerio de Minas y Energía solicita en términos generales que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo sobre el parágrafo demandado dado que el actor se limitó a transcribirlo, sin exponer de forma clara y concreta los argumentos de inconstitucionalidad, además de encontrar que se le dio una lectura superficial e imprecisa que atiende particulares juicios de valor. Sobre el derecho a la igualdad expone que se efectuó una interpretación equivocada de lo impugnado ya que lo establecido es el pago de la primera anualidad del canon superficiario tanto a las presentadas con anterioridad como a las nuevas propuestas de concesión minera.

De igual modo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pide un pronunciamiento inhibitorio en relación con el pretendido desconocimiento de los artículos 84 y 13 superiores. En cuanto a la primera disposición anota la ausencia de claridad, especificidad, certeza, pertinencia y suficiencia porque no se está frente a un nuevo requisito sino que atiende el pago de una contraprestación económica establecida desde la Ley 685 de 2001 (art. 230), que se modifica por la ley en cuanto a la forma de cancelación. Considera que los planteamientos de la demanda i) no se presentan de manera coherente y congruente, ii) resultan genéricos al no demostrar una contradicción entre lo acusado y la norma constitucional, iii) parten de valoraciones subjetivas al extraer consecuencias jurídicas no previstas, iv) no exhiben argumentos de inconstitucionalidad y v) no exponen una mínima

suficiencia de argumentación. Y en cuanto al artículo 13 superior aduce que el actor se limitó a enunciar unas situaciones que estima discriminatorias, sin identificar los supuestos fácticos y jurídicos que las hacen asimilables, como tampoco los motivos que permitirían exigir el mismo tratamiento jurídico. Finalmente, indica que al no invocarse argumento alguno de inconstitucionalidad en relación con la expresión “los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad”, la Corte debe limitarse a pronunciarse sobre lo cuestionado.

2.2.1.2. Al respecto debe empezar la Corte por señalar que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para la efectividad de este derecho puede interponer acciones públicas en defensa de la Constitución (art. 40.6 superior), lo cual permite caracterizar la acción de inconstitucionalidad como una herramienta de naturaleza pública e informal que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales.

No obstante, la presentación de dicha acción no está exenta del cumplimiento de un mínimo de requisitos conforme a lo establecido por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, que señala entre los requisitos formales que debe cumplir el manifestar las razones por las cuales el texto constitucional se estima violado, las cuales deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Sobre el alcance de tales presupuestos ha sostenido esta Corte:

“la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicie realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte [suficiencia].”<sup>15</sup>

Específicamente sobre el artículo 13 superior esta Corporación ha sostenido que dado que el concepto de igualdad es relacional y que por lo tanto el juicio debe recaer sobre una pluralidad de elementos los cuales se denominan “términos de comparación”, no es

suficiente con señalar que la disposición acusada establece un tratamiento discriminatorio frente a cierto grupo de personas, sino que:

“también es imprescindible que se expresen las razones por las cuales considera el acusador que la supuesta diferencia de trato resulta discriminatoria, sustentando tal discriminación con argumentos de constitucionalidad dirigidos a cuestionar el fundamento de la medida.

Esta última exigencia es necesaria si se tiene en cuenta que, de acuerdo con el criterio de interpretación fijado por este Tribunal, la realización de la igualdad no le impone al legislador la obligación de otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico, ya que no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares, ni gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales”.<sup>16</sup>

En esa medida, los cargos por violación del derecho a la igualdad deben señalar con claridad i) los grupos involucrados o situaciones comparables, ii) el supuesto trato discriminatorio introducido y iii) qué justificaría dar un tratamiento distinto al previsto en la normas acusada.<sup>17</sup> Carga mínima de argumentación que resulta indispensable a pesar de la naturaleza pública e informal que la caracteriza por cuanto de no atenderse dichos presupuestos procesales podría frustrarse la expectativa de obtener una decisión de fondo - fallo inhibitorio-.<sup>18</sup>

No debe olvidarse que conforme al artículo 241 de la Constitución, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar las que efectivamente se hubieren demandado por los ciudadanos, lo cual implica que esta Corporación sólo pueda adentrarse en el estudio y resolución de un asunto una vez se presente la acusación en debida forma<sup>19</sup>. Además ha de recalcarse que la exigencia de una carga mínima de argumentación permite hacer un uso adecuado y responsable de los mecanismos de participación ciudadana.

Ello a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la probatoria, de intervención ciudadana y de expertos en la materia, y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar indefectiblemente a una decisión inhibitoria por

ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional.<sup>20</sup>

2.2.1.3. Ingresando al asunto que nos ocupa la Corte encuentra que el demandante expuso en debida forma el concepto de la violación en relación con el cargo formulado por vulneración del debido proceso administrativo (art. 29 superior), mas no respecto de los artículos 84 y 13 de la Constitución, como pasa a explicarse.

2.2.1.4. La demanda exhibe, aunque de manera breve y sencilla, las razones de inconstitucionalidad que resultan ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes en cuanto a la violación del artículo 29 constitucional. Ello por cuanto se expone que con el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, se alteran las reglas de juego preestablecidas por haberse instituido unas nuevas, esto es, se desconoce un derecho que había sido concedido en el texto original del artículo 230 de la Ley 685 de 2001, lo cual encuentra que no respeta la normatividad vigente al momento de presentarse las propuestas de concesión minera que se encontraban en trámite antes de la promulgación de la nueva ley (seguridad jurídica) y que señalaba que el canon superficiario se cobraría a partir del perfeccionamiento del contrato, además de contemplar un derecho de preferencia.

De esta manera, la acusación formulada por el accionante consistente en la vulneración del debido proceso administrativo resulta: i) clara al permitir comprender con facilidad lo pretendido; ii) cierta al recaer verdaderamente sobre el contenido real y existente del párrafo acusado bajo una interpretación que se encuentra razonable<sup>21</sup>; iii) específica al mostrar de forma concreta la manera como se confronta lo impugnado con el artículo 29 de la Constitución; iv) pertinente porque los argumentos expuestos son de naturaleza constitucional; y v) suficiente al despertar una duda mínima en torno a la exequibilidad de lo impugnado.

2.2.1.5. No obstante, en lo que corresponde a los artículos 84 y 13 superiores, no se expone en debida forma el concepto de la violación.

2.2.1.6. Respecto del artículo 84 de la Constitución se aprecia que el accionante se limitó a acoger las mismas razones que le sirvieron de soporte para afirmar la vulneración del debido proceso administrativo, esto es, que se alteran las reglas de juego preestablecidas y que al momento de la solicitud de propuesta de concesión minera no se había previsto el requisito,

sin que se hubiere expuesto o construido nuevos argumentos de inconstitucionalidad que soportaran la supuesta vulneración del artículo 84 superior.

Dado que la disposición constitucional establece: “cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”, era indispensable que el actor desarrollara nuevas razones de inconstitucionalidad que permitieran advertir una oposición objetiva y verificable con lo dispuesto en el aparte acusado.

Ello con la finalidad de desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara la norma legal cuestionada. Específicamente debía explicarse cómo la norma acusada se encaja dentro del presupuesto de un “requisito adicional” que se exige por un funcionario o una autoridad pública respecto de una actividad o un derecho que estaba reglamentado de manera general.

La ausencia del concepto de la violación en relación con el artículo 84 de la Constitución, aunada a la consideración de que tal disposición refiere es al establecimiento de requisitos adicionales por los funcionarios o las autoridades públicas que se instituyen más allá o a pesar de las previsiones contempladas en la ley<sup>22</sup>, obligan a la Corte a proferir una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda.

2.2.1.7. Ahora bien, en lo que atañe a la pretendida vulneración del artículo 13 superior encuentra la Corte que no se expone plenamente las razones de tal violación. Si bien en términos generales puede extraerse de la demanda presentada i) los grupos de personas involucradas como son las que comprende el parágrafo 2º acusado<sup>23</sup> y las que conciernen al inciso 2º del mismo artículo 16 de la Ley 1382 de 2010<sup>24</sup> y ii) la diferencia de trato establecida dado el contenido normativo que expone cada aparte legal, ello no es suficiente en términos de la jurisprudencia constitucional para configurar un debido cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del derecho a la igualdad, ya que también es imprescindible explicar iii) qué justificaría dar un tratamiento distinto al contenido en los apartes confrontados, lo cual para este Tribunal se echa de menos en el asunto que nos ocupa. Recuérdese que conforme al criterio de interpretación fijado por este Tribunal la realización de la igualdad no obliga al legislador a otorgar a todos los sujetos el mismo tratamiento jurídico porque no todos se encuentran bajo situaciones fácticas similares, ni

gozan de las mismas condiciones o prerrogativas personales e institucionales.<sup>25</sup>

La Corte encuentra que el accionante no explica por qué las dos situaciones que compara deben recibir el mismo tratamiento jurídico. Concretamente no identifica los supuestos fácticos y jurídicos que las hacen asimilables, ni tampoco los motivos que permitirían exigir idéntico trato normativo. Incluso una lectura desprevenida de los contenidos legales que se confrontan conduce a señalar la existencia de dos contextos diferentes: uno que involucra la situación de las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley se encuentran en trámite -iniciaron con la Ley 685 de 2001- y no han pagado el canon por lo que deben hacerlo (acreditarlo) dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la ley (parág. 2º, art. 16, Ley 1382 de 2010) y otro que refiere a las propuestas que se presenten a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley (inc. 2º, art. 16, Ley 1382 de 2010).

De este modo, la ausencia de cargos de inconstitucionalidad por la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, impone a la Corte proferir una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda.

2.2.1.8. Ni aún aplicando el principio pro actione respecto de la vulneración de los artículos 84 y 13 superiores es posible proferir una decisión de fondo, ya que finalmente la ausencia de cargos de inconstitucionalidad impide a la Corte superar las deficiencias anotadas. Por último, no debe olvidarse que la decisión inhibitoria no impide que el texto acusado pueda ser nuevamente demandado a partir de una acción de inconstitucionalidad que satisfaga los requisitos mínimos de ley.

2.2.2. Improcedencia de inhibición dado que el párrafo acusado continúa produciendo efectos jurídicos.

2.2.2.1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que procede una decisión inhibitoria atendiendo el carácter transitorio de lo demandado. Estima que el párrafo acusado tiene como fin específico el regular la forma de pago del canon superficiario de las propuestas de concesión minera que a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010 se encontraban en trámite y de los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, estableciendo así un periodo de tres (3) meses a partir de su promulgación (9 de febrero) que venció el 9 de mayo de 2010. Así colige que ya se efectuaron los pagos por dichos conceptos, además de considerar que no se está frente a

los supuestos que ameritan un pronunciamiento de fondo sobre normas legales que continúan produciendo efectos jurídicos.

2.2.2.2. La Corte ha señalado que una norma legal transitoria es aquella que se expide por un tiempo determinado o para un fin específico y que tiene como fundamento evitar que durante el tránsito de una normatividad a otra se presenten vacíos o una inseguridad jurídica sobre el asunto nuevamente regulado. Ha sostenido que atendiendo el carácter temporal de la norma, sus efectos en principio se extinguen una vez se cumpla el cometido establecido o propuesto. No obstante, también ha indicado que el carácter transitorio de una disposición y el agotamiento de su contenido normativo, no impide por sí mismo un pronunciamiento de fondo por este Tribunal siempre y cuando la norma continúe produciendo efectos jurídicos.<sup>26</sup> Así lo reiteró en la sentencia C-757 de 2004 al manifestar:

“Un estudio sobre la línea jurisprudencial que ha venido desarrollando la Corte en relación con las normas transitorias evidencia que el carácter temporal que ofrecen las mismas no es óbice para ejercer el control de constitucionalidad, a condición de que, en el caso concreto, éstas continúen produciendo efectos jurídicos.”<sup>27</sup>

De esta forma, cuando se ha presentado una acción de inconstitucionalidad contra una disposición transitoria la Corte debe entrar a analizar bajo la situación concreta que se expone si ha de efectuar un pronunciamiento de fondo. Si una vez valorado dicho presupuesto observa que la norma transitoria continúa produciendo efectos jurídicos debe proceder a adoptar una decisión de fondo.<sup>28</sup>

2.2.2.3. En el presente caso, el aparte legal cuestionado (parág. 2º, art. 16, Ley 1382 del 09 de febrero de 2010)<sup>29</sup> es una norma transitoria toda vez que contempla el deber de acreditar el pago del canon superficiario dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, respecto de las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley se encuentran en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el correspondiente a la primera anualidad.

Disposición transitoria que ha agotado su vigencia temporal dado que el plazo establecido para acreditar el pago del canon superficiario sobre las situaciones involucradas se cumplió el 09 de mayo de 2010 (supuesto fáctico), lo cual a primera vista podría llevar a pensar en una decisión inhibitoria. Sin embargo, examinado integralmente el contenido normativo

acusado, la Corte advierte que tiene la virtualidad de continuar produciendo efectos jurídicos toda vez que las consecuencias legales establecidas por el incumplimiento del pago de canon superficiario, como son el rechazo o la caducidad, se mantienen jurídicamente en el tiempo, incluso frente a la eventualidad de encontrarse pendiente de resolución las situaciones aludidas.

De esta manera, se configura una de las hipótesis previstas en la jurisprudencia constitucional para realizar el análisis material de la norma impugnada. Por lo tanto, la Corte procederá a emitir un pronunciamiento de fondo sobre el párrafo acusado en relación con la supuesta vulneración del debido proceso administrativo (art. 29 superior).

### 3. Problema jurídico.

Conforme a los planteamientos de la demanda, la Corte limitará su pronunciamiento a resolver si la previsión contenida en el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010 vulnera el debido proceso administrativo (art. 29 superior) al modificar las reglas de procedimiento preestablecidas -por unas nuevas- que reconocían un supuesto derecho concedido en el texto original del artículo 230 de la Ley 685 de 2001, lo cual vendría a desconocer la seguridad jurídica en la acreditación del pago del canon superficiario respecto de las propuestas de concesión minera que antes de la promulgación de la nueva ley se encontraban en trámite.

Las intervenciones coinciden en señalar que el párrafo impugnado resulta constitucional. El Procurador General de la Nación informa que sobre la materia ya se había pronunciado en la demanda identificada con el número D-8171, por lo cual se limitó a transcribir lo expuesto en dicha oportunidad en orden a solicitar la exequibilidad.

De esta manera, se impone a la Corte la determinación previa de la configuración o no del fenómeno de la cosa juzgada constitucional sobre el párrafo acusado.

### 4. La existencia de cosa juzgada constitucional en el presente caso.

4.1. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución, los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, lo cual significa que las sentencias que profiera en virtud de sus competencias constitucionalmente

establecidas en el artículo 241, ejusdem:

“adquieren un carácter definitivo, incontrovertible e inmutable, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y dilucidados en procesos anteriores, no resulta admisible replantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento de fondo.<sup>30</sup> Así entendida, la cosa juzgada constitucional, además de salvaguardar la supremacía normativa de la Carta, está llamada a garantizar la efectiva aplicación de los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima de los administrados, pues, por su intermedio, se obliga al organismo de control constitucional a ser consistente con las decisiones que adopta previamente, impidiendo que casos iguales o semejantes sean estudiados y resueltos por el mismo juez en oportunidad diferente y de manera distinta”.<sup>31</sup>

4.2. En el presente caso, observada integralmente la reciente sentencia C-983 del 01 de diciembre de 2010, se aprecia que se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional dado que dicha decisión resolvió una demanda de inconstitucionalidad (D-8171) presentada contra el mismo párrafo acusado y bajo iguales cargos de inconstitucionalidad, esto es, por la supuesta vulneración del debido proceso administrativo (art. 29 superior).

En el trámite del asunto que nos ocupa se ha proferido una decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la norma que se impugna y que atiende a las mismas razones de inconstitucionalidad, como pasa a explicarse.

4.3. El problema jurídico abordado en la sentencia C-983 de 2010 fue el siguiente:

“Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2.1 [...] (ii) Así mismo debe resolver esta Corte si el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, en cuanto prevé el requisito de acreditación del canon superficiario a la primera anualidad para las propuestas de concesión que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la ley y para los títulos mineros que no hubieran pagado dicho canon, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la Ley 1382 de 2010, vulnera igualmente el debido proceso –art. 29 superior- y los derechos adquiridos –artículo 58

superior- al estatuir una nueva causal de caducidad aplicable a propuestas presentadas antes de la vigencia de la ley 1382 de 2010, que desconoce el derecho subjetivo adquirido mediante la presentación de la propuesta.

[...]

En relación con el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, considera la demanda que esta norma vulnera el debido proceso, por cuanto estatuye una nueva causal de caducidad o de rechazo de la propuesta, aplicables a quienes presentaron propuestas antes de la vigencia de la Ley 1382 de 2010, es decir de manera posterior a las leyes preexistentes que cobijaban dichas propuestas y por tanto desconociendo el derecho subjetivo adquirido mediante la presentación de la propuesta, la cual debe regirse por el procedimiento vigente al momento de la presentación de la misma, y conlleva la obligatoriedad para el Estado de celebrar contrato de concesión si se cumplen con los requisitos exigidos.

Considera que si bien las normas sobre competencia y procedimiento tienen cumplimiento inmediato, en el evento de la modificación de normas que afecten el derecho sustancial, estas deben preservar las garantías que el mismo ordenamiento ha conferido a sus beneficiarios y así lo ha entendido la ley minera -artículos 46 y 352 de la ley 685 de 2001-."32 Subrayas al margen del texto transcrito.

De este modo, puede colegirse una coincidencia entre los planteamientos de las demandas de inconstitucionalidad toda vez que en ambas se expone como problema jurídico respecto del párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, la supuesta vulneración del debido proceso administrativo (art. 29 superior) por la modificación de la normatividad procedimental preestablecida que reconocía un supuesto derecho concedido, que desconocería la seguridad jurídica en materia de acreditación del pago del canon superficiario sobre las propuestas de concesión minera que antes de la promulgación de la nueva ley se encontraban en trámite. Incluso el problema jurídico abordado en la reciente decisión resulta más amplio ya que comprendió la supuesta vulneración de los derechos adquiridos (art. 58 superior), además de los artículos 80, 332, 334 y 360 superiores.

4.4. Problemática jurídica que fue abordada y resuelta de fondo en la mencionada decisión (C-983 de 2010), como puede apreciarse de la transcripción in extenso que se realiza a continuación:

### “3. Jurisprudencia en relación con la propiedad y explotación minera en Colombia

[...]

En síntesis, la Sala concluye que de una interpretación sistemática de los artículos 150 y 360 Superiores, se infiere la amplia potestad legislativa del Legislador para regular las condiciones y requisitos para la explotación de los recursos naturales no renovables, por cuanto es el propio Constituyente quien le otorga dicha facultad expresa al Legislador. Por tanto, el control ejercido por el juez constitucional debe ser respetuoso de la amplia libertad de configuración del Legislador en este tema, y sólo en casos de manifiesta irrazonabilidad o de afectación desproporcionada del núcleo esencial de otro derecho fundamental, podría el juez constitucional declarar inexecutable una medida tomada por el legislador en este ámbito.

3.4 Finalmente, en relación con la explotación de los recursos naturales no renovables, esta Corporación se ha pronunciado de manera amplia y reiterada en relación con el impacto ambiental de dicha explotación, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, las zonas excluidas de la minería y de minería restringida, y la protección constitucional de las comunidades indígenas. Sobre este último tema, la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado específicamente en relación con (i) los recursos naturales existentes en sus territorios, de conformidad con los artículos 7, 70 y 330 superiores, (ii) el derecho de estas comunidades de velar por la preservación de los recursos naturales, (iii) las zonas mineras indígenas, y (iv) el derecho de participación en las estas comunidades en las decisiones relativas a la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas.<sup>33</sup> Lo anterior, en concordancia con el Convenio 169 de 1989 de la OIT adoptado por la Conferencia General de ese organismo, y aprobado por Colombia mediante la ley 21 de 1991.

Pasa la Corte a analizar y reiterar su jurisprudencia en relación con el contenido del derecho al debido proceso -art.29 CN- especialmente aplicado al ámbito administrativo, y los derechos adquiridos -art. 58 CP-.

1. El derecho fundamental al debido proceso administrativo de conformidad con el artículo 29 Superior

[...]

4.2 En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y de contera evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.<sup>34</sup> En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.<sup>35</sup>

[...]

1. El alcance constitucional de los derechos adquiridos, de conformidad con el artículo 58 Superior.

[...]

5.3 Sintetizando, la Corte encuentra que de conformidad con criterios doctrinarios y jurisprudenciales expuestos, se puede afirmar que los derechos adquiridos, protegidos constitucionalmente por el artículo 58 Superior, se refieren a derechos subjetivos consolidados e intangibles, que cumplen con las condiciones contempladas en la ley, y son plenamente exigibles, mientras que las expectativas, son situaciones no consolidadas de conformidad con los requisitos de ley vigentes, aunque resulte factible que lleguen a consolidarse en el futuro, y que por tanto pueden ser modificadas por una nueva normatividad.

[...]

## 6. Análisis constitucional de las normas acusadas

[...]

### 6.1 Regulación legal del contrato de concesión en la Ley 685 de 2001 y la Ley 1382 de 2010

### 6.2 El alcance normativo y el examen de constitucionalidad de los preceptos normativos acusados

[...]

6.2.3 El artículo 16 que modifica el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, regula el tema del canon superficiario, sobre la totalidad del área de la concesión durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación. Esta norma establece que el canon superficiario es compatible con la regalía y constituye una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Así mismo esta norma establece el monto del canon superficiario. De otra parte, esta disposición regula los tiempos para el pago del canon superficiario, el cual se pagará por anualidades anticipadas, y determina que la primera anualidad se pagará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar. Así mismo señala la norma que para las etapas de construcción y montaje o exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la etapa de exploración.

Por su parte el parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, ahora demandado, reza: “Las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda.”

Con este precepto normativo el Legislador establece entonces que las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán

acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda.

El argumento del actor es que al crearse una causal de caducidad o de rechazo de la propuesta, a quienes las presentaron con anterioridad a la vigencia de la Ley 1382 de 2010, se desconoce la presunción legal de los actos jurídicos administrativos y se pone en entredicho todos los contratos de concesión minera legalmente perfeccionados.

6.2.3.1 En relación con los cargos presentados en contra del párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, considera la Sala que tampoco deben prosperar, por cuanto no se evidencia vulneración alguna ni al debido proceso administrativo -art. 29 CN-, ni a los derechos adquiridos -art. 58 CP-, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, por las siguientes razones:

(i) La norma demandada hace relación a dos situaciones distintas: de un lado a las propuestas que se encuentren en trámite, y de otro lado, a los títulos mineros que no hubieren pagado la anualidad, ambas situaciones referidas al momento de entrada de la Ley 1382 de 2010, para estipular como causal de rechazo o de caducidad, según el caso, el que no se hubiere pagado el canon superficiario, el cual deberá pagarse dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la ley.

(ii) En el caso de las propuestas presentadas que se encuentren en trámite, es claro para la Corte que no afecta ni el debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos. Lo anterior, por cuanto el Legislador, de una parte, fija un requisito para la prosperidad de la propuesta, con pleno respeto de las garantías inherentes al debido proceso administrativo, y de otra parte, si la propuesta se encuentra en trámite, es claro que no existe todavía una situación consolidada para el proponente que constituya un derecho adquirido, ya que mientras la propuesta se encuentre en trámite y no se haya perfeccionado el contrato de concesión minera, no existen derechos adquiridos de los proponentes. En este caso, encuentra la Corte que lo que hace el Legislador, es determinar que se concede un término de tres meses para que se pague el canon superficiario por parte del proponente, disposición que no puede considerarse violatoria del debido proceso administrativo, ni de derechos adquiridos, por cuanto en este caso existen meras expectativas legítimas.

[...]

(iii) En el segundo escenario, el de los títulos mineros o contratos de concesión vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 1382 de 2010, encuentra la Sala que tampoco la norma resulta violatoria del debido proceso administrativo o de los derechos adquiridos, por cuanto lo que establece el precepto es un tiempo adicional de tres (3) meses para que el titular minero pague el canon superficario, si aún no lo hubiera hecho, de conformidad con el contrato. Por tanto, esta norma no desconoce en ningún momento las garantías contenidas en el derecho al debido proceso administrativo -art.29 CN-, ni a los derechos adquiridos del concesionario -de conformidad con el artículo 58 Superior-, al no desconocer el contrato de concesión perfeccionado conforme a las normas vigentes al tiempo de su celebración.

Ahora bien, en relación con los títulos mineros, la causal de caducidad por no pago del canon superficario, no es una nueva causal de caducidad, como argumenta el actor, sino que por el contrario, ya se encontraba consagrada con anterioridad en el artículo 112 -literal d- de la Ley 685 de 2001, en el cual se dispone que la caducidad podrá declararse por: “el no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas”, dentro de las cuales se encuentra el canon superficario, contemplado en el artículo 230 del citado Código de Minas. Por tanto, lo que hace el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, es ampliar el término, para que si los concesionarios aún no han pagado el canon superficario por anualidad, lo puedan hacer dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de la ley 1382 de 2010, todo lo cual se encuentra en armonía y no riñe en ningún sentido con los preceptos del debido proceso administrativo y de la garantía de los derechos adquiridos.

De otra parte, el procedimiento para la declaratoria de caducidad se encuentra regulado en la Ley 685 de 2001 -art. 288- y en dicho procedimiento los concesionarios podrán ejercer todos sus derechos de defensa, con el fin de demostrar y probar que no existencia de causal de caducidad alguna.

(iv) Ahora bien, en ambas situaciones, tanto para las propuestas que se encuentren en trámite como para los títulos mineros que se amparan en un contrato de concesión, el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa con el fin de diseñar y determinar los trámites administrativos correspondientes. En este punto, la Corte encuentra que la medida adoptada por el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, relativa a la exigencia del pago del canon superficario tanto para las propuestas como para los títulos mineros, dentro de un lapso de tiempo establecido por el propio Legislador, contado a partir

de la entrada en vigencia de la Ley, no es irracional ni desproporcional, por cuanto (i) obedece a una finalidad constitucional, relativa a la determinación de procedimientos, trámites, procesos y reglas para el funcionamiento de la administración pública, en este caso para las propuestas y contratos de concesión; (ii) la medida establecida por el Legislador, relativa al pago del canon superficiario, es idónea y adecuada para alcanzar dicha finalidad [...]; y (iii) con esta medida no se afecta derecho fundamental, ni el derecho al debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos, ni de los proponentes, ni de los propietarios de títulos mineros.

(v) Finalmente, encuentra la Corte, al igual que en relación con las demás normas demandadas, que el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, se encuentra en armonía con los mandatos contenidos en los artículos 80, 332, 334 y 360 Superiores.” Subrayas al margen del texto transcrito.

De esta manera, la Corte respondió el interrogante planteado al haber señalado que el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa para establecer los requisitos, condiciones y trámites administrativos en materia de concesión minera, que para el caso en estudio no encontró irrazonable ni desproporcionado. Consideró que el accionar del legislador se limitó a exigir para la prosperidad de la propuesta el cumplimiento de un requisito previsto en la Ley 685 de 2001 (pago del canon superficiario), disponiendo ahora la ampliación del término para que quienes aún no lo hubieren pagado (acreditación) pudieran hacerlo dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la Ley 1382 de 2010, con plena observancia de las garantías del debido proceso administrativo. Además, afirmó que no se estaba frente a una situación consolidada en lo que respecta al proponente.

4.5. Conforme a lo anterior, este Tribunal resolvió declarar exequible el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010 por los cargos analizados, que vendría a comprender los artículos 29 (debido proceso), 58 (derechos adquiridos), 80, 332, 334 y 360 superiores.

4.6. En consecuencia, la Corte encuentra que se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (art. 243 superior), por lo cual habrá de proferir una decisión de estarse a lo resuelto en la sentencia C-983 de 2010 que declaró exequible el párrafo acusado por el cargo de vulneración del debido proceso.

VII. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E:**

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-983 de 2010 que declaró exequible el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, respecto del cargo por vulneración del artículo 29 superior.

Segundo. Inhibirse de pronunciarse de fondo sobre el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, por la supuesta vulneración de los artículos 13 y 84 superiores.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

Presidente

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**

Magistrada

**JUAN CARLOS HENAO PÉREZ**

Magistrado

**GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO**

Magistrado

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

Magistrado

**NILSON PINILLA PINILLA**

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial número 47.618 del 09 de febrero de 2010.

2 La exposición de los argumentos atiende el orden de su presentación en la demanda.

3 El texto original del artículo 230 de la Ley 685 de 2001, hoy modificado por la disposición acusada, decía: "Cánones superficiarios. Los cánones superficiarios sobre la totalidad del área de las concesiones durante la exploración, el montaje y construcción o sobre las extensiones de la misma que el contratista retenga para explorar durante el período de explotación, son compatibles con la regalía y constituyen una contraprestación que se cobrará por la entidad contratante sin consideración a quien tenga la propiedad o posesión de los terrenos de ubicación del contrato. Los mencionados cánones serán equivalentes a un salario mínimo día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas a partir del perfeccionamiento del contrato si el área solicitada no excede de 2.000 hectáreas, si excediera de 2.000 y hasta 5.000 hectáreas pagará dos (2) salarios mínimos día por hectárea y por año pagaderos por anualidades anticipadas y si excediera de 5.000 y hasta 10.000 hectáreas pagará tres (3) salarios mínimos día y por año pagaderos por anualidades anticipadas. La liquidación, el recaudo y la destinación de los cánones superficiarios le corresponde efectuarlos a la autoridad minera."

4 El artículo 16 de la Ley 685 de 2001 señala: “Validez de la propuesta. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales. [...]”

5 Señala: “Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.”

6 El texto original del artículo 274 de la Ley 685 de 2001 establecía: “La propuesta será rechazada si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código, si no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige; si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores, si no cumple con los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias no se atiende tal requerimiento. En caso de hallarse ubicada parcialmente, podrá admitirse por el área restante si así lo acepta el proponente.”

Esta disposición fue modificada por el artículo 20 de la Ley 1382 de 2010 que reza: “La propuesta será rechazada en los siguientes casos: 1. Si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código siempre que no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige. 2. Si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores. 3. Si no cumple con la presentación de todos los requisitos establecidos en el artículo 271 del presente Código. 4. Si no se cumple el requerimiento de subsanar las deficiencias de la propuesta. 5. Si no se acredita el pago de la primera anualidad del canon superficiario.”

7 “Dicho canon será pagadero por anualidades anticipadas. La primera anualidad se pagará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar.”

8 “Validez de la propuesta. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los

requisitos legales [...].”

9 Artículo 84 superior.

10 “Requisitos de la propuesta. La propuesta para contratar, además del nombre, identidad y domicilio del interesado, contendrá:

a) El señalamiento del municipio, departamento y de la autoridad ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado;

c) La indicación del mineral o minerales objeto del contrato;

d) La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas;

e) Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35;

f) El señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías;

g) A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código.

La propuesta deberá verse en el modelo estandarizado adoptado por la entidad concedente.

h) <Literal adicionado por el artículo 18 de la Ley 1382 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Un anexo técnico que describirá los trabajos de exploración, los cuales deberán ser iguales o superiores a los mínimos definidos por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el área y las características del proyecto minero;

i) <Literal adicionado por el artículo 18 de la Ley 1382 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> Cuando se trate de proyectos de más de ciento cincuenta (150) hectáreas, la

demonstración de la capacidad económica del interesado para adelantar el proyecto minero se hará con sujeción a los parámetros que fije el Ministerio de Minas y Energía, los cuales serán proporcionales al área solicitada.”

11 “Modifícase el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, el cual quedara así: [...]5. Si no se acredita el pago de la primera anualidad del canon superficiario.”

12 “Caducidad. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: [...] d) El no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas.”

13 La Secretaría General de la Corte Constitucional hace constar que el término de fijación en lista venció el 26 de agosto, en tanto que el escrito de intervención fue presentado el 31 de agosto de 2010.

14 El término de fijación en lista venció el 26 de agosto, mientras que el escrito de intervención fue presentado el 22 de octubre de 2010.

15 Así lo recogió la Corte desde la sentencia C-1052 de 2001, al indicar que las exigencias del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 constituyen una carga mínima de argumentación que debe cumplir todo ciudadano. Cft. sentencias C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

16 Sentencia C-1115 de 2004. Cft. sentencias C-626 de 2010, C-805 de 2009, C-737 de 2008, C-127 de 2006, C-1146 de 2004, C-1052 de 2004, C-913 de 2004 y C-176 de 2004.

17 Sentencia C-913 de 2004. Cft. sentencias C-819 de 2010, C-805 de 2009, C-308 de 2009, C-246 de 2009, C-1195 de 2008, C-545 de 2007, C-402 de 2007, C-507 de 2006, C-555 de 2005, C-127 de 2006, C-1146 de 2004, C-1115 de 2004 y C-1052 de 2004.

18 Tal valoración de la Corte debe realizarse a la luz del principio pro actione según el cual “el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte.” (Sentencias C-595 de 2010, C-069 de 2009, C-508 de 2008,

C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001).

19 Sentencia C-447 de 1997.

20 Sentencias C-626 de 2010, C-913 de 2004, C-918 de 2002 y C-1298 de 2001.

21 Cft. sentencia C-641 de 2002.

22 El párrafo acusado constituye una regulación contemplada en la Ley 1382 de 2010.

23 Establece el párrafo: "Las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda."

24 Señala el inciso: "Dicho canon será pagadero por anualidades anticipadas. La primera anualidad se pagará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar."

25 Sentencia C-1115 de 2004.

26 Sentencia C-074 de 2004. Cft. sentencia C-996 de 2004.

27 Cft. sentencia C-733 de 2005.

28 Sentencia C-109 de 2006.

29 Diario Oficial número 47.618 del 09 de febrero de 2010.

30 Cft. sentencias C-397 de 1995 y C-774 de 2001. Autos A-174 y A-289A de 2001.

31 Cft. sentencias C-061 de 2010, C-763 de 2009, C-469 de 2008, C-720 de 2007, C-155 de 2007, C-820 de 2006, C.211 de 2003, C-310 de 2002 y C-153 de 2002.

32 Ver contenido de la demanda que se recoge en los folios 4 a 7 de la sentencia C-983 de 2010.

33 Ver al respecto las sentencias T-380 de 1993, SU-039 de 1997, T- 652 y SU-510 de 1998; y las sentencias C-418 de 2002, C-339 y C-891 de 2002, C-620 de 2003, entre otras.

34 Sobre estos temas consultar entre otras las sentencias T-442 de 1992, T-120 de 1993, T-020 y T-386 de 1998, T-1013 de 1999, T-009 y T-1739 de 2000, T-165 de 2001, T-772 de 2003, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.