

NOTA DE RELATORÍA: Con fundamento en el Oficio SGC-1310 de la Secretaría General de la Corporación y el oficio de fecha 2 de noviembre de 2023, la magistrada Cristina Pardo Schlesinger informó que se abstiene de aclarar voto en la presente providencia, por lo tanto, se excluye del pie de firma de la precitada Magistrada la anotación “Con aclaración de voto”.

Sentencia C-095/21

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Vulneración al establecer medidas permanentes que subsanan vacíos legales/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Inexistencia de conexidad directa

(...) los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia, al establecer regulaciones sobre la liquidación de los contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras, porque configuran medidas permanentes que llenan vacíos legales de la Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma. Adicionalmente, esas alternativas no tienen conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. De hecho, carecen de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto, pues son insuficientes para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Las alternativas contenidas en el estatuto censurado no poseen una naturaleza de planificación, puesto que no priorizan esfuerzos de la autoridad. En realidad, se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Desconocimiento

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Objetivos

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Características y contenido específicos

Las leyes del plan nacional de desarrollo son normas que materializan el principio de

planeación y la función de dirección de la economía por parte del Estado, la cual se expresa en todos los niveles de la organización política. Se trata de una ley que se caracteriza por ser ordinaria y especial, debido a sus particularidades económicas y a su división en parte general y un plan de inversiones públicas. A su vez, es el resultado de un componente participativo que se encuentra sujeto a la constitución y la ley orgánica de la materia. Por último, posee un contenido multitemático y heterogéneo con vocación temporal.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Alcance según la jurisprudencia de la Corte Constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA APLICADO EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas jurisprudenciales

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Reglas de subsanación de vacíos legales

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Exigencia de condición de temporalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Relación o conexidad directa con objetivos y programas

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Conexidad directa e inmediata entre normas instrumentales y parte general del plan

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Rigor del control constitucional

El juicio de constitucionalidad es más estricto que en otro tipo de enunciados legales ordinarios y debe seguir los pasos que se referencian a continuación: i) identificar la ubicación y alcance de la proposición reprochada para verificar si tiene o no naturaleza instrumental; ii) constatar si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas; y iii) establecer si hay una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos o estrategias de la parte general del plan.

Referencia: Expedientes D-13682 y D-13683

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 26 (Expediente D-13682) y 28 (Expediente D-13683) de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Demandante: Margarita Ricaurte Rueda.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D. C., quince (15) de abril de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por las Magistradas, Diana Fajardo Rivera, Paola Andrea Meneses, Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina Pardo Schlesinger, así mismo por los Magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar, Alejandro Linares Cantillo, José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Antonio José Lizarazo Ocampo, quien la preside, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Margarita Ricaurte Rueda formuló, por separado, demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (D-13682) y el artículo 28 (D-13683) de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

1. En relación con el primer enunciado legal, presentó cargos con una pretensión principal y otra subsidiaria, a saber. i) que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 vulnera el precepto

constitucional 158 (Principal); y ii) que la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en esa misma disposición quebranta el preámbulo, así como los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 121, 158, 209, y 229 de la Constitución (Subsidiaria). Frente a la segunda proposición normativa, censuró el artículo 28 de la ley referida por desconocer el artículo 158 Superior.

NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe la disposición demandada,

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

‘Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’.

ARTÍCULO 26. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA. Los contratos de concesión minera de cualquier régimen deberán ser liquidados de mutuo acuerdo a su terminación y dentro del término fijado en el respectivo contrato, o dentro del que acuerden las partes para el efecto. De no existir tal término, la liquidación se realizará dentro de los doce (12) meses siguientes a la expedición del acto administrativo que declare su terminación.

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación del contrato previa notificación o convocatoria por parte de la autoridad minera, o las partes no lleguen a un acuerdo, la entidad liquidará el contrato en forma unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado dentro de los dos (2) meses siguientes a la convocatoria o a la falta de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Vencido el plazo anteriormente

establecido sin la realización de la liquidación, la autoridad minera podrá liquidar el contrato en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 ibídem.

En el evento en que el concesionario minero presente salvedades en la liquidación por mutuo acuerdo, la liquidación unilateral solo procederá en los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

ARTÍCULO 28. LIBERACIÓN DE ÁREAS. Las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que por cualquier causa queden libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.

El área que haya sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa, solo se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. En el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras. El acto administrativo a que se refiere el inciso primero de este artículo, el que establece la liquidación del contrato, o el que da por terminado el título minero, deberán ser publicados en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Dentro de este último término deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional”

PROCESO DE ADMISIÓN

1. En Sesión del 21 de febrero de 2021, la Sala Plena repartió y asignó al Magistrado Alberto Rojas Ríos los expedientes D-13682 y D-13683 para que fueran fallados en una misma providencia.

1. En Auto del 6 de marzo de 2020, el Magistrado Sustanciador decidió lo siguiente en

relación con las demandas de la referencia: i) INADMITIR la demanda formulada por la ciudadana Margarita Ricaurte Rueda, de manera principal, contra el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por desconocer el artículo 158 Superior; ii) y de forma subsidiaria, INADMITIR la censura presentada contra el segmento “la expedición del acto administrativo que declare”, contenido en la mencionada disposición, por trasgredir el preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 6, 13, 29, 121, 158, 209, y 229 de la Carta Política (Expediente D-13682); e iii) INADMITIR la demanda formulada por la ciudadana mencionada contra el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, por conculcar los artículos 158 de la Constitución (Expediente D-13683).

1. En escrito del 16 de marzo de 2020, la demandante corrigió la demanda de inconstitucionalidad.

1. Mediante proveído del 16 de junio de 2020, el Despacho del Magistrado Sustanciador tomó las determinaciones que se reseñan a continuación: i) reiterar la decisión adoptada por la Sala Plena de ACUMULAR las demandas de inconstitucionalidad contenidas en los Expedientes D-13682 y D-13683 para que sean resueltas en una misma providencia; ii) ADMITIR la demanda formulada por la ciudadana Margarita Ricaurte Rueda contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 por desconocer el principio de unidad de materia, consignado en el artículo 158 Superior (Expedientes D-13682 y D-16863); iii) ADMITIR la demanda formulada por la actora contra el segmento “la expedición del acto administrativo que declare”, contenido en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019”, por trasgredir los artículos 13, 29, 209, y 229 de la Carta Política (Expediente D-13682); y iv) RECHAZAR el libelo respecto de los cargos que denunciaron la violación del preámbulo y los artículos 1,2, 4, 6 y 121 de la Carta Política (Expediente D-13682).

1. En la providencia citada, se comunicó a las autoridades del inicio de este proceso al

Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, a los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Interior, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado. Así mismo, se informó a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, Santo Tomás, Libre -Bogotá- y del Rosario, así como a la Asociación Colombiana de Minería, al Departamento de Derecho Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia y la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín.

CARGOS DE LA DEMANDA

1. La Sala presentará las demandas objeto de estudio a partir de los cargos que comparten un mismo marco normativo y teniendo en cuenta que en el expediente D-13682 se formularon pretensiones principales y secundarias.

Cargo y pretensión principal: los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 violan el principio de unidad de materia (Expedientes D-13682 y D-13683)

1. La ciudadana Margarita Ricaurte Rueda formuló acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, al considerar que desconocen el artículo 158 de la Carta Política. A su juicio, las disposiciones mencionadas quebrantan el principio de unidad de materia, por cuanto no existe una conexidad directa e inmediata entre las mismas y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con el test fijado en las Sentencias C-016 de 2016 y C-044 de 2017.

1. En relación con el artículo 26, la accionante sustentó la petición de inconstitucionalidad en las premisas que se reseñan a continuación: i) la disposición cuestionada tiene una naturaleza instrumental, en tanto regula el procedimiento de liquidación de los contratos de

concesión minera, empero no trata nada referente con objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. A su vez, enfatizó que el enunciado legal hace parte del Capítulo denominado “Mecanismos de Ejecución del Plan”; ii) el artículo censurado tiene nexo con el objetivo de desarrollo minero, que contiene la Ley 1955 de 2019, el cual se denomina “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y expansión de oportunidades”. En concreto, ese enunciado se vincula con el desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental así como social¹; y iii) a pesar de ese vínculo, el enunciado legal atacado y los objetivos, metas, planes o estrategias de la parte general del Plan carecen de conexidad directa e inmediata, dado que la liquidación de los contratos no contribuye al desarrollo del sector minero de manera responsable y amigable con el ambiente. En realidad, otorga facultades desproporcionadas a la administración para establecer plazos de inicio del término de caducidad de la acción. Indicó que nada tiene que ver los retos técnicos, ambientales y sociales con la liquidación de los contratos de concesión minera. Resaltó que la disposición perjudica estos fines. La norma atenta contra la seguridad jurídica y reduce los derechos de los titulares mineros. Recordó que una norma similar se encontraba en la Ley 1150 de 2007, lo que demuestra que el artículo 26 hace parte de materias generales distintas a las leyes del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Respecto del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, la ciudadana manifestó que esta disposición no fija un propósito o una meta en abstracto, sino que por el contrario se centra en la regulación del procedimiento de liberación de áreas mineras antes ocupadas por propuestas de contratos de concesión, así como los plazos para anotar o desanotar en el registro minero nacional determinados actos administrativos. Se trata de llenar vacíos que dejó la legislación minera sobre la publicación de los actos administrativos en página web de la Agencia Nacional de Minería y en el registro minero nacional.

1. Sostuvo que la norma acusada es una de aquellas que la jurisprudencia denomina como “instrumental”, y “es evidente que existen objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo que se relacionan con la disposición acusada, aun cuando sea de manera general y principalmente temática”². Sin embargo, reprochó que no existía conexión directa e

inmediata entre el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 y los objetivos y metas establecidos en la parte general de la misma, porque “la regulación de los términos para liberar las áreas que fueron objeto de una solicitud minera y la forma en que deben hacerse desanotaciones correspondientes a las áreas que fueron objeto de un contrato de concesión minera, no contribuye, desde ningún punto de vista, mucho menos causal y objetivo, para la consecución de los mismos”³. En efecto, la ciudadana señaló que no se encuentra vínculo alguno entre el plazo para la liberación de las áreas que antes ocupaban las propuestas de contrato de concesión minera-energético con responsabilidad social y ambiental, frente al plazo de 15 días, con la posibilidad de lograr un desarrollo minero-energético con responsabilidad social y ambiental.

1. Sumado a ello, la demandante aseveró que no se entiende de qué manera el artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo puede contribuir a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energético”, pues en lugar de ayudar a la consecución de esta meta, la norma actúa en su contra, al establecer un sistema más lento de liberación de áreas mineras. Afirmó que la norma se introdujo para llevar un vacío legal y modificar la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, así como la Ley 1437 de 2011, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” -CPACA-, en materia de liberación de las áreas antes ocupadas por una propuesta de contrato y de catastro minero.

1. A partir de la descomposición de los artículos demandados y de su ubicación en el Plan Nacional de Desarrollo, indicó que éstos no tenían relación estrecha con los criterios generales de la ley del Plan. Con base en la metodología de análisis planteada en la Sentencia C-068 de 2020, concluyó que:

i. los artículos 26 y 28 tienen conexión con el “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, empero ésta no es estrecha ni inmediata;

ii) en nada se relacionan los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 con los objetivos 1 y 2 consignados en esta parte del Plan Nacional de Desarrollo, referentes al desarrollo del sector minero-energético con los estándares amplios de sostenibilidad. Por el contrario, los dos preceptos mencionados subsanan vacíos de procedimiento dejados por el Código de Minas. Tampoco promueven la competitividad de la industria minera, ni garantizan el aprovechamiento responsable de los recursos;

iii) no existe una conexidad directa, inmediata, sistemática y teleológica entre la norma demandada y los objetivos, metas o estrategias de la parte general del plan, porque las normas demandadas no son un instrumento para alcanzar la metas de “protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la Ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certero contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial”⁴, de desarrollo de los mejores estándares socio-ambientales a nivel mundial, que hacen parte del pacto por la legalidad así como con equidad en Materia Minera.

Cargos y pretensiones subsidiarias en el expediente D-13682: la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, conculca los artículos 13, 29, 209 y 229 de la Carta Política

1. Los cargos y las pretensiones subsidiarias se subdividen en las siguientes censuras:

Infracción del artículo 13 de la Constitución

1. La disposición demandada amplió para los contratos de concesión minera el término de liquidación del negocio jurídico a 12 meses, lo que se traduce en dilatar en el tiempo la caducidad de la acción contenciosa en años. Indica que no hay justificación para disponer que ese plazo de un año deba contarse a partir de la expedición del acto administrativo de terminación del contrato de la autoridad minera; mientras en los demás acuerdos de voluntades el conteo del término de liquidación se establece un tiempo de 4 meses, que se

computa desde la terminación del contrato por expiración de plazo.

1. En este punto, esbozó que la terminación del contrato no requiere de la intervención de la administración, aspecto que sí opera en las concesiones mineras derivado de la norma atacada. En el régimen general se vence el plazo del contrato y comienza a contar el período para liquidarlo; mientras en el de concesión minera se exige la expedición del acto administrativo de terminación de este. A partir de allí inicia el conteo del interregno que revisa la caducidad de la acción.

1. Aseveró que la norma debería entregar certeza a los contratistas que han ejecutado una concesión minera, como sucede con los demás que se pactan con el Estado. La terminación de los contratos mineros y, por ende, el plazo de caducidad del medio de control ha quedado abierto. Dicho escenario afecta la seguridad jurídica. El fenecimiento del contrato depende del acto administrativo que declara esa situación, aunque sea con posterioridad al vencimiento del plazo de ejecución.

Quebranto de los artículos 29 y 229 de la Constitución

1. La demandante referenció que el fragmento censurado, contenido en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, deja en incertidumbre el término de caducidad del medio de control de controversias contractuales, en el caso en que no se fijó término para su liquidación o no hubo acuerdo sobre esta. Para la actora, esa ausencia de plazo desconoce los artículos 29 y 229 Superiores.

1. Explica que el plazo de fenecimiento de la acción contenciosa queda indeterminado, toda vez que la liquidación del contrato, acto que inicia el cómputo del tiempo de caducidad, se encuentra sujeto a la expedición del acto administrativo de terminación, el cual carece de plazo para su expedición. Ello es así, por cuanto la liquidación del contrato comienza a correr

después de los 12 meses de la declaración de la terminación del contrato. Se trata de un poder amplio atribuido a la administración que perturba el debido proceso, porque no es claro de qué manera y en qué tiempo surge la competencia de la autoridad minera para liquidar el contrato de concesión.

1. Advirtió que esa discrecionalidad otorga la facultad de modificar y terminar unilateralmente el contrato, regulación que a la par implica definir el plazo de caducidad de la acción. También permite que la administración prorrogue un contrato por más de 2 años, dado que tiene el arbitrio para decidir el momento en que debe expedir el acto de terminación. Mientras un contrato de concesión se prolongaría en un tiempo incierto un contrato estatal regido por la Ley 80 de 1993 no tendría ese defecto. Ello entraña una facultad que excede los términos de la razonabilidad, al no tener necesidad o finalidad alguna y dejar suspendido en un plazo ilimitado la liquidación de la concesión.

1. La disposición demandada quebranta el acceso a la administración de justicia, porque la autoridad minera podría liquidar el contrato de concesión en cualquier tiempo, en casos en que no se llegue a acuerdo o el titular del derecho no asista a la diligencia de liquidación, al poseer dos años adicionales para liquidar el contrato unilateralmente o de mutuo acuerdo. Se trata de una barrera injustificada que impide a los ciudadanos reclamar sus derechos contractuales en materia de liquidación y deja en un camino incierto la fecha en que se comienza a contar la caducidad del medio de control.

1. Finalmente, sintetizó que la medida es desproporcionada para los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que no logra su objetivo y perturba en mayor medida dichos mandatos. Expuso que dejar al arbitrio de la autoridad la expedición del acto administrativo de terminación del contrato carece de idoneidad y de adecuación para satisfacer los mínimos contenidos de la seguridad jurídica. Tampoco es necesaria la alternativa, pues existen opciones menos lesivas para esos mandatos, como es la regulación establecida en el CPACA. La medida reporta más perjuicios que beneficios, por

lo que es desproporcionada.

Violación del artículo 209 de la Constitución

1. La ciudadana manifestó que el artículo 26 del Plan Nacional de Desarrollo infringe los principios de eficiencia, eficacia y economía, consignados en el artículo 209 de la Constitución, debido a que es una regulación innecesaria. Esbozó que extender el plazo de liberación de áreas mineras, como establece el precepto demandado, no contribuye a salvaguardar los principios de eficiencia, eficacia y economía. Los interesados y el contratista deberán esperar hasta que la autoridad minera expida el acto administrativo de terminación del contrato, cuando la legislación vigente prevé las hipótesis del fenecimiento de la concesión. Impide que se consoliden las situaciones jurídicas, lo que se traduce en una afectación de los principios mencionados.

INTERVENCIONES

1. A continuación, se sintetizarán las intervenciones allegadas al proceso:

Asociación Colombiana de Minería

1. A través de su director, el ciudadano Juan Camilo Nariño Alcocer, la Asociación Colombiana de Minería solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 con base los siguientes argumentos:

Cargo y pretensión principal: los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 violan el principio de unidad de materia (Expedientes D-13682 y D-13683)

1. El interviniente se pronunció de manera somera respecto del artículo 26 del Plan Nacional de Desarrollo y advirtió que podría tener una relación con los objetivos de ese instrumento⁶.

Frente al artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, estimó que carece de conexidad material frente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. En realidad, pretende modificar las reglas establecidas para las anotaciones y desanotaciones del catastro minero. Agregó que dicha norma no tiene incidencia en el desarrollo de la industria y consolidación de la sostenibilidad en los territorios.

Cargos y pretensiones subsidiaria en el expediente D-13682: violación de los artículos 13, 29 y 229 de la Carta Política

1. El representante de la Asociación reseñó que existía una diferencia en el procedimiento y tiempo de liquidación de los contratos regidos por la Ley 1150 de 2007 y los que se suscribieron bajo la Ley 1955 de 2019. Indicó que el artículo demandado establece un plazo de 12 meses para establecer la liquidación bilateral y 2 meses para la unilateral. No obstante, ambos plazos se cuentan a partir de la expedición del acto administrativo que declare la terminación del contrato, el cual no tiene plazo para su expedición. Por ende, aseveró que esa distinción no tiene justificación.

1. Respecto del derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, concluyó que la ausencia de término para declarar la terminación del contrato de concesión infringe las garantías mínimas de esos principios, dado que los particulares no pueden acceder ante la jurisdicción para resolver sus controversias. A su vez, adujo que se desconoce la seguridad jurídica, al no existir certeza de las decisiones. Finalmente, recordó que la administración debe abstenerse de establecer medidas que limiten o restrinjan el acceso a la justicia e impedir que terceros afecten el goce de ese derecho.

Intervención conjunta de las instituciones públicas

1. La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, así como el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería presentaron intervención conjunta

con el fin de defender la constitucionalidad de las normas atacadas. Para lo anterior, dividieron sus argumentos para resistir a las pretensiones principales y subsidiarias de acuerdo con la distribución metodológica que realizaron los autos de admisión y de rechazo de las censuras.

Cargo y pretensión principal en los expedientes D-13682 y D-13683: los artículos 26 y 28 de Ley 1955 de 2019 no quebrantan el principio de unidad de materia

1. Después de recordar el precedente de la Corte Constitucional sobre los criterios de validez para estudiar las normas contenidas en los planes nacionales de desarrollo, las instituciones esbozaron que los artículos 26 y 28 demandados poseen conexidad con la estrategia 2 de los Objetivos y Estrategias previstos para materializar el literal “Desarrollo mineroenergético con responsabilidad ambiental y social”, correspondiente al punto IX del Plan Nacional de Desarrollo, referenciado como “Pacto Por los Recursos Minero-Energéticos Para el Crecimiento Sostenible y la Expansión de Oportunidades”. Agregó que esos puntos fueron recogidos en el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”.

1. Al respecto, citaron lo siguiente: “retos: (1) ajustar las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas”⁷. Explicaron que la modificación de las normas relativas a la liquidación de los contratos mineros fue prevista por el Legislador para estabilizar el marco legal de la industria minero-energética. En efecto, reprocharon que, si se revisa el documento de bases, es inadmisibles sostener la falta de conexidad de las normas acusadas. Por ese motivo, insistieron que la demanda carece de certeza.

1. En todo caso, aseveraron que el artículo 26 demandado contribuye a fortalecer el régimen jurídico de contratación minera, debido a que no existía norma específica que ordenara la liquidación de los contratos. Con base en la Sentencia C-453 de 2016, aclararon que llenar un vacío legal no implica per se la inconstitucionalidad de la norma, pues debe considerarse si

tiene la finalidad de alcanzar los objetivos generales del plan. La norma se requería para precisar a los operadores jurídicos los tiempos específicos de la liquidación de los contratos mineros, de modo que existe una conexidad temática y teleológica entre los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y la disposición demandada. Se trata de una medida que pretende reforzar el régimen jurídico de ese tipo de negocios.

1. Esbozaron que el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 fue concebido de manera conjunta y es una ejecución cronológica secuencial con el artículo 26 Ibidem. Aclararon que es un avance en la administración de los recursos minerales de propiedad del Estado y aprovechamiento de los mismos, por cuanto otorga a la autoridad minera la plena certeza de que el área se encuentra saneada. Es más, aseveraron que no se tienen certeza de la libertad de la zona hasta tanto no se realice la liquidación correspondiente del contrato.

1. Acto seguido explicaron las bondades de la norma, a saber: i) contienen una situación novedosa que no es regresiva y se articula con la liquidación de los contratos; ii) diferencia entre la liberación de áreas objeto de propuestas de contrato de concesión minera con la liberación de las áreas objeto de títulos mineros; iii) ordena la publicidad de la liquidación del contrato y de la desanotación del área para que terceros conozcan que esta quedará liberada transcurridos 15 días de la publicación del acta que liquida el negocio jurídico; iv) establece reglas transparentes para la asignación de áreas mineras; v) contribuye a la estabilidad del régimen jurídico, al permitir conocer las reglas de adquisición de áreas mineras así como de otorgamiento, ejecución y terminación de contratos.

Cargos y pretensiones subsidiarias en el expediente D-13682: el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 no conculca los artículos 13, 29, 209 y 229 de la Carta Política

1. De manera preliminar reseñaron el contexto y finalidad de la norma demandada. Señalaron que las obligaciones del contrato de concesión van más allá de su terminación, porque el concesionario no puede abandonar la zona de extracción sin devolver al terreno

explotado las condiciones ambientales que tenía antes. Enfatizaron que ese negocio jurídico abarca la exploración técnica, la construcción y montaje, la explotación económica, el beneficio de los minerales y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes. Dichas etapas se adelantan por cuenta y riesgo del concesionario, al igual que son consideradas de utilidad pública, como advierte el artículo 13 del Código de Minas.

1. En este contexto, se pronunciaron frente a cada cargo que contienen las pretensiones subsidiarias:

1. En primer lugar, adujeron que la disposición no desconoce el artículo 209 de la Constitución, debido a que la norma es indispensable para defender los intereses colectivos medioambientales. En concreto, responde a la necesidad de decidir sobre la continuidad o suspensión de la explotación minera ante una prórroga o de la implementación del PCEAMI. Así mismo, manifestaron que la ausencia de término para expedir el acto administrativo de terminación del contrato minero no implica arbitrariedad contraria a la Constitución. La autoridad cuenta con la discrecionalidad para tomar la decisión, la cual se articula con los fines y propósitos de la norma, así como al régimen especial que tiene los contratos mineros. Esa facultad no está para dañar a los ciudadanos. La introducción de esa regla especial se encuentra soportada en la declaración de utilidad pública de la actividad minera.

1. En segundo lugar, sintetizaron que la diferencia de trato en la liquidación del contrato minero con el régimen ordinario responde a características específicas de aquel régimen, como son: i) la actividad minera es de utilidad e interés social; ii) la necesidad de que la autoridad minera conserve el control sobre las condiciones de ejecución del título por la importancia de salvaguardar los recursos y reducir el riesgo ambiental; iii) la terminación del contrato es insuficiente para modificar el título minero, situación que requiere reconocimiento de la autoridad minera o judicial; iv) la naturaleza especial de la actividad minera y su régimen jurídico, tal como establecen los artículos 3, 14, 50 y 334 del Código de Minas etc. Sobre el particular, resaltaron la solemnidad del registro minero para que se

perfeccione el contrato, probar su existencia o realizar cualquier modificación. Esa especial circunstancia obliga a que cualquier acto relacionado con el título o el contrato requerirá orden judicial o resolución de autoridad concedente.

1. En tercer lugar, concluyeron que no se afecta el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, dado que el concesionario puede determinar el momento a partir del cual comienza el cómputo de la caducidad y no su plazo final. Se trata de una fecha pública conocida sobre la que los concesionarios tienen certeza. El plazo faltante responde a la discrecionalidad de la administración y a la necesidad del servicio. Además, esa ausencia de regulación no es indeterminada, puesto que contiene los criterios para concretar ese momento.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante Concepto del 12 de noviembre de 2020, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declarara la exequibilidad de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 frente al cargo de unidad de materia. A su vez, pidió que la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, sea declarada exequible, bajo el entendido que hace referencia a los pronunciamientos que la autoridad minera emite de conformidad con el Capítulo XII. del Código de Minas. Manifestó lo siguiente en relación con cada expediente y norma demandada:

1. Expediente D-13682: La Vista Fiscal aseveró que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 no quebranta el artículo 158 de la Constitución. Indicó que entre los fines esperados del precepto instrumental y los objetivos del Plan “existe una relación de conexidad teleológica directa (relación entre medios y fines), pero además causal (identidad en los motivos), temática (vinculación objetiva y razonable entre los asuntos sobre los que versan) y sistemática (responden a una racionalidad interna; la acción no expone elementos claros de discusión)”⁸.

1. Explicó que el artículo 26 del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en el Capítulo II (Título II) que establece los mecanismos de ejecución del plan que hace parte de la Sección I de ese capítulo que se ubica en el pacto por la legalidad. La subsección 1 de ese segmento contiene el artículo censurado, el cual es una medida de ejecución del pacto estructural por la legalidad. A su vez, recordó que el pacto transversal “por los recursos mineroenergéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” pretende el “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social” y busca mejorar “las condiciones que inciden en el desempeño competitivo del sector minero-energético, al ajustar el marco regulatorio e institucional para una gestión ágil, oportuna y coordinada, que promueva operaciones legales, formales, productivas y responsables”.

1. Respecto de la censura subsidiaria sobre el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio Público sintetizó que tampoco se infringen los principios de igualdad, debido proceso, eficiencia, eficacia y economía, pues el Código de Minas prevé las causales de terminación de la concesión y la aplicación de la norma acusada implica un pronunciamiento específico a cargo de la autoridad minera. El acaecimiento de alguna causal de terminación de la concesión conlleva a que la respectiva autoridad se manifieste de determinada manera. En efecto, el acto administrativo que declare la terminación del negocio jurídico, al que se refiere el artículo 26 del Plan Nacional de Desarrollo, guarda armonía con las previsiones especiales fijadas en el ordenamiento de derecho. Sin embargo, si la administración se pronuncia por medios diferentes a las señaladas en el Código de Minas, la facultad sería inconstitucional. De ahí que la expresión acusada debe ser condicionada a que hace referencia a los pronunciamientos que emite la autoridad minera, de acuerdo con el Capítulo XII de la Ley 685 de 2001.

1. Expediente D-13683: Manifestó que el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 respeta la unidad de materia que deben tener las leyes en ese tipo de normas de planeación. Explicó que el artículo 28 ídem es una medida instrumental del Plan, Sección I. “Pacto por la legalidad”, Subsección 1 “Legalidad para el sector ambiental y minero energético”). Además,

el precepto acusado se incorpora en un pacto estructural (que se basa en la consolidación del Estado de Derecho), guarda relación expresa con la línea A. del Pacto transversal IX. Esos componentes mejoran el desempeño competitivo del sector minero-energético (requerida) y se vincula a la necesidad de afrontar la incertidumbre generada mediante el ajuste de las normas aplicables a la liberación de áreas mineras.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

Metodología de la decisión

1. En el presente caso, la Sala advierte que la actora formuló pretensiones principales y subsidiarias en relación con una de las normas demandadas; en concreto, el artículo de 26 de la Ley 1955 de 2019. La jurisprudencia ha aceptado la figura de pretensiones principales y subsidiarias en la acción de inconstitucionalidad⁹, pues es válido que los ciudadanos pidan que en caso de no prosperar la petición central se decida sobre la subsidiaria. Así mismo, evidencia que la pretensión principal del cargo que cuestiona el artículo 26 ibidem comparte el parámetro de constitucionalidad y su contenido normativo con el artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Con el propósito de ordenar y de dar claridad al estudio que corresponde a esta Corporación, se adoptará la siguiente metodología: Inicialmente, se evaluarán las pretensiones principales, esto es, se revisará la aptitud sustantiva de estas, y en caso de sobrepasar dicho análisis, se controlará la validez de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de

2019 en relación con el artículo 158 de la Constitución. Más adelante, se abordarán los cargos que contienen las pretensiones subsidiarias, que denuncian la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 mencionado, por vulnerar los artículos 13, 29, 209 y 229 de la Carta Política. En cada una de las censuras, se verificarán los requisitos para emitir decisión de mérito, y en caso de ser procedente, se resolverán los cargos de la demanda.

Cargo y pretensión principal en los expedientes D-13682 y D-13683: los artículos 26 y 28 de Ley 1955 de 2019 quebrantan el principio de unidad de materia

1. La ciudadana Margarita Ricaurte Rueda cuestionó dos preceptos por desconocer la unidad de materia en relación con el Plan Nacional de Desarrollo. La primera norma reguló la liquidación de los contratos mineros; mientras la segunda estableció reglas para la liberación de las áreas mineras. Explicó que esas normas carecen de relación con las metas de la Ley 1955 de 2019 y se emplearon para llenar vacíos legales. La Asociación Colombiana de Minería apoyó dicha pretensión.

1. En contraste, las instituciones públicas cuestionaron la aptitud sustantiva del cargo formulado contra el artículo 26 del estatuto en comentario. A su juicio, la censura carece de certeza y suficiencia, porque el documento denominado bases del plan nacional de desarrollo identifica a los ajustes normativos en los contratos de concesión minera como una medida importante para asegurar la competitividad del sector.

1. Ante ese cuestionamiento de la aptitud sustantiva de la demanda, se evaluará el cumplimiento de las condiciones fijadas por la jurisprudencia para iniciar un juicio de validez sobre las disposiciones atacadas. Se aclara que este estudio también puede ser realizado al momento de dictar sentencia, conforme establece la jurisprudencia constitucional¹⁰.

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que las acciones públicas de inconstitucionalidad contendrán: a) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, así como su transcripción literal o por cualquier medio; b) el señalamiento de las normas constitucionales que se consideran restringidas; c) las razones por las cuales dichos textos se estimas violados; d) el señalamiento del trámite impuesto por la constitución para la expedición de la norma, si fuere el caso y; e) la razón por la cual la Corte es competente.

1. La Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado, -sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción-, que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

1. En ese contexto, la demanda debe: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

1. El cargo dirigido a cuestionar el artículo 26 de la Ley 155 de 2019 es apto. Dicha censura es clara, por cuanto la actora formula cargos comprensibles y que siguen un hilo conductor que permite evidenciar que regular la liquidación de los contratos de concesión minera podría carecer de conexión finalista respecto del Plan Nacional de Desarrollo, al llenar un vacío de la regulación minera. El cargo también es cierto, por cuanto el artículo 26 establece las normas de liquidación en las concesiones mineras, regulación que no se encontraba en el sistema jurídico, como señalaron los intervinientes y la demandante.

1. El ataque es específico, en la medida en que propone un cuestionamiento concreto, al advertir que la norma no tiene conexión directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo. Aquí, la actora utilizó la metodología que ha empleado la Corte Constitucional para evaluar si una norma instrumental contenida en los planes de desarrollo respeta la unidad de materia. Toda esta argumentación evidencia que el reproche de la demanda es pertinente, pues se basa en argumentos de índole constitucional y solo acude a motivos legales para explicar el contexto de la norma.

1. Por último, la demanda es suficiente y genera una duda constitucional. La actora explica que la norma acusada podría estar subsanando un vacío de la ley. Para ello expuso el contexto legal de los contratos de concesión minera. A su vez, identificó los objetivos del plan y explicó los motivos por los que considera son contrarios a la Constitución, a saber: i) no contribuye al desarrollo del sector minero; ii) llena un vacío del Legislador; y iii) entrega una amplia competencia a la autoridad. Respecto de la crítica expuesta por la Presidencia de la República, la ANM y ANLA, la Sala estima que ésta constituye una razón de fondo que se debe tener en cuenta a la hora de resolver el cargo, empero no está destinada a perturbar la aptitud sustancial de la censura.

1. El cargo dirigido a cuestionar el artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 es apto. Se trata de un ataque claro, en la medida en que muestra que las reglas de liberación de áreas minera no corresponden a los fines establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo. Es más, advirtió que el precepto demandado procura llenar un vacío legal. A su vez, la censura es cierta debido a que dicha disposición no se encontraba en la legislación minera ordinaria, como en efecto señaló la demanda y las instituciones públicas. Esta situación evidencia que el cargo es específico, toda vez que se propusieron argumentos concretos fundados en la jurisprudencia constitucional. La demanda otorgó razones precisas para explicar los motivos por los cuales el artículo 28 de la ley en comentario carece de relación directa e inmediata con los fines y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

1. La actora basó toda su argumentación en premisas constitucionales de ese tipo, por lo que se observa pertinencia en la demanda. Por último, el reproche cuenta con toda la carga de justificación para poner en duda la validez jurídica de la disposición censurada, pues aplicó la metodología empleada por la jurisprudencia para verificar si una norma instrumental desconoce el principio de unidad de materia en una norma del plan de desarrollo. De igual forma, indicó sus razones para explicar que el artículo 28 carece de conexión directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo, por ejemplo, precisó los siguiente: i) la norma no es idónea para promover el desarrollo y competitividad de la industria minero-energética; ii) ese enunciado legal fue introducido para llenar un vacío normativo; y iii) no está dirigida para alcanzar las metas o estrategias del plan.

Problema jurídico

1. En esta sección y en atención a los cargos propuestos, corresponde a la Corte resolver los siguientes problemas jurídico:

i. ¿El artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, que establece el procedimiento de liquidación de los contratos de concesión minera, infringe el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), al carecer de conexidad inmediata y directa de carácter causal, temático, sistemático y teleológico con las bases materiales dominantes de la ley del plan, debido a que colma un vacío legal de forma permanente, así como no contribuye a sortear los retos técnicos y ambientales de los contratos de concesión minera?;

i. ¿El artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, que regula la liberación de áreas mineras, conculca el artículo 158 de la Carta Política, al subsanar un vacío legal de forma permanente, así como carecer de conexión inmediata y directa de carácter causal, temático, sistemático y teleológico con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo derivado de su imposibilidad de alcanzar dichas metas?

1. Para resolver esos interrogantes de derecho, la Sala adoptará la siguiente metodología: i) reseñará brevemente la naturaleza y estructura de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo; ii) esbozará la jurisprudencia sobre el principio de unidad de materia en leyes en ese tipo de compendios legales; y iii) resolverá el cargo de la demanda en los dos expedientes analizados.

Las leyes aprobatorias del Plan Nacional de Desarrollo. Reiteración de Jurisprudencia¹¹

1. Las leyes que contienen los planes nacionales de desarrollo son una expresión de la planeación y de la racionalización política, técnica y participativa para la gobernanza de objetivos colectivos importantes en el sistema constitucional¹². La expedición y contenido de este tipo de normas se encuentra reglada en las Constitución a la par que cuenta con ciertas características.

1. En el ordenamiento constitucional colombiano, la planeación ocupa un lugar relevante, debido a que es un instrumento determinante de la política social del Estado para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas de la población¹³. Se trata de estudiar y programar las variables macroeconómicas que permiten a las autoridades observar políticas básicas en diversas áreas, como el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la conservación del ambiente, entre otros¹⁴. De ahí que los planes nacionales de desarrollo permiten que los ciudadanos conozcan los objetivos sociales Estatales y la ruta que tendrá la economía, los servicios públicos u otros asuntos importantes en la agenda gubernamental.

1. En Sentencia C-557 de 2000, se precisó que la función de la planeación se encuentra en varios niveles del Estado y disposiciones de orden superior, a saber: i) el Congreso se encuentra encargado de expedir una ley orgánica que establecerá las normas que permiten la aprobación y ejecución del plan nacional de desarrollo (Art. 151 C.P); ii) esa ley orgánica regulará el procedimiento que debe surtir un plan de desarrollo, los sujetos que intervendrán en el misma y los mecanismos necesarios para su implementación (Art. 342 CP); iii) en

ejercicio y aplicación de dicha ley orgánica, el Legislador emitirá una ley ordinaria que contendrá el plan de desarrollo del gobierno de turno, compendio legal que estará dividido en una parte general y un plan de inversiones públicas de las instituciones del nivel nacional (Art. 150.3 y 339 CP); y iv) en el nivel departamental y municipal corresponde a las asambleas y a los concejos, respectivamente, proferir las disposiciones tendientes a los planes y programas de desarrollo económico y social (Arts. 300.2 y 313.2 CP.).

1. En este contexto, la Sala reitera que la estructura dual del plan nacional de desarrollo abarca los siguientes aspectos: i) la parte general que comprende los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción del Estado en el mediano plazo; así como las estrategias y orientaciones generales en materia de política económica y ambiental¹⁵; ii) los presupuestos plurianuales de los programas centrales y proyectos de inversión pública nacional, la proyección de los recursos necesarios para su ejecución¹⁶. A esta división, se suma la obligación que tiene el Legislador de incluir en esa ley “las medidas necesarias para materializar el cumplimiento de los mismos”¹⁷, de conformidad con el artículo 150.3 Superior.

1. Así mismo, la jurisprudencia Constitucional ha atribuido varias características a la ley del plan nacional de desarrollo. En primer lugar, ha manifestado que es una norma ordinaria de carácter especial, pues se compone de una parte general y un plan de inversiones, los cuales deben asegurar la sostenibilidad fiscal¹⁸. En segundo lugar, ha indicado que es una ley participativa, en la medida en que se encuentra sometida a un procedimiento deliberativo previo a su discusión en el congreso que se constituye como una instancia de consulta y de participación para elaborar el plan¹⁹.

1. En tercer y cuarto lugar, ha precisado que es una ley multitemática y heterogénea²⁰, toda vez que regula varios tópicos, al punto que sus disposiciones pueden carecer de relación entre sí²¹. Dicha cualidad se explica por el resultado de la deliberación que se presenta en la elaboración de la ley, interacción que permite concluir diferentes visiones de desarrollo y

metas sociales, económicas o políticas²². En quinto lugar, ha indicado que ese compendio legal tiene una vocación temporal²³, sin desconocer que algunas normas han superado el período de un gobierno, siempre y cuando hayan tenido un fin planificador y de impulso de ejecución del plan cuatrienal²⁴.

1. En suma, las leyes del plan nacional de desarrollo son normas que materializan el principio de planeación y la función de dirección de la economía por parte del Estado, la cual se expresa en todos los niveles de la organización política. Se trata de una ley que se caracteriza por ser ordinaria y especial, debido a sus particularidades económicas y a su división en parte general y un plan de inversiones públicas. A su vez, es el resultado de un componente participativo que se encuentra sujeto a la constitución y la ley orgánica de la materia. Por último, posee un contenido multitemático y heterogéneo con vocación temporal.

El principio de unidad de materia en el plan nacional de desarrollo. Reiteración de jurisprudencia²⁵

1. A pesar del carácter multitemático y heterogéneo de las leyes del plan de desarrollo, la Corte Constitucional ha precisado que ese tipo de compendios legales se encuentran vinculados al principio de unidad de materia, reconocido en el artículo 158 de la Carta Política. Sin embargo, el grado de sujeción adquiere particularidades como resultado de las características de las normas contenidas en los planes nacionales de desarrollo. En este punto, es necesario abordar criterios jurisprudenciales sobre los preceptos que subsanan vacíos legales de manera permanente en las leyes de planeación de cada gobierno.

1. El artículo 158 de la Constitución dispone que “todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”²⁶. Esta Corporación ha precisado que ese mandato tiene la finalidad de racionalizar el trámite legislativo²⁷, dado que apunta a la coherencia de la ley y a impedir que los

ciudadanos sean sorprendidos con un enunciado extraño a un cuerpo legal en particular.

1. Se trata de que el Legislador asegure la coherencia y racionalice su trabajo, lo que se traduce en un parámetro técnico que fortalece el principio democrático. Ello parte del reconocimiento de que la racionalidad del Legislador es solo un ideal que queda descartado en muchas ocasiones cuando se aparta de la Norma Superior²⁸, caso en que la Corte Constitucional tiene la competencia para revisar y corregir ese desafuero²⁹. En este contexto, el control judicial funge como un incentivo para lograr las mejores leyes posibles, beneficio que brinda legitimidad a las mismas³⁰.

1. Para la Corte, esta clase de principios y deberes se comporta como un dispositivo que permite evaluar la legislación en términos de razonable³¹. Su análisis consiste en verificar que las “disposiciones de un mismo cuerpo normativo guarden conexidad interna con la materia principal regulada en el mismo³². En efecto “solo aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley”³³.

1. Ese estándar flexible del principio de unidad de materia apareja una aplicación razonable del mismo, pues busca no interferir de forma desmedida el mandato democrático. De acuerdo con la jurisprudencia Constitucional, una norma debe ser expulsada del ordenamiento jurídico por desconocer el artículo 158 Superior “solo en caso de que el ‘núcleo temático’³⁴ de la ley a la que se adscribe no guarde ningún tipo de relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con ella³⁵”³⁶.

1. Ahora bien, tratándose de las leyes de los planes nacionales de desarrollo el control pasa de flexible a riguroso, porque son estatutos que tiene su origen en una iniciativa del gobierno

y su debate legislativo es atenuado. Esta clase de leyes se aprueban en 3 debates y el primero de ellos se realiza de manera conjunta en las Comisiones del Congreso³⁷, las modificaciones relevantes deben contar con autorización del gobierno³⁸, y su plazo de aprobación no puede superar los 3 meses³⁹.

1. En recientes Sentencias C-026, C-126, C-415, C-440, C-464 de 2020, C-030 y C-063 de 2021, la Corte explicó que para verificar la validez jurídica de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo deben tenerse en cuenta las siguientes reglas judiciales:

i. “La unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino de los programas, proyectos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución y de las medidas que se adopten para impulsar su cumplimiento, los cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo”⁴⁰. La disposición acusada debe tener un carácter instrumental con las metas y objetivos del plan, esto es, tendría que observar una relación de medio a fin positiva entre esas dos normas⁴¹. La jurisprudencia ha entendido que una norma instrumental es aquel enunciado presupuestal o normativo idóneo para asegurar la efectiva y eficiente realización o cumplimiento del plan de desarrollo⁴². El precepto atacado debe tener el objetivo de planificar y priorizar acciones públicas o ejecutar el presupuesto durante el gobierno.

i. La relación entre objetivos metas y estrategias generales del plan frente a las normas instrumentales debe ser una conexión teleológica estrecha, de modo que se constate la relación entre medios y fines. Aquí se debe evidenciar que “la realización de los planes generales tiene relación directa e inmediata con los contenidos de las normas instrumentales que se consagran.”⁴⁶

i. Como se explicó en esta providencia, el juicio de constitucionalidad es más estricto a la hora de verificar la conexión estrecha entre las metas y objetivos generales en relación con las disposiciones instrumentales.

1. En este contexto y en el marco de las reglas mencionadas, la Sala ha formulado unos pasos para revisar la validez de una norma instrumental que se encuentra en los planes nacionales de desarrollo, a saber⁴⁷:“(i) determinar la ubicación y alcance de la norma impugnada y, a partir de ello, establecer si esta tiene o no naturaleza instrumental; (ii) establecer si existen programas o proyectos descritos de manera concreta, específica y detallada incorporados en el Plan Nacional de Inversiones que puedan relacionarse con la disposición juzgada y, de ser el caso, proceder a su caracterización; Finalmente, se debe, (iii) determinar si entre la disposición instrumental acusada y los programas o proyectos identificados en el paso anterior existe una conexidad directa e inmediata, de forma que la medida instrumental sea necesaria para impulsar su cumplimiento”⁴⁸. De acuerdo con los cargos de las demandas, la Sala se detendrá en las hipótesis que ha estudiado respecto de las normas instrumentales que subsanan vacíos de la ley de forma permanente.

1. Reglas de subsanación de vacíos legales: En principio, la jurisprudencia ha proscrito las normas que contienen los planes nacionales de desarrollo que procuran subsanar vacíos legales o enmendar errores del ordenamiento jurídico⁴⁹. La razón de esta regla responde a evitar que no se vacíe la competencia del Legislador ordinario a través de leyes que fueron tramitadas con un menor número de debates. Sin embargo, ese tipo de normas que llenan vacíos o corrigen yerros legales no estarían indefectiblemente afectadas por una inconstitucionalidad. Esa situación antijurídica del enunciado legal no ocurrirá, siempre y cuando pueda demostrarse y justificarse que constituye un instrumento idóneo y útil para concretar o materializar una política que se encuentra inserta en la ley del plan o sus bases⁵⁰, esto es, que tenga una específica y directa finalidad planificadora y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal⁵¹.

1. En atención a la regla descrita, la Corte declaró exequible las siguientes disposiciones que se encuentran en las normas de los planes de desarrollo, las cuales se referencian a título de ejemplo:

i. La atribución a los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional del Sur de la Amazonia de la potestad de autonomía técnica, administrativa y financiera⁵².

i. La facultad que fue entregada a la Autoridad Nacional de Televisión -ANTV- para determinar el número de concesionarios y las condiciones de los contratos que se otorgaba a los espacios de televisión en el CANAL UNO⁵³.

i. La posibilidad de negociar de forma centralizada los precios de los medicamentos, insumos y dispositivos como medida de política pública⁵⁴.

i. La función asignada al ICETEX de financiar o cofinanciar los programas y proyectos específicos que contribuyan al desarrollo académico y administrativo de las instituciones de educación superior⁵⁵.

i. La garantía de transferencia de los recursos del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -FONTIC- a la Superintendencia de Industria y Comercio con la finalidad de que ejerza las funciones de inspección, vigilancia y control en materia de comunicaciones⁵⁶.

1. En contraste, ha considerado que las medidas enunciadas a continuación son contrarias al ordenamiento jurídico superior, al conculcar el principio de unidad de materia en los planes

nacionales de desarrollo, debido a que únicamente llenan un vacío legal y carecen de conexidad con los propósitos u objetivos de estos:

i. La regulación del proceso de liquidación de las empresas de servicios públicos domiciliarios que se encontraba dirigida a asegurar la continuidad en la prestación del servicio durante la toma de posesión para la liquidación⁵⁷;

i. Las normas que establecían la regulación de la cotización en el Sistema de Seguridad Social Integral de los Trabajadores independientes⁵⁸;

1. Reglas de temporalidad: Como se advirtió en esta providencia, la Corte ha manifestado que la ley del Plan Nacional de Desarrollo posee una vocación temporal, por lo que sus medidas deben tener vigencia transitoria. En efecto, el tiempo de vigor de la norma es un indicio de la violación o no del principio de unidad de materia, empero no es el único criterio determinante para revisar su validez.

1. En Sentencia C-415 de 2020, se precisó que la modificación o expedición de leyes ordinarias de carácter permanente no es inconstitucional, “siempre que la modificación tenga un fin planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal, pero su vigencia, en principio, corresponderá a la del plan cuyo cumplimiento pretende impulsar”. Agregó que esa condición debe ser acreditada a través de justificación que exprese los motivos de esa conexidad o evidenciada por la Corte Constitucional.

1. De manera especial, antes de la expedición de la dicha providencia, la Corte ha declarado exequible varias normas con carácter permanente. Verbigracia, la creación de instituciones como, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -

ADRES-60, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES-61. Lo propio sucedió con normas que pretendían eliminar barreras para el despliegue de infraestructura en la prestación de los servicios de telecomunicaciones⁶² y la disposición que permite la integración vertical de las empresas del sector eléctrico⁶³.

1. En contraste, se han suprimido del ordenamiento jurídico las normatividades que regulan el ingreso base de cotización de los trabajadores independiente⁶⁴, el establecimiento de un tributo que permite captar los recursos para el funcionamiento de la Comisión de Regulación de Energía y Gas -CREG-, la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico -CRA- y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios -SSPD-⁶⁵, así como los parámetros para imponer las multas destinadas al Fondo Empresarial por Infracciones al Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios⁶⁶.

1. En este estado de cosas, es claro que las disposiciones legales e instrumentales contenidas en los planes de desarrollo que subsanan vacíos legales y que tienen vigencia permanente no son per se contrarias a la Constitución. Aunque, esas proposiciones son indicativas de un posible desconocimiento del principio de unidad de materia, por lo que el juicio de constitucionalidad se torna más riguroso que en otros casos en que se revisa la validez de las normas del Plan.

1. En Sentencia C-415 de 2020, se advirtió que el aumento de intensidad del escrutinio se materializa en revisar la información que tuvieron los congresistas a la hora de aprobar y discutir la disposición; y en constatar si existe justificación suficiente respecto de ese contenido deóntico, de modo “que exponga con claridad que: i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión

inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”

1. Esa situación implica que el Gobierno y el Legislador debieron observar una justificación sobre la adopción de la medida, que subsana un vacío legal de forma permanente, para identificar y constatar la conexidad entre los objetivos del plan con la norma instrumental analizada, así como su función planificadora y de impulsa a la ejecución del plan cuatrienal. La carga indicada es indispensable para modificar los códigos, dado que estos hacen parte de la libertad configurativa del órgano de representación popular. Así mismo, esta regla evita que a través de las leyes del plan nacional de desarrollo queden vacías las competencias del Congreso de la República.

1. La Corte subraya que esa carga cualificada de justificación es consecuencia del vínculo que tienen el principio de unidad de materia con la coherencia y la racionalidad que debe respetar el Legislador a la hora de garantizar el principio democrático. La expresión de razones se erige como una forma de control a los desafueros del Congreso de la República. En efecto, la racionalidad que se pretende para una ley o medida legislativa significa que ésta debe estar justificada⁶⁷.

Resolución de los cargos de unidad de materia en los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019

1. La actora cuestionó los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2010, debido a que desconocieron el artículo 158 Superior, al quebrantar el principio de unidad de materia. Explicó que la primera disposición, que regula el proceso de liquidación en el contrato de concesión minera, carece de conexidad con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, porque subsana el vacío legal que el Legislador dejó en ese punto y no contribuye en nada en la consecución de los fines de protección al ambiente. De la misma forma, reprochó que la segunda disposición tampoco tiene relación directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo, ni materializa las metas de éste. La ampliación del plazo para liberar las áreas

mineras también se encuentra dirigida a llenar un vacío legal de forma permanente, lo que está proscrito por la Carta Política.

1. En ese contexto, se procede a aplicar la metodología expuesta en el párrafo 31, con el de responder los problemas jurídicos de la presente providencia.

i. Ubicación, contexto y alcance de las disposiciones demandadas

1. Los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 se encuentran ubicados en la Subsección 1ª, llamada “Legalidad para el sector ambiental y minero energético” de la Sección I denominada “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”, acápites que, a su vez, hacen parte del Capítulo II sobre “mecanismos de ejecución del plan” del Título II. Se advierte que los artículos mencionados se hallan en un grupo de disposiciones que tienen por objeto regular aspectos mineros (Arts. 22 – 32 del Plan Nacional de Desarrollo).

1. El artículo 26 de la Ley 1995 de 2019: este enunciado legal establece el procedimiento para liquidar los contratos de concesión minera, el cual no se encontraba regulado en normatividad alguna, tal como reconocieron la accionante, las instituciones públicas y el Procurador General de la Nación. El Código de Minas solo se refería a la liquidación de esos negocios jurídicos para atribuir la carga al interesado de readecuar los terrenos objeto de exploración y explotación a un uso normal o alternativo en esa fase de cierre -Art. 183-.

1. El precepto atacado fija el plazo de liquidación y el procedimiento que la administración tiene la obligación de seguir para concluir esa actuación administrativa. De ahí que constituye una instancia en que se puede realizar un balance final o ajuste de cuentas entre

la autoridad y el particular contratista para finiquitar la relación jurídica obligacional⁶⁸. Por regla general, dicha etapa ocurre con posterioridad a la terminación del contrato.

1. El inciso 1º de la disposición acusada configura la liquidación bilateral, al señalar que los contratos de concesión minera deberán ser liquidados de común acuerdo. Así mismo, indica la oportunidad para finiquitar ese tipo de negocios jurídicos en las siguientes circunstancias: i) a la terminación del contrato y dentro del plazo fijado en el mismo; o ii) dentro del tiempo que acuerden las partes para el efecto. Nótese que el Plan Nacional de Desarrollo pretende que las partes tuvieran la libertad para pactar el momento en que se debe finiquitar el contrato de concesión minera. Sin embargo, la ley dispone un período subsidiario que opera en caso de que no exista claridad en la oportunidad para liquidar el mencionado negocio jurídico y corresponde con los 12 meses siguientes de la expedición del acto administrativo que declare la terminación.

1. La primera parte del inciso 2º instituye la liquidación unilateral del contrato de concesión minera, al estipular las directrices que se deben seguir en los eventos que se enuncian a continuación: i) el concesionario no se presentó a efectos de finiquitar el negocio jurídico, a pesar de que fue notificado de la diligencia de liquidación; ii) las partes no llegaron acuerdo alguno sobre el particular. A través de acto administrativo motivado, la entidad podrá liquidar unilateralmente el contrato dentro de los 2 meses siguientes a la convocatoria o falta de acuerdo, de acuerdo con el artículo 141 de la Ley 1437 de 2011. Se trata de una actuación administrativa que adelanta la autoridad minera que debe respetar el debido proceso del contratista.

1. El inciso 3º prevé que en el evento en que el contratista hubiese presentado objeciones a la liquidación por mutuo acuerdo, la autoridad minera solo podrá finiquitar de forma unilateral los aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

1. El artículo 28 de la Ley 1955 de 2019: este enunciado legal aclara qué debe entender por área libre, es decir, aquella que puede ser objeto de contrato de concesión. Para el Consejo de Estado, esa definición y su procedimiento es una materia reservada para la ley, de acuerdo con los numerales 2 y 21 del artículo 150 Superior⁶⁹. Es más, ha precisado que la liberación de áreas minera no fue regulada por el Código Minero, por lo que el precepto demandado subsana ese vacío.

1. El inciso 1º advierte que las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que hubiesen quedado libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión después de 15 días de la firmeza del acto administrativo o desistimiento o cualquier acto que implique libertad de la zona.

1. El inciso 2º reconoce que el área que haya sido objeto de contrato de concesión minera y que hubiese terminado podrá desanotarse del Catastro Minero Nacional después de los 15 días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. A su vez, indica que “en el caso de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras.”

1. El mismo inciso 2º establece directrices relacionadas con el deber de publicidad de la decisión de la administración que implica liberar una zona minera. En efecto, señala que el acto administrativo que hubiese declarado la liberación de áreas por parte de la autoridad minera (por rechazo de propuesta de contrato, aceptar desistimiento, por declaratoria de caducidad del contrato, vencimiento del término del mismo, mutuo acuerdo, muerte del concesionario o liquidación del contrato), deberá ser publicado en la página electrónica de esa institución o el medio que hiciere sus veces, dentro de los 5 días siguientes a la firmeza o ejecutoria del acto. En ese plazo deberá inscribirse dicha situación en el Registro Minero.

1. La Sala precisa que las disposiciones demandadas son de carácter instrumental, dado que no establecen un objetivo general o meta. Se trata de medidas dirigidas a regular los procedimientos de liquidación de los contratos de concesión minera y de liberación de las áreas objeto de explotación, respectivamente. La función instrumental de los preceptos acusados se hace más evidente cuando se reconoce que son proposiciones jurídicas que pretenden llenar vacíos legales del Código Minero y adicionar disposiciones del mismo, como advirtieron todos los intervinientes, la Vista Fiscal y la demandante.

i. Los objetivos, metas, planes y estrategias de la Ley 1955 de 2019 y su relación con las disposiciones demandadas

1. El artículo 1º de la Ley 1955 de 2019, por la “cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. ‘Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’”, establece que su objeto es “sentar las bases de legalidad, emprendimiento y equidad que permitan lograr la igualdad de oportunidades para todos los colombianos, en concordancia con un proyecto de largo plazo con el que Colombia alcance los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030”.

1. Por su parte, el artículo 2º advierte que ese compendio legal se complementará con el documento llamado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Dicho texto fue elaborado por el Gobierno Nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación y junto con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo: “(...) es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo y se incorpora a la presente ley como anexo”⁷⁰. .

1. El artículo 3º de la Ley en comentario explica que el Plan Nacional de Desarrollo se compone de objetivos de política pública denominados pactos, que pueden ser estructurares y transversales. Ese tipo de acuerdos son una ruta para alcanzar la legalidad y el emprendimiento para el logro de la equidad, de conformidad con el documento de Bases del

1. Los pactos estructurales son 3 y ayudan a lograr el objetivo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo, a saber: “(i) pacto por la legalidad, mediante el cual se describen las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial; (ii) pacto por el emprendimiento, que plantea expandir las oportunidades de los colombianos por medio del estímulo al emprendimiento, la formalización del trabajo y las actividades económicas, y el fortalecimiento del tejido empresarial en las ciudades y en el campo, y (iii) pacto por la equidad, por medio del cual se busca la igualdad de oportunidades para todos, mediante una política social moderna, orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias, como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social”⁷².

1. Los pactos transversales contienen los propósitos que habilitan y conectan a las metas estructurales, debido a que generan espacios de coordinación, lo que hace posible el logro de mayor equidad de oportunidades, legalidad y emprendimiento⁷³. Estos son: el Pacto por la sostenibilidad; el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación; el Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; el Pacto por la transformación digital de Colombia; el Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos; el Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades; el Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; el Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; el Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom; el Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; el Pacto por la equidad de las mujeres; el Pacto por una gestión pública efectiva; el Pacto por la descentralización; y el Pacto por la productividad y equidad de las regiones con las directrices propias de cada región identificada en la ley. Con esto concluye el Título I de la Ley.

1. El Título II comienza con el Capítulo I, que contiene el “Plan de Inversiones y Presupuestos Plurianuales”. Acto seguido, el Capítulo II fija los “Mecanismos de ejecución del Plan” y se divide en 4 Secciones, como son: i) “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”⁷⁴; ii) “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”⁷⁵; iii) “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”⁷⁶; y iv) “Facultades Extraordinarias”⁷⁷.

1. A su vez, la Sección I se divide en 6 subsecciones, a saber: i) Legalidad para el sector ambiental y minero energético⁷⁸; ii) Legalidad para la transparencia de las finanzas públicas⁷⁹; iii) Legalidad para la protección social⁸⁰. iv) Legalidad de la propiedad⁸¹; v) Legalidad en materia de infraestructura⁸²; y vi) Legalidad y otras disposiciones⁸³.

1. En el caso de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, la Sala estima que tienen relación con el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia” del Capítulo II “mecanismos de ejecución del Plan”. Ello por su ubicación en la ley y su igual pertenencia a la Subsección I “legalidad para el sector ambiental y minero energético”.

1. Así mismo, los preceptos revisados tendrían vínculo con el acuerdo transversal identificado como “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”. Según indica el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, las proposiciones jurídicas atacadas harían parte de la línea A, que se refiere al “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. En concreto, serían estrategias dentro del objetivo (b) “desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos

naturales no renovables”.

2. Sobre el particular, se afirmó que un marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados requiere abordar los siguientes retos: “ajustar las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas”⁸⁴.

1. Con base en estas precisiones, la Sala Plena procede a evaluar la conexidad directa e inmediata de los enunciados normativos demandados.

i. Conexidad directa e inmediata entre las disposiciones demandadas y la parte general del Plan Nacional de Desarrollo

1. Las disposiciones mencionadas subsanaron vacíos legales de forma permanente del Código de Minas, lo que supone una perturbación al principio de democrático y al de unidad de materia. Además, según la actora, las medidas carecen de conexidad para alcanzar los fines del plan, dado que interfirieron la competencia ordinaria del Legislador y carecen de la idoneidad para lograr dichas metas. Por su parte, las instituciones públicas advirtieron que llenar el vacío legal era indispensable para ajustar la normatividad minera y lograr los objetivos propuestos por el Plan Nacional de Desarrollo en ese tópico.

1. Los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 se encuentran en la Sección I, que regula el “Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia”. Sin embargo, la Sala advierte que las disposiciones mencionadas carecen de relación y conexidad con el pacto estructural mencionado. Es más,

la regulación de los procedimientos para liquidar contratos mineros y liberar las áreas de explotación no se encuadra dentro del objetivo de ese pacto, que consiste en: “establece las bases para la protección de las libertades individuales y de los bienes públicos, para el imperio de la ley y la garantía de los derechos humanos, para una lucha certera contra la corrupción y para el fortalecimiento de la Rama Judicial”. Dicho de otra forma, las proposiciones atacadas no son instrumentales para alcanzar la meta referida.

1. Las normas atacadas no se subsumen en alguna de las líneas que hacen parte de ese pacto estructural⁸⁵ y que pretenden asegurar la seguridad, el orden público, la vigencia del sistema jurídico superior (derechos humanos y acceso fácil además de oportuna a la justicia), luchar contra la corrupción, diseñar y ejecutar una política exterior responsable, innovadora y constructiva, así como promover la participación ciudadana. De hecho, ninguno de esos derroteros pretende otorgar seguridad jurídica a los contratos mineros o llenar vacíos legales del derecho existente⁸⁶.

1. Ahora bien, se considera que las medidas demandadas tienen relación con el pacto transversal “por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, dado que hacen parte de la línea A) llamada “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. Aquí, el documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo reconoce que el objetivo 2º intenta “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Para alcanzar ese fin, se pretende implementar un marco legal claro y estable que aborde entre otros retos la liquidación de los contratos y la liberación de áreas.

1. Por el contrario, no se evidencia ese nexo con el objetivo 1º de la línea Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social, que se refiere a “consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles”. En nada se relacionan el procedimiento de liquidación de los contratos y la liberación de las áreas

mineras con un nuevo relacionamiento del Gobierno Nacional con los entes territoriales, basado en los principios de coordinación y concurrencia. Lo propio sucede con la otra herramienta que pretende alcanzar ese objetivo 1º y que consiste en garantizar que las operaciones minero-energéticas se realicen con mayor responsabilidad ambiental e inclusión en el territorio.

1. Tampoco se presenta una relación sistemática con la línea B) del “Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidad” denominada “Seguridad energética para el desarrollo productivo”. Lo antepuesto, porque establecer un procedimiento de liquidación de concesiones y de liberación de áreas mineras no aporta ni promueve los siguientes objetivos: 1) generar energía en el país, ni nuevas tendencias energéticas; 2) consolidar la cadena energética; y 3) aprovechar los mercados energéticos internacionales.

1. En este punto, es importante sintetizar que no existe relación instrumental o sistemática entre los enunciados legales demandados y el pacto estructural por una legalidad. En contraste, sí se presenta ese vínculo con el plan transversal minero energético en su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. En concreto, ese nexo ocurre con el objetivo 2, “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”. Descendiendo más en la estructura del documento de bases, se advierte que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 se incorporan a la estrategia que busca lograr las metas del objetivo 2º de la línea del mencionado pacto transversal, dado que auxiliarían la configuración de un marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados. Se procede a evaluar si este vínculo es directo e inmediato.

1. A pesar de la asociación reseñada, se concluye que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 no evidencian la conexidad directa, inmediata y estrecha con las metas, programas y objetivos generales de la Ley del Plan o sus bases.

1. En primer lugar, este Tribunal considera que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 no tienen una conexidad directa e inmediata con el “pacto los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, porque establecer el procedimiento de liquidación del contrato de concesión y de liberación de áreas mineras no conlleva inequívocamente a promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética. Las medidas analizadas alcanzarían esa meta de forma eventual e hipotética, por lo que requerirían de factores adicionales para lograr ese fin. Inclusive, esas alternativas por sí solas no conseguirían configurar un marco legal estable que garantice la seguridad jurídica y el ambiente, debido a que no se refieren a regulaciones técnicas ambientales que garanticen una explotación racional de los recursos minerales. Tampoco son una respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico del documento de bases⁸⁷, por ejemplo, mejorar el relacionamiento con las comunidades, así como el control y seguimiento a la producción y las actividades ilegales.

1. Se subraya que las normas demandadas subsanan vacíos que tenía el Código de Minas respecto de la liquidación de los contratos y la liberación de áreas mineras. Como se explicó, esos procedimientos no se encontraban regulados en la Ley 685 de 2001. Nótese que los preceptos acusados pretenden arreglar falencias del mencionado estatuto. Por tanto, se trata de modificaciones permanentes al ordenamiento jurídico, sin que pueda evidenciarse una finalidad planificadora y de ejecución del plan cuatrienal, como lo ha exigido la reciente jurisprudencia constitucional.

1. El artículo 26 implicó una reforma al régimen jurídico minero, dado que introdujo el procedimiento de liquidación de los negocios jurídicos. En concreto, esa disposición adicionó las reglas de la terminación de los contratos de concesión minera, pues configuró el procedimiento de liquidación de esos negocios jurídicos. La declaración de la terminación del contrato sucederá cuando no se pactó plazo para finiquitarlo o no hubo acuerdo sobre el tiempo para liquidarlo (inciso 1º ibidem). Por ende, la modificación propuesta es permanente, por lo que afecta la conexidad directa, inmediata y estrecha de las normas censuradas en

relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

1. Si bien, el artículo 28 del Plan Nacional de Desarrollo hace parte de la órbita legal y ordinaria que tiene el Legislador, como lo ha precisado el Consejo de Estado al indicar que existe reserva de ley para configurar procedimientos administrativos, como la liberación de áreas mineras, de acuerdo con el artículo 150.21 de la Carta Política⁸⁸, la disposición subsanó un vacío legal del Código de Minas de forma permanente, dejando de lado la conexidad con las metas del Plan de Desarrollo.

1. En segundo lugar, la Sala concluye que no se presenta un vínculo teleológico de los preceptos demandados con los objetivos y estrategias del plan transversal minero-energético, por cuanto se limitaron a llenar vacíos de la legislación minera respecto de los contratos de concesión y la liberación de áreas mineras. No se constata la relación medio y fin de los artículos 26 y 28 ibidem frente a los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo. De la lectura de las normas, no se evidencia cómo establecer un procedimiento de liquidación de las concesiones y de liberación de las áreas mineras lograría la responsabilidad ambiental y social en el desarrollo minero-energético. Las medidas analizadas en la presente ocasión no son determinantes para lograr los propósitos que persigue la Ley 1955 de 2019, dado que subsanan vacíos legales en estatutos que no tienen esa finalidad.

1. En tercer lugar, las medidas descritas no poseen funciones planificadoras⁸⁹, porque se concentran en establecer trámites para resolver problemas procedimentales particulares en la función cotidiana de la autoridad minera. De una parte, establecer reglas de liquidación de contratos y de liberación de áreas mineras jamás aparece ordenar y priorizar las acciones públicas. El artículo 26 establece el procedimiento de una etapa del contrato de concesión minera, lo cual no se identifica con la ordenación de acciones de la administración hacia futuro. El artículo 28 es un insumo para realizar distribuciones de derechos de explotación y exploración minera, empero no tiene un fin planificador que se base en la planeación y la

gestión pública. En últimas son disposiciones que responden a los problemas cotidianos del contrato de concesión y que pretendieron solucionar falencias de la legislación minera.

1. De otra parte, las alternativas atacadas muestran a la autoridad minera y al contratista los pasos a seguir para poner fin a la concesión junto con el respeto al ordenamiento jurídico. Se trata de labores propias del Código Minero, al punto que buscan solventar falencias de dicho estatuto.

1. En cuarto lugar, la Corte se encuentra obligada a someter los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 a un juicio de constitucionalidad más estricto y riguroso, dado que son disposiciones que subsanan vacíos legales de forma permanente.

1. Como se advirtió en los párrafos 30-42 de esta providencia, la Sentencia C-415 de 2020 fijó los parámetros que se deben aplicar en casos como estos. De hecho, era forzoso que la iniciativa legislativa que recogió las normas atacadas hubiese estado “precedida de la justificación suficiente que evidenciara con claridad que la disposición pretendida: i) constituye una expresión de la función de planeación, ii) es una norma instrumental destinada a permitir la ejecución del plan favoreciendo la consecución de los objetivos generales, iii) es un mecanismo idóneo para la puesta en marcha del plan de inversiones o una medida indispensable para impulsar el cumplimiento del PND y iv) no busca llenar vacíos e inconsistencias de otro tipo de leyes”.

1. La Corte toma nota que el texto de Bases del Plan de Desarrollo no enfatizó, ni explicó la necesidad de expedir una regulación sobre la liquidación de los contratos de concesión en materia de minería, ni de la liberación de las áreas mineras. La única referencia de esas medidas se presentó en la identificación de los retos que debe afrontar el Gobierno Nacional en ese pacto transversal. Nótese que la justificación para expedir las normas cuestionadas era indispensable para modificar de forma permanente el Código Minero, a pesar de no tener

una función planificadora ni de ejecución del plan cuatrienal.

1. Aunado a lo anterior, si bien los artículos 26 y 28 del estatuto mencionado estuvieron en el Plan Nacional de Desarrollo durante todo el debate parlamentario desde su presentación en las Comisiones Constitucionales Permanentes hasta su aprobación, lo cierto es que nunca se expresaron las razones que hacía necesario emitir una normatividad que llenara vacíos del Código de Minas en ejercicio de las facultades que otorga la planeación y prescindiera de las facultades ordinarias⁹⁰. En el trámite de elaboración de la ley, varios congresistas solo propusieron ajustes o supresión de los preceptos atacados, empero no debatieron sobre la naturaleza de la norma, ni su función.

1. Al respecto, en la exposición de motivos de la Ley 1955 de 2019, la referencia al sector minero se concretó a las siguientes metas: “De igual forma, se fomentará la competencia en el sector energético, la inversión en innovación y el fomento al uso de nuevas tecnologías para la prestación del servicio y el aumento de cobertura. Se adelantarán acciones en torno a la explotación de hidrocarburos y minerales bajo altos estándares técnicos, ambientales y sociales, así como la actividad minera del país”⁹¹. En efecto, nada se dijo sobre la necesidad de modificar de forma permanente el Código de Minas, ni subsanar vacíos legales de ese estatuto sobre la liquidación de los contratos o/y la liberación de áreas mineras, como tampoco acerca de su función planificadora.

1. De conformidad con la regla expuesta en esta providencia, el Gobierno Nacional y las demás instituciones que intervinieron no argumentaron de forma específica sobre la idoneidad de los enunciados legales atacados en relación con la función de subsanar vacíos legales de forma permanente. Los organismos de la rama ejecutiva nunca manifestaron la necesidad de adicionar disposiciones a la Ley 685 de 2001 a través de las facultades del Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco explicaron por qué no podían realizarse, ni mucho menos cuál era esa finalidad planificadora específica de esas adiciones permanentes en el marco de las competencias ordinarias. Sobre el particular, en el trámite de constitucionalidad, se

restringieron a indicar:

“el análisis de la conexidad material y teleológica de las normas del plan con sus objetivos generales no consiste, sencillamente, en verificar si la norma llena un vacío legal, sino en advertir que, pese a hacerlo, esta medida constituye una herramienta real, directa, efectiva y eficaz para materializar los objetivos generales del Plan. Una interpretación simplista como la que propone la demanda llevaría a considerar que prácticamente todas las normas de una Ley del Plan tendrían que ser declaradas inconstitucionales. Es claro que los criterios de inclusión de las normas del plan no pueden interpretarse aisladamente, sino que deben integrarse, sistematizarse y analizarse como un todo.”⁹²

1. Las razones expuestas en el trámite legal de la Ley 1955 de 2019 y en el presente proceso de constitucionalidad no justifican por qué se hace indispensable la reforma permanente del régimen de contratación minero en el Plan Nacional de Desarrollo. Esa explicación era insoslayable, dado que en el trámite de esa ley queda reducido el principio democrático, pues se aprueba en 3 meses y 3 debates, situación que deteriora la deliberación democrática suficiente y plural de una regulación que genera distintas tensiones constitucionales, como se manifestó en las Sentencias C-035, C-389 de 2016, así como SU-133 de 2017 y SU-095 de 2018.

1. En efecto, era forzoso exigir que el documento de bases -que hace parte integral de la iniciativa- mostrara las razones por las cuales era imperioso incidir en el régimen jurídico minero con la Ley de Planeación. De ahí que era indispensable esbozar consideraciones más allá de los retos que debe afrontar el sector minero y advertir los motivos que fundamentaban la necesidad de subsanar vacíos legales y ajustar inconsistencias del Código de Minas en la Ley del Plan y no en leyes ordinarias con el debido debate democrático. La Sala llama la atención frente al hecho de que esos inconvenientes han sido identificados de manera reiterada en la normatividad minera⁹³, empero inadecuadamente se adoptaron esos correctivos en una normativa de planeación.

1. Se insiste sobre la importancia de evidenciar la necesidad de adoptar una justificación

suficiente en relación con una normatividad que hace parte de las competencias ordinarias constitucionales del Congreso, como es la expedición de códigos. Esa clase de regulaciones en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, que sufre una reducción el principio democrático, vacía las demás facultades atribuidas al Legislativo⁹⁴. También soslaya que la regulación minera genera varias tensiones constitucionales que hace forzoso someter dicha normatividad a un debate amplio, robusto y plural⁹⁵, que no se tuvo en la Ley 1955 de 2019.

1. En esta oportunidad, es pertinente traer a colación la manifestación que efectuó la Sentencia C-126 de 2020: “el Plan Nacional de Desarrollo no es una herramienta para subsanar vacíos normativos existentes en otras leyes ordinarias. Es decir, si una política estatal enfrenta una falencia estructural, cuya naturaleza excede la órbita de acción de un gobierno, la medida legislativa adoptada para solucionar dicha falencia debe ser, por su naturaleza, de carácter permanente”.

1. La Sala reitera que subsanar vacíos legales de forma permanente que implican modificar el Código Minero requiere una motivación clara y suficiente en el documento de bases del Plan, que permita evidenciar el carácter necesario o indispensable de su adopción, asociado a su carácter planificador y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal⁹⁶. En caso de no contar con dicha argumentación, se desconocerían el principio democrático y la vocación temporal que tienen las leyes del Plan⁹⁷.

1. Por consiguiente, los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia, al establecer regulaciones sobre la liquidación de los contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras, porque configuran medidas permanentes que llenan vacíos legales de la Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma. Adicionalmente, esas alternativas no tienen conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y

social”. De hecho, carecen de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto, pues son insuficientes para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Las alternativas contenidas en el estatuto censurado no poseen una naturaleza de planificación, puesto que no priorizan esfuerzos de la autoridad. En realidad, se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera.

1. De conformidad con las Sentencias C-126, C-415 y C-464 de 2020, en el trámite legislativo que concluyó con la expedición de los artículos censurados no se demostró que las medidas demandadas eran necesarias para alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco se justificó la interferencia de la regla de temporalidad y de vacío legal. No se expusieron con claridad las razones que llevaron al Legislador a prescindir de sus competencias ordinarias y efectuar una modificación al régimen contractual minero en una norma que tiene una vocación transitoria, como es el Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo, el Gobierno Nacional formuló razones insuficientes para explicar los motivos que fundamentaron emitir una regulación permanente que modifica el régimen de contratación minero en una norma de planificación.

1. En consecuencia, la Sala declarará INEXEQUIBLES los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por vulnerar el principio de unidad de materia, consignado en el artículo 158 Constitucional (Expedientes D-13682 y D-13683). Ante esta situación y por sustracción de materia, no es necesario absolver las pretensiones subsidiarias contra la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, debido a que el precepto al que pertenece queda excluido del ordenamiento jurídico.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. En esta oportunidad, la Sala Plena estudia las demandas de inconstitucionalidad propuesta por la ciudadana Margarita Ricaurte Rueda y apoyada por la Asociación Colombiana de Minería contra los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En las demandas se plantearon cargos con pretensiones principales y subsidiarias.

1. En relación con las pretensiones principales, la actora estimó que las disposiciones mencionadas vulneraron el principio de unidad de materia, al regular el procedimiento de liquidación de los contratos mineros y de liberación de las áreas mineras, por cuanto no tiene conexidad inmediata con los objetivos del plan de desarrollo. Es más, señaló que esas disposiciones se dedicaron a llenar vacíos legales, función que proscribe la jurisprudencia Constitucional.

1. Frente a las pretensiones subsidiarias, indicó que el segmento “la expedición del acto administrativo que declare”, contenido en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, desconoce los artículos 13, 29, 209 y 229 de la Constitución. Al respecto, justificó cada cargo de la siguiente manera:

i. El fragmento del artículo 26 en comentario establece un trato diferente entre los contratistas de las concesiones y los contratistas de los demás negocios jurídicos en donde el Estado es una de las partes. Explicó que el trato dispar recae sobre el conteo de la caducidad del medio de control de controversias contractuales, puesto que los concesionarios mineros no tienen certeza del inicio de cómputo de ese plazo, conocimiento que tienen los demás contratistas. Lo anterior, porque deben esperar la expedición de un acto administrativo de terminación de contrato de concesión y el inicio del procedimiento de liquidación de este.

i. El precepto accionado conculca los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, porque no estableció plazo alguno para la expedición del acto

administrativo de terminación del contrato de concesión minera, el cual activa el inicio del procedimiento de liquidación del mismo. Para la actora, la expresión acusada afecta garantías mínimas del debido proceso, al dejar en incertidumbre a los contratistas a la hora de conocer la declaración de la terminación del contrato.

i. El aparte atacado desconoce los principios de eficacia, eficiencia y economía, reconocidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la medida en que la declaratoria de la terminación del contrato de concesión minera es innecesaria e inocua. Asevera que la regulación es inútil, porque las causales de terminación del contrato operan con independencia de que la autoridad minera las declare en un acto administrativo. De hecho, se encuentran en la ley.

1. La Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería y el señor Procurador General de la Nación defendieron la constitucionalidad de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2010.

1. En los cargos con pretensiones principales, los intervinientes aseveraron que los artículos 26 y 28 de la Ley en comentario observaron una conexidad directa e inmediata con el Plan Nacional de Desarrollo y el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Precisaron que las disposiciones cuestionadas se vinculan con el Pacto Estructural de Legalidad y el Pacto transversal por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.

1. En los ataques subsidiarios, precisaron que los contratos mineros son diferentes a los demás negocios jurídicos, al punto que hacen parte de un régimen especial. Dicha condición diferencia esos acuerdos con los demás contratos, de modo que no se desconoce el principio de igualdad. A su vez, indicaron que la expresión acusada no perturba el debido proceso y el

acceso a la administración de justicia, porque las obligaciones que se derivan de las concesiones mineras sobrepasan la terminación de los contratos. De ahí que es necesario un acto administrativo de terminación de la concesión y de liquidación, los cuales se expiden en el marco fijado por el Código de Minas.

1. Ante esa situación, la Sala encuentra razonable realizar el juicio de validez de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 a partir de las pretensiones principales y subsidiarias que se encuentran dentro de los cargos de las demandas. En primer lugar, abordará el análisis de los enunciados 26 y 28 ibidem por desconocer el principio de unidad de materia. Este estudio incluye el estudio de aptitud sustantiva de la censura de esas pretensiones. En segundo lugar y en caso de sobrepasar los anteriores escrutinios, se efectuará la evaluación formal y de mérito de los cargos que denuncian la posible vulneración de los artículos 13, 29, 209, 229 de la Constitución por parte de la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019.

Cargo y pretensión principal en los expedientes D-13682 y D-13683: los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 quebrantan el principio de unidad de materia

1. Previo al análisis de mérito, se procede a estudiar la aptitud sustantiva de la demanda en estas pretensiones principales. Se concluye que la censura observa los requisitos para pronunciarse de fondo, toda vez que identificó los siguientes aspectos: i) el carácter instrumental de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019; ii) la adscripción de esas disposiciones a normas del plan; y iii) la ausencia de conexidad directa e inmediata de los preceptos acusados en relación con los objetivos generales de la Ley 1955 de 2019, porque subsanan vacíos legales de forma permanente.

i. En ese contexto, los problemas que debe resolver la Sala Plena consisten en determinar:

i. ¿El artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, que establece el procedimiento de liquidación de los contratos de concesión minera, infringe el principio de unidad de materia (art. 158 C.P.), al carecer de conexidad inmediata y directa de carácter causal, temático, sistemático y teleológico con las bases materiales dominantes de la ley del plan, debido a que llena un vacío legal de forma permanente, así como no contribuye a sortear los retos técnicos y ambientales de los contratos de concesión minera?; y

i. ¿El artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, que regula la liberación de áreas mineras, conculca el artículo 158 de la Carta Política, al subsanar un vacío legal de forma permanente, así como carecer de conexión inmediata y directa de carácter causal, temático, sistemático y teleológico con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo derivado de su imposibilidad de alcanzar dichas metas?

1. En la parte motiva de esta providencia, se precisó que las leyes del Plan Nacional de Desarrollo se encuentran vinculados al principio de unidad de materia, reconocido en el artículo 158 de la Carta Política. Sin embargo, el grado de sujeción adquiere particularidades como resultado de las características de las normas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, ese grado de vinculación es más estricto que en las demás normas.

1. La disposición acusada debe tener un carácter instrumental con las metas y objetivo del plan. Además, la relación entre esos dos elementos normativos debe ser directa e inmediata a la par que estrecha y verificable. También deben tener una conexión teleológica.

1. De ahí que, el juicio de constitucionalidad es más estricto que en otro tipo de enunciados legales ordinarios y debe seguir los pasos que se referencian a continuación: i) identificar la ubicación y alcance de la proposición reprochada para verificar si tiene o no naturaleza instrumental; ii) constatar si en la parte general del plan existen objetivos, metas, planes o

estrategias que puedan relacionarse con las disposiciones acusadas; y iii) establecer si hay una conexidad directa e inmediata entre la norma demandada y los objetivos o estrategias de la parte general del plan.

1. En el caso concreto, este Tribunal concluye que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 desconocen el principio de unidad de materia, al establecer regulaciones sobre la liquidación de los contratos de concesión minera y la liberación de áreas mineras, porque configuran medidas permanentes que llenan vacíos legales de la Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma.

1. Adicionalmente, esas alternativas no tienen conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. De hecho, carecen de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto y la línea mencionada, pues son insuficientes para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Las medidas contenidas en el estatuto censurado no poseen una naturaleza de planificación, puesto que no priorizan esfuerzos de la autoridad. En realidad, se concentran en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera.

1. De conformidad con las Sentencias C-126, C-415 y C-464 de 2020, así como C-030 de 2021, en el trámite legislativo que concluyó con la expedición de los artículos censurados no se constata que las medidas demandadas eran necesarias para alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco se justificó la interferencia de la regla de temporalidad y de vacío legal. No se expusieron las razones que llevaron al legislador a prescindir de sus competencias ordinarias y subsanar un vacío legal del régimen contractual

minero en una norma que tiene una vocación transitoria, como es el Plan Nacional de Desarrollo.

1. En consecuencia, la Sala declara INEXEQUIBLES los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por vulnerar el principio de unidad de materia, consignado en el artículo 158 Constitucional; (Expedientes D-13682 y D-16863). Ante esta situación y por sustracción de materia, no es necesario absolver las pretensiones subsidiarias de la demanda que están dirigidas a cuestionar la expresión “la expedición del acto administrativo que declare”, contenida en el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019, debido a que el precepto al que pertenece el fragmento mencionado queda excluido del ordenamiento jurídico.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por vulneración al principio de unidad de materia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento parcial de voto

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

A LA SENTENCIA C-095/21

Referencia: Expedientes D-13682 y D-13683

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 26 (Expedientes D-13682) y 28 (Expedientes D-13683) de la Ley 1955 de 2019 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RIOS.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me condujeron a salvar parcialmente el voto en la Sentencia C-095 de 2021, adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en sesión del 15 de abril de ese mismo año.

1. En dicha providencia, la Corte decidió lo siguiente:

Declarar INEXEQUIBLES los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por vulneración al principio de unidad de materia.”

Entre otras decisiones, el fallo del que me aparto parcialmente consideró que el artículo 28 (y solamente respecto del análisis del efecto de la decisión en relación con dicha disposición es que no comparto el fallo), referido a la liberación de áreas mineras, desconoció el principio de unidad de materia porque establece medidas permanentes que llenan vacíos legales de la

Ley 685 de 2001 y adicionan disposiciones sobre la misma. A su vez, esa medida no tiene conexión directa e inmediata frente al pacto transversal de “recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades” y su línea A), “Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social”. De hecho, carece de vínculo estrecho y teleológico con ese pacto y la línea mencionada, pues es insuficiente para alcanzar el objetivo 2, que se refiere a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. La norma no tiene una naturaleza de planificación, puesto que no prioriza esfuerzos de la autoridad. En realidad, se concentra en resolver trámites y problemas cotidianos que se presentan en la actividad minera. De acuerdo con las reglas establecidas por la jurisprudencia, en el trámite legislativo que concluyó con la expedición de los artículos censurados no se constató que las medidas demandadas eran necesarias para alcanzar las metas planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Tampoco se justificó la interferencia de la regla de temporalidad y de vacío legal. No se expusieron las razones que llevaron al Legislador a prescindir de sus competencias ordinarias y subsanar un vacío legal del régimen contractual minero en una norma que tiene una vocación transitoria, como es el Plan Nacional de Desarrollo.

2. Aunque comparto que el artículo 28 fue expedido en contra del principio de unidad de materia, considero que la Corte debió declarar la inexecutable diferida de este precepto a fin de evitar un vacío legal que genera inseguridad jurídica, a diferencia de lo que ocurrió con la declaratoria de inexecutable del artículo 26 en el que no se produce esa consecuencia. En efecto, el retiro del artículo 28 del ordenamiento jurídico con efectos inmediatos desconoció el grave impacto de la decisión en los trámites en curso de la liberación de las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera. La propia ponencia y los antecedentes de la ley muestran que la regulación objeto de reproche se introdujo en el Plan de Desarrollo porque no existen disposiciones administrativas ni legales que den claridad jurídica a los solicitantes de concesiones mineras, de ahí que su expulsión del mundo jurídico vuelve a producir una incertidumbre legal que afecta la seguridad normativa de dichos negocios jurídicos. En estas circunstancias, la posición mayoritaria desconoció que ese precepto era el único fundamento legal de distintos procedimientos y trámites que se encuentran en curso, por lo que era constitucionalmente imperioso modular los efectos del fallo de inexecutable en el tiempo a fin de garantizar estabilidad y seguridad jurídica en esos procesos, pues un fallo con efectos inmediatos genera inconsistencias legales e incertidumbre entre los sujetos

involucrados, situación que también desconoce la Constitución.

3. En efecto, el artículo 28 se refería a la liberación de áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que hayan quedado libres. Establecía lo siguiente: (i) sólo podrían ser objeto de contrato de concesión minera después de 15 días contados desde la firmeza del acto que implique la libertad del área, y (ii) ordenaba la publicidad de la liquidación del contrato y de la desanotación del área para que terceros conocieran que quedaría liberada después de 5 días de la publicación del acta que liquidara el negocio jurídico. De esa manera fijaba reglas transparentes para la asignación de áreas mineras, contribuía a la estabilidad del régimen jurídico al permitir conocer las reglas de adquisición de áreas mineras así como de otorgamiento, ejecución y terminación de contratos.

La declaratoria inmediata de inexecutable de esta disposición implica la incertidumbre sobre la liberación de las áreas mineras, no hay hitos jurídicos ni tiempos claros para que se puedan establecer contratos de concesión sobre las mismas. Del mismo modo, elimina la regla sobre la desanotación en el catastro minero, lo que sin duda impacta la publicidad de la medida, pues la previsión sobre la publicación en la página web de la autoridad minera ya no es parte del ordenamiento vigente.

4. El vacío que se genera con la inexecutable inmediata desconoce que, como lo indican investigaciones en la materia⁹⁸, la seguridad y estabilidad jurídicas son primordiales en cualquier sistema jurídico y, en particular, en materia minera. Efectivamente, son conceptos que se identifican con la previsibilidad no solamente en cada negocio particular, sino en relación con el desarrollo de una sociedad, punto especialmente importante en un país en vías de desarrollo que pretende mejorar el bienestar de su población a través de la minería, como lo es Colombia.

Obviamente la seguridad jurídica en general y en materia minera en particular es un problema sistémico, pero en este caso considero que la mayoría dejó de considerar las implicaciones de la decisión a pesar de contar con herramientas propias de la técnica constitucional para modular los efectos temporales del fallo. Tal situación no atiende a que la seguridad jurídica es un objetivo por el que debe propender el máximo intérprete constitucional. Por lo tanto, considero que la Corte debió modular este fallo como lo ha hecho en otras ocasiones.

5. Esta técnica ha sido usada en diferentes fallos de manera reiterada, por ejemplo, la Sentencia C-291 de 2015⁹⁹ recoge la jurisprudencia que se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. La Sentencia C-325 de 2009¹⁰⁰ consideró que, aunque se encuentre una clara inexecutable simple, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales, que lógicamente son indeseables para el sistema. Este caso plantea un ejemplo evidente porque se trata de un fallo que genera inseguridad jurídica en un tema de vital importancia para el desarrollo económico del país, como es la minería.

Ante estas circunstancias hay al menos dos opciones¹⁰¹, permitidas por el ordenamiento para mantener la integridad y supremacía de la Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde con ella, que no van más allá de las competencias de la Corte Constitucional: (i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, con el otorgamiento de un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del respeto a la Constitución,¹⁰² o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en la que la propia Corte llena el vacío que deja la norma inconstitucional al salir del sistema jurídico.¹⁰³

6. Sobre la metodología para la escogencia entre una sentencia diferida o una integradora la sentencia C-112 de 2000 dijo lo siguiente:

“Aun cuando no existen reglas simples al respecto, la Corte considera que, como lo demuestra la práctica constitucional¹⁰⁴, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables.”

En este caso era necesario aplicar esta técnica para evitar la disrupción de un vacío legal

que, de hecho, pretendió ser llenado de manera permanente a través del Plan Nacional de Desarrollo en contravía de la Constitución. No obstante, la inconstitucionalidad inmediata afecta el derecho al debido proceso de los contratistas, genera inseguridad jurídica y perturba el interés público que justificó la activación de esos procedimientos.

7. Esto puede verse en datos que ha reseñado la prensa acerca de procesos en curso. Se presentaron 34 solicitudes mineras en áreas recientemente liberadas¹⁰⁵. Tales solicitudes corresponden a un total de 44,524 hectáreas. No obstante, la declaratoria de inexequibilidad inmediata del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 generó que el vacío normativo que se pretendía subsanar se prolongara en la actualidad. Puntualmente, estas nuevas solicitudes pudieron ser presentadas inmediatamente después de la liberación de las áreas. El problema de tal procedimiento es que ya no contó con los quince (15) días que preveía el artículo 28 para que la liberación del área fuera pública y permitiera que otros interesados se enteraran de esta situación jurídica.

A su vez, el panorama de las solicitudes mineras puede verse con mayor perspectiva a partir de las cifras anuales de títulos mineros en Colombia. De acuerdo con el diario La República, hasta el 6 de diciembre de 2021, la Agencia Nacional de Minería (ANM) ya había “otorgado 171 títulos para la exploración, explotación y producción de diversos tipos de minerales y elementos, como carbón, oro, ferroníquel [sic], rocas volcánicas, paladio y cobre”¹⁰⁶ (negritas no originales). Tal cantidad justifica las razones y pragmáticas que hacían necesario declarar los efectos diferidos de la inexequibilidad del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019 a fin de mantener un marco legal claro y estable sobre la liberación de áreas mineras, pues su formalización permite proteger diversos intereses de la sociedad que ostentan relevancia constitucional¹⁰⁷.

De esta manera, expongo los argumentos teóricos y pragmáticos que me llevan a salvar parcialmente el voto con respecto a las consideraciones expuestas en la Sentencia C-095 de 2021, adoptada por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-095/21

1. Acompaño la decisión adoptada por la Sala Plena en la Sentencia C-095 de 2021,108 que declaró inexecutable los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” al encontrar que se vulneró el principio de unidad de materia.

1. Con todo, considero pertinente precisar que no comparto que la sentencia realice un juicio de valor sobre si las medidas adoptadas son suficientes para la consecución de los fines propuestos. Como bien lo resume la línea jurisprudencial sobre el examen de constitucionalidad por desconocimiento del principio de unidad de materia, el juicio requiere verificar la conexión directa e inmediata entre las disposiciones demandadas y las metas, objetivos y estrategias contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo. En consecuencia, en mi criterio no son pertinentes las valoraciones realizadas en los párrafos 77 y 81, relacionadas con la suficiencia de las medidas para alcanzar los objetivos trazados:

“77. En primer lugar, este Tribunal considera que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 no tienen una conexidad directa e inmediata con el “pacto los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”, porque establecer el procedimiento de liquidación del contrato de concesión y de liberación de áreas mineras no conlleva inequívocamente a promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética. Las medidas analizadas alcanzarían esa meta de forma eventual e hipotética, por lo que requerirían de factores adicionales para lograr ese fin. Inclusive, esas alternativas por sí solas no conseguirían configurar un marco legal estable que garantice la seguridad jurídica y el ambiente, debido a que no se refieren a regulaciones técnicas ambientales que garanticen una explotación racional de los recursos minerales. Tampoco son una respuesta a los problemas identificados en el diagnóstico del documento de bases, por ejemplo, mejorar el relacionamiento con las comunidades, así como el control y seguimiento a la producción y las actividades ilegales.

(...)

81. (...) Las medidas analizadas en la presente ocasión no son determinantes para lograr los propósitos que persigue la Ley 1955 de 2019. En realidad, en una ley especial de planeación tendría más efecto formular regulaciones ambientales y sociales claras, en vez de subsanar vacíos legales en estatutos que no tienen esa finalidad.”

3. De modo que, en mi concepto en un juicio por unidad de materia no es propio calificar la idoneidad o suficiencia de las medidas para alcanzar los fines, objetivos o metas propuestos por el Gobierno Nacional, sino que se circunscribe a determinar su relación directa e inmediata con la parte general del Plan.

4. Por las precisiones expuestas, aclaro mi voto respecto a la Sentencia C-095 de 2021.

Fecha ut supra

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia C-095 de 2021

Exp. D-13682 y D-13683 (acumulados)

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación presento las razones que me llevaron a salvar de forma parcial mi voto en la Sentencia C-095 de 2021. Por una parte, comparto la decisión de declarar inexecutable los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019¹⁰⁹, habida cuenta de la vulneración del principio de unidad de materia. No obstante, por otra parte considero que en lo que respecta al artículo 28 *ibídem*, la declaratoria de inconstitucionalidad debió hacerse con efectos diferidos en el tiempo, debido al impacto que la decisión tiene en el sector minero, como paso a explicarlo.

En términos generales, el artículo 28 demandado estableció lo siguiente: (i) que las áreas objeto de solicitud minera que quedaran libres, sin importar la causa, sólo podrían “ser objeto de propuesta de contrato de concesión transcurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área”; (ii) que el área que hubiera sido objeto de un contrato de concesión “que termine por cualquier causa, solo se podr[ía] desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo; (iii) que los títulos mineros que no hubieran sido objeto de liquidación seguirían el mismo trámite previsto para las solicitudes mineras; y (iv) la forma de comunicar e inscribir los actos administrativos de rechazo o desistimiento de solicitudes mineras, de liquidación del contrato y aquel por el que se da por terminado el título minero.

Teniendo en cuenta lo dicho en el párrafo precedente, considero que la declaratoria de inexecutable simple de la referida norma da lugar a un vacío legal que genera inseguridad jurídica en relación con los trámites en curso de liberación de áreas. Esto, porque el artículo en cuestión fue incluido en el Plan Nacional de Desarrollo debido a la ausencia de disposiciones legales y administrativas que establecieran un criterio orientador respecto de las solicitudes de concesión minera. En otras palabras, la norma retirada del ordenamiento jurídico ofrecía pautas objetivas para surtir el trámite de liberación de áreas liberadas para la explotación minera, por lo que su eliminación inmediata creó una situación de incertidumbre jurídica en cuanto a los procedimientos que venían adelantándose conforme a la regulación declarada inconstitucional.

En mi criterio, la Sala Plena debió modular la decisión de inexecutable y proferir una sentencia con efectos diferidos hacia el futuro, a efectos de otorgar al Legislador un tiempo para que formulara y expidiera una nueva disposición que reemplazara el artículo 28 de la Ley 195 de 2019. En defecto de lo anterior, la Corte debió proferir una sentencia integradora en la que llenara el vacío que deja la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico.

Fecha ut supra,

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-095/21

1. La sentencia C-095 de 2021 declaró inexecutable los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019, “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad” por vulneración al principio de unidad de materia.

1. Aunque comparto la decisión de declarar inexecutable las disposiciones demandadas ella ha debido sustentarse (i) no en la inexistencia de conexidad directa e inmediata entre la Parte General del Plan y las disposiciones instrumentales acusadas, sino (b) en el incumplimiento de la carga de justificación que debe acompañar la modificación permanente de un régimen legal ordinario. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones.

1. A diferencia de lo sostenido en la sentencia sí es posible identificar la existencia de la conexidad instrumental, directa e inmediata, que se exige cuando se examina el respeto del principio de unidad de materia (art. 158) en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

1. El examen de conexidad que debe adelantar la Corte no exige que exista una coincidencia plena entre la forma como se encuentran enunciados los pactos de la parte general del Plan y cada una de las medidas instrumentales. Bajo esa perspectiva y sin renunciar al rigor propio de ese examen en estos casos, era posible concluir que la medida juzgada se vinculaba al “Pacto por los recursos Minero-Energéticos para el crecimiento sostenible”.

1. El primer componente de este pacto se denomina “Desarrollo Minero Energético con

responsabilidad social y ambiental”. Al explicar su alcance, el documento sobre las Bases del Plan establece en el tercer párrafo de la página 698:

“En este propósito, el Gobierno implementará estrategias y mecanismos que mejoren la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno desde el nivel central hasta las regiones productoras, así como entre las instituciones públicas de competencia minero-energética, ambiental y social a nivel nacional y el desarrollo de una actividad con altos estándares técnicos y socioambientales por parte de los operadores, con miras a concretar oportunidades para el desarrollo territorial. Al tiempo, mejorará las condiciones que inciden en el desempeño competitivo del sector minero-energético, al ajustar el marco regulatorio e institucional para una gestión ágil, oportuna y coordinada, que promueva operaciones legales, formales, productivas y responsables” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto).

1. Luego de ello, se enuncia el objetivo 2 de las estrategias consistente en “[p]romover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética”. Allí, en el párrafo final de la página 705, se indica:

“Para asegurar que la industria minero-energética contribuya al desarrollo de territorios sostenibles y del país en general, resulta fundamental contar con un marco normativo e instituciones que promuevan el desarrollo competitivo de la industria minero-energética, por medio del aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Para este fin, se requiere adelantar acciones que aseguren agilidad y oportunidad en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales, nacionales y regionales” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto).

1. Finalmente, al referirse a la importancia del “Marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados”, precisa el documento en la página 706:

“Ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética, el Gobierno nacional desarrollará un marco legal claro y estable, que abordará los siguientes

retos: (1) ajustar las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas; (2) optimizar los procedimientos para garantizar la debida relación entre titulares y propietarios de predios; (3) ajustar y fortalecer la figura de áreas de reserva especial, las figuras jurídicas para la formalización minera y la implementación de nuevos mecanismos para la formalización, incluidas las comunidades étnicas; (4) instaurar un contrato especial para la pequeña minería en proceso de formalización y para comunidades étnicas; y (5) fortalecer la normatividad aplicable a la minería de subsistencia” (Subrayas y negrillas no hacen parte del texto)..

1. De lo anterior se desprende que la conexidad directa e inmediata entre las disposiciones instrumentales y los objetivos del Plan podía darse por acreditada. Es claro que (i) la adopción de medidas que clarifiquen el régimen de liquidación de los contratos de concesión minera y de liberación de áreas se relaciona con el “ajuste del marco regulatorio e institucional para una gestión ágil”. Ello (ii) se ensambla con el desarrollo de “acciones que aseguren agilidad y oportunidad en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales, nacionales y regionales”. Y, en relación con tal finalidad, se prevé la adopción de un marco jurídico claro y estable orientado a regular precisamente la materia a la que se refieren los artículos 26 y 28 acusados.

1. No obstante que podía concluirse que las disposiciones superaban dicho escrutinio, al tratarse del ajuste permanente de un régimen ordinario era necesario identificar el cumplimiento de la carga de justificación requerida para ello. En efecto la sentencia C-415 de 2020 indicó:

“Este Tribunal encuentra que aun cuando la temporalidad de la ley del plan no debe interpretarse de manera ilimitada, cuando se compromete una competencia legislativa ordinaria permanente o se reincorpora una norma contenida en el plan anterior, puede llevar a la inexequibilidad de tales disposiciones si no están precedidas de la justificación suficiente que exponga con claridad que: i) constituyen una expresión de la función de planeación; ii)

prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”¹¹⁰.

6. Sometidas las disposiciones a ese examen podía concluirse que no se cumplían tales requerimientos, tal y como lo explica la sentencia entre los fundamentos 85 y 94. Si la carga establecida por la jurisprudencia es que los autores de la medida presenten una fundamentación concreta, ello no ocurrió en este caso dado que no puede identificarse un análisis particular al respecto. Y es en esta deficiencia en que la Corte ha debido fundamentar su decisión de inexecuibilidad.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

1 Folio 21 de la demanda

2 Folio 10 de la demanda en el proceso D-13683

3 Folio 11 ibidem.

4 Corrección de la demanda folio 8

5 Ibidem folio 16. En palabras de la demandante “la comparación que se pretende es entre los regímenes de los contratos mineros de concesión y los demás negocios jurídicos en los que una parte es una institución estatal”⁵ para efectos de determinar la caducidad de la

acción contenciosa que se relaciona con pretensiones contractuales.”

6 Indicó que “es claro que el artículo 26 guarda relación con el ‘Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades, el cual, tal y como fue formulado, busca contribuir a avanzar en el cumplimiento de los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): ODS 7 energía asequible y no contaminante, ODS 8: trabajo decente y desarrollo económico, ODS 10: reducción de las desigualdades, ODS 12: producción y consumo responsable, ODS 13: acción por el clima, ODS 13: vida de ecosistemas terrestres, ODS16: paz, justicia e instituciones sólidas, y ODS y: alianza para lograr los objetivos” 9, del cual se desplegaron unos objetivos específicos, y se trae a colación concretamente el segundo que corresponde a “promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Como elemento transversal para el cumplimiento de estos objetivos, se fortalecerá la institucionalidad y la coordinación minero-energética, ambiental y social del país, para garantizar la implementación de las mejores técnicas y estándares de aprovechamiento de los recursos minero-energéticos, así como los mejores estándares socioambientales a nivel mundial” Capítulo IX de las bases del Plan Nacional de Desarrollo titulado “Pacto por los recursos minero energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades”.

7 Folio 11 de la intervención del Gobierno Nacional

8 Folio 11 intervención del Procurador General de la Nación.

9 Sentencias C-464 de 2020 y C-1299 de 2005

10 Sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013, entre otras.

11 En este acápite, se reiterará el precedente fijado en las Sentencias C-030 de 2021, C-464 de 2020, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-126 de 2020, C-095 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020.

12 Sentencia C-652 de 2015.

13 Sentencia C-292 de 2015

14 Sentencia C-077 de 2012

15 El artículo 5 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, establece de forma detallada los contenidos de la parte general: “(...) La parte general del plan contendrá lo siguiente: // a. Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; // b. Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; // c. Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; // d. El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes.”

16 El artículo 6 de la Ley 152 de 1994, Orgánica de la Ley del Plan, señala también los contenidos del Plan de Inversiones Públicas así: “El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: // a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; // b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; // c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; // d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución. (...)”

17 “Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 3.- Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos”.

18 Constitución Política de Colombia, artículo 339. Al respecto ver la Sentencia C-464 de 2020

19 Sentencia C-464 de 2020

20 Sentencias C-394 de 2012 y C-016 de 2016.

21 Sentencias C-464 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020, C-016 de 2016, C-394 de 2012 y C-539 de 2008.

22 Sentencia C-008 de 2018.

23 Sentencia C-415 de 2020, C-126 de 2020, C-068 de 2020

24 Sentencias C-464 de 2020, C-126 de 2020 y C-047 de 2017

25 En este acápite, se reiterará el precedente fijado en las Sentencias C-063 de 2021, C-030 de 2021, C-464 de 2020, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-126 de 2020, C-095 de 2020, C-068 de 2020, C-026 de 2020.

26 Es concordante con esta disposición el artículo 148 de la Ley 5 de 1992.

27 Sentencias C-821 de 2006, C-886 de 2002, C-531 de 1995 y C-025 de 1993

28 Wintgens Loc J, The Rational Legislator Revisited. Bounden Rationality and Legisprudencia. p. 1. Se advierte que es importante tener conciencia de que el Legislador tiene racionalidad limitada para elaborar las leyes, puesto que se encuentra limitado por las condiciones reales de sus miembros. Por ejemplo, escasa información, habilidades deficientes, objetivos inconmensurables y limitaciones en el tiempo o recursos.

29 En la Sentencia C-047 de 2018, la Sala señaló que este principio garantiza que: “(i) exista coherencia normativa sistemática reflejada al interior de la Ley con el resto del ordenamiento jurídico; (ii) se impida la inclusión súbita, sorpresiva, inopinada o subrepticia de normas extrañas, aisladas, inconexas y contrarias al objeto de la ley; sobre las cuales no haya existido un verdadero debate; (iii) se consolide la voluntad democrática en el marco de una deliberación pública transparente. Por consiguiente, se restringe la formación de las leyes a un contexto temático determinado, que propende por un diálogo legislativo coherente, informado y productivo y que, como consecuencia de ello; (iv) se garantice la protección de la seguridad jurídica; y (v) se facilite el conocimiento y cumplimiento de la norma por parte de la sociedad y, en particular, de sus destinatarios”.

30 Wintgens Loc J, Legisprudence and the Duties of Power. P. 306.

31 Sentencias C-440 de 2020 y C-415 de 2020. En este mismo sentido ha opinado la teoría del derecho Atienza Manuel, Contribución a una teoría de la legislación. Madrid: Civitas, 1997 capítulo cuarto

32 Ibidem.

33 Sentencia C-025 de 1993.

34 En algunos casos, la Corte ha hecho referencia a este concepto con la denominación de “eje rector”. Para su delimitación, la jurisprudencia constitucional ha considerado relevantes los antecedentes de la ley, los debates legislativos, su título y sus precedentes. Por ejemplo, en la sentencia C-142 de 2015, la Corte consideró que era válido para tal fin tener en cuenta la exposición de motivos, los informes de ponencia, las actas de los debates en comisiones y en plenarias y sus textos originales, modificados y definitivos.

35 En una ocasión la Sala consideró que el citado vínculo se satisfacía con un análisis de pertinencia, afinidad o congruencia –sentencia C-837 de 2001–. En otras ocasiones, también de manera excepcionalísima –lo que dificulta considerar que se trate de una postura uniforme–, la Corte exigió la confluencia de varios de aquellos criterios de conexidad, en particular en aquellos supuestos en los que el margen de configuración del Legislador era limitado; así lo hizo, por ejemplo, al ejercer control de constitucionalidad sobre algunas disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (sentencias C-044 de 2017 y C-008 de 2018), del Presupuesto General de la Nación (sentencias C-803 de 2003 y C-047 de 2018) y de una convocatoria a referendo (sentencia C-551 de 2003). Con todo, es aquel –determinación de algún tipo de relación de conexidad– el estándar jurisprudencial de mayor acogida y aplicación para la generalidad de las leyes. En todo caso, como se precisa seguidamente, para valorar la relación de unidad de materia entre una disposición específica y una ley que adopta un plan nacional de desarrollo, la jurisprudencia constitucional ha construido un estándar más riguroso.

36 Sentencia C-440 de 2020

37 La Ley 3ª de 1992 reconoce el principio de especialidad de las Comisiones

Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de sus competencias, tal como, es el caso de las comisiones que conocen del primer debate de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Por su parte, la Comisión Sexta tiene asignados los temas de funciones públicas y prestación de los servicios públicos, la cual, debería ser la asignada para las modificaciones de la Ley 142 de 1994.

38 Ley 152 de 1994, artículo 22, Corte Constitucional, sentencia C-105 de 2016.

40 Sentencias C-415 de 2020 y C-008 de 2020

41 Ibidem.

42 Sentencia C-464 de 2020

43 En la sentencia C-095 de 2020 se indicó: “(...) la misma regulación constitucional ha señalado que existe una relación de instrumentalidad entre las normas que hacen parte de los mecanismos de ejecución del PND y la parte general. Esto quiere decir que aquellas previsiones deben ser instrumentos que se muestren racionalmente adecuados para el logro de los objetivos contenidos en la parte general del plan. Esta relación de conexidad se demuestra, por ejemplo, de la lectura de la legislación orgánica la cual al describir los contenidos del plan de inversiones del PND incluye los ‘mecanismos idóneos’ para la ejecución de los planes contenidos en la parte general”. Por su parte la Sentencia C-464 de 2020 precisó que “por conexidad directa e inmediata, se entiende que estas disposiciones instrumentales deben permitir la efectividad directa e inequívoca de los postulados previstos en la parte general. En sentido contrario, una disposición es eventual cuando a partir de su cumplimiento, no puede obtenerse inequívocamente la efectividad de los objetivos, metas y estrategias contenidos en la parte general, o si esta efectividad es sólo ‘conjetural o hipotética’.”

44 Sentencias C-464 de 2020, C-440 de 2020 y C-026 de 2020

45 Sentencia C-415 de 2020 y C-126 de 2020

46 Sentencia C-415 de 2020

47 Sentencias C-063 de 2021, C-464 de 2020, C-440 de 2020, C-415 de 2020, C-095 de 2020 y C-026 de 2020. Al respecto se advierte que la primera providencia precisó la metodología para evaluar cuando una norma desconoce el principio de unidad de materia, reglas que se reiteran en esta oportunidad.

48 Sentencia C-063 de 2021

49 Sentencias C-464 de 2020, C -415 de 2020, C-126 de 2020, C-394 de 2012, C-573 de 2004, C-795-2004 y C-377 de 2008

50 Sentencia C-415 de 2020

51 Ibid.

52 Sentencia C-573 de 2004. Se demandó en esa ocasión el artículo 119 de la Ley 812 de 2003. En el mismo sentido ver la C-377 de 2008, que declaró la exequibilidad de una norma que autorizaba establecer un manual de tarifas mínimas para compra y venta de procedimientos en salud, entre otros elementos, por vincularse a la estrategia del mejoramiento del servicio de salud.

53 Sentencia C-359 de 2016. En esa ocasión se analizó el artículo 41 de la Ley 1753 de 2015.

54 Sentencia C-620 de 2016, que analizó la demanda dirigida contra el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015

55 Sentencia C-044 de 2017, que analizó la demanda formulada contra el artículo 95 de la Ley 1753 de 2015

56 Sentencia C-415 de 2020, la cual estudió la demanda dirigida contra varias disposiciones, entre ellas, el artículo 152 de la Ley 1955 de 2019. Dicha norma implicó adicionar un contenido permanente a la Ley 1341 de 2009. El fallo referido denunció la afectación de la regla de vacíos o adiciones legales frente al esquema normativo de la Superintendencia de Industria y comercio, empero declaró su constitucionalidad, porque se inscribía dentro de la función de planificación y respondía a los objetivos generales de la ley del plan. En esta providencia, como más adelante se precisa, la Sala declaró inexecutable el artículo 331 de la

Ley 1955 de 2019 al considerar, entre otras razones, que introducía una modificación permanente al ordenamiento jurídico sin tener una finalidad planificadora y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal.

57 Sentencia C-305 de 2004. En esa oportunidad, se demandaron varias normas de la Ley 812 de 2003. Al respecto, el artículo relevante para este caso es el 133 de la ley en comentario, el cual fue declarado inexecutable por solucionar un vacío existente en la liquidación.

58 Precedente fijado en las Sentencia C-219 de 2019 y C-068 de 2020. En la segunda decisión, la Sala constató que la unidad de materia había sido vulnerada, entre otras razones, por pretender llenar un vacío normativo creado por la Ley 1122 de 2007. Así declaró inexecutable el artículo 244 de la Ley 1955 de 2019.

59 Sentencia C-415 de 2020, providencia que entre muchos aspectos estudió el artículo 331 de la Ley 1955 de 2019. Sobre el particular, la Sala censuró la falta de conexidad directa de la disposición en relación con las metas PND. Es importante precisar que una de las razones que motivó expedir la decisión de inexecutable correspondió con la ausencia de justificación del gobierno nacional para explicar por qué se tenía que modificar la ley que el artículo censurado había intervenido, al igual que la ausencia de una finalidad planificadora y de impulso a la ejecución del plan cuatrienal.

60 Sentencia C-453 de 2016, que revisó la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 1753 de 2015. En esa oportunidad, la Sala encontró una conexidad teleológica con el plan de desarrollo de ese entonces y su necesidad de fortalecer las finanzas y el modelo de gestión del sector salud.

61 Sentencia C-376 de 2008, que analizó la constitucionalidad del artículo 115 de la Ley 1151 de 2007, disposición que creaba COLPENSIONES como entidad administradora del régimen de prima media. A la par que se liquidaba CAJANAL, CAPRECOM y el Instituto de Seguros Sociales.

62 Sentencia C-415 de 2020. La Sala avaló los artículos 310 y 311 de la Ley 1955 a pesar de que modificaban de forma permanente los artículos 193, parágrafo 1, y 194 de la Ley 1753 de 2015, así como adiciona el artículo 14, parágrafo 3, de la Ley 1369 de 2009. Esa decisión

se justificó en que los preceptos mencionados están destinados “a permitir que se cumplan los objetivos establecidos en la parte general de la ley del PND y de sus bases, y a garantizar la efectiva y eficiente realización de éstos, en orden a que se ejecuten las inversiones programadas”. Se trataba de modificaciones y adiciones concretas a la regulación sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a fin de hacer congruentes con las metas de planificación, por lo que son útiles y necesarias en la búsqueda de afianzar la política económica y social durante determinado tiempo.

63 Sentencia C-063 de 2021. En esa reciente ocasión, la Sala Plena declaró exequible el artículo 298 de la ley 1955 de 2019, disposición que derogó la prohibición que tenía el artículo 74 de la Ley 143 de 1994 de la integración vertical de las empresas del servicio público domiciliario constituidas después de la entrada en vigor de ese enunciado legal.

64 Ver las Sentencias C-068 de 2020 y C-219 de 2019.

65 Sentencia C-464 de 2020. Analizó la validez jurídica de los artículos 18 y 314 del Plan Nacional de Desarrollo.

66 Sentencia C-030 de 2021. En esta también reciente decisión, la Corte declaró inexecutable el artículo 19 de la Ley 1955 de 2019, debido a que era una norma de carácter permanente que carecía de fin planificador y de conexidad con los fines del PND. Se trataba de un precepto se limitaba a modificar los parámetros para imponer las multas por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

68 Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, CP: Stella Conto Díaz Del Castillo, Bogotá, D.C., sentencia del 06 de abril de 2011. Radicación Número: 25000-23-26-000-1994-00404-01(14823). De esta manera, la jurisprudencia contenciosa delimita el concepto de liquidación. En el mismo sentido indicó que “La liquidación del contrato constituye la etapa final del negocio jurídico, en la cual las partes se ponen de acuerdo sobre el resultado último de la ejecución de las prestaciones a su cargo y efectúan un corte de cuentas, para definir, en últimas, quién debe a quién y cuánto, es decir para establecer el estado económico final del contrato, finiquitando de esa forma la relación negocial.” Ver Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, CP: Danilo Rojas Betancourth, Sentencia de octubre 9 de 2014 Radicación número: 25000-23-26-000-2001-02508-01(28881)

69 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación: 11001-03-26-000-2013-00091-00 (47693)

70 La jurisprudencia constitucional ha considerado que las “Bases del Plan Nacional de Desarrollo” hacen parte integral del plan y se incorporan al mismo. Ver fundamento jurídico 87 de la Sentencia C-008 de 2018. En el mismo sentido ver Sentencias C-1062 de 2008; C-747 de 2012; C-363 de 2012; C-077 de 2012; C-218 de 2015; C-620 de 2016; C-519 de 2016; C-453 de 2016; C-105 de 2016; C-016 de 2016.

71 Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, p. 36.

72 Sentencia C-440 de 2020

73 Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, p. 38

74 Comprende los artículos 6 a 161 de la Ley 1955 de 2019.

75 Comprende los artículos 162 a 182 de la Ley 1955 de 2019.

76 Comprende los artículos 183 a 330 de la Ley 1955 de 2019.

77 Comprende los artículos 331 a 336 de la Ley 1955 de 2019.

78 Comprende los artículos 6 a 32 de la Ley 1955 de 2019.

79 Comprende los artículos 33 a 74 de la Ley 1955 de 2019.

80 Comprende los artículos 75 a 78 de la Ley 1955 de 2019.

81 Comprende los artículos 79 a 87 de la Ley 1955 de 2019

82 Comprende los artículos 88 a 123 de la Ley 1955 de 2019

83 Comprende los artículos 124 a 161 de la Ley 1955 de 2019

84 Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>, p. 706. Se reseñaron los retos de la estrategia marco legal claro y estable con instrumentos ambientales diferenciados: “Ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero-energética, el Gobierno nacional desarrollará un marco legal claro y estable, que abordará los siguientes retos: (1) ajustar las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen y cesión de derechos, así como la liberación de áreas, integración de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas; (2) optimizar los procedimientos para garantizar la debida relación entre titulares y propietarios de predios; (3) ajustar y fortalecer la figura de áreas de reserva especial, las figuras jurídicas para la formalización minera y la implementación de nuevos mecanismos para la formalización incluidas las comunidades étnicas; (4) instaurar un contrato especial para la pequeña minería en proceso de formalización y para comunidades étnicas; y (5) fortalecer la normatividad aplicable a la minería de subsistencia.”

85 De acuerdo con el documento de Bases, las líneas que componen ese pacto estructural son: a) Seguridad, autoridad y orden para la libertad: Defensa Nacional, seguridad ciudadana y colaboración ciudadana; b) Imperio de la ley: derechos humanos, justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos; c) Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos; d) Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y Constructiva; y e) Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad

86 En Sentencia C-095 de 2020, se reseñó que ese pacto incorpora un componente fuerte de lucha contra la corrupción. Así mismo, en Sentencia C-415 de 2020, se advirtió que busca remover varias barreras producto del incremento de la economía ilegal

, así como el aumento en los riesgos y costos asociados con la corrupción. También procura resolver el estancamiento de productividad como resultado de la alta informalidad laboral, y empresarial, así como los costos tributarios y regulatorios que desestiman la empresa. Por último, pretende disminuir la prevalencia del gasto público y un Estado ineficiente poco efectivo.

87 Ver documento de Bases del Plan Nacional de Desarrollo, disponible en:

88 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, CP: Jaime Orlando Santofimio Gamboa diecinueve, Sentencia del (19) de septiembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación: 11001-03-26-000-2013-00091-00 (47693)

89 Sobre el particular, la sentencia C-394 de 2012 preciso que las normas planificadoras son aquellas que tiene como fin planificar y priorizar las acciones públicas y la ejecución del presupuesto público durante un cuatrienio.

90 Ver Gacetas del Congreso de Senado y Cámara 033 de 2019, que contiene la exposición de motivos. Así como las Gacetas en el Senado de la República 315 de 2019. Lo propios sucedió en la Cámara de Representantes, Gaceta 293 de 2019

91 Ibidem, gaceta 033 de 2019.

92 Folio 14 y 19 de la intervención conjunta del Departamento Administrativa de la Presidencia de la República, el Ministerio de Minas y Energía, así como la Agencia Nacional de Minería

93 En la Sentencia SU-133 de 2017, se reseñó en la cita 75: “En 2006, un año antes de que se radicara el proyecto de ley de reforma de la Ley 685, el Ministerio de Minas y Energía y la Unidad de Planeación Minero Energética cuestionaron, en el Plan Nacional para el Desarrollo Minero Energético Visión 2019, que el ajuste a la estructura de la institucionalidad minera que se llevó a cabo tras la expedición del Código se hubiera propuesto modernizar y hacer más eficiente el Estado, sin asegurar una expresión integral de ese cambio de estrategia. El plan advierte que en la estructura funcional de las entidades del sector la atención al cliente es plana e inadecuada para competir por oportunidades de atracción a la inversión minera. La Política Minera aprobada por el mismo ministerio en abril de este año identifica como principales retos asociados al desarrollo de la actividad minera la falta de coordinación institucional, la deficiencia en los sistemas de información, la demora en los trámites gubernamentales y la falta de respuesta eficiente y oportuna en los procesos. En su informe de 2008 sobre el impacto socio económico de la minería en Colombia, Fedesarrollo advirtió, citando, entre otros, a la Procuraduría General de la Nación, que la regulación es el origen de muchas de las limitaciones del sector minero, pues muchos mineros presentan dificultades

para completar los trámites y requisitos exigidos y los trámites de registro para obtener permisos de explotación y licencias son costosos en tiempo y en recursos. La institución llamó la atención, también, sobre el hecho de que las autoridades gubernamentales “carezcan de capacidad para regular y supervisar las actividades mineras desarrolladas a lo largo del territorio nacional”.

94 Sentencia C-366 de 2011

95 En Sentencia C-389 de 2016, se identificaron tres clases de tensiones constitucionales las que ha dado lugar el ejercicio de la minería al amparo del Código: i) la que enfrenta el principio constitucional de protección de la iniciativa privada con los deberes estatales de intervención económica, regulación y planificación de la explotación de los recursos naturales no renovables; ii) la que se deriva de la salvaguarda de los derechos de participación ciudadana y consulta previa en materia minera; y iii) la que confronta el ejercicio de la minería en sus distintas etapas y fases con los principios constitucionales de protección ambiental, desarrollo sostenible y los derechos de las generaciones futuras. Por su parte, la Sentencia SU-133 de 2017 identificó otras tensiones relacionadas con el derecho al debido proceso o la seguridad social.

96 Cfr., al respecto, la Sentencia C-415 de 2020.

97 Sentencias C-464 de 2020 y C-047 de 2018.

98 GONZÁLEZ SALAZAR, Nubia Elizabeth, et al. La concesión minera en Colombia: un análisis desde el marco normativo y regulatorio frente a los principios de seguridad y estabilidad jurídica. 2014. Tesis de maestría. Universidad del Rosario. Disponible en <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/8987/GonzalezSalazar-NubiaElizabeth-2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, consultada en julio de 2021.

99 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

100 MP Gabriel Eduardo Mendoza.

101 Dijo la Corte en la sentencia C-112 de 2000, MP Alejandro Martínez Caballero, “(...) es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no está atrapada (sic) en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de

constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexequibilidad), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241 ord 4º). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.”

102 En la sentencia C-112 de 2000 se dijo: “(...) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades (...)” Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero, C-700 de 1999 MP José Gregorio Hernández Galindo.

103 “De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (...)” Sentencia C-112 de 2000.

104 “Ver sentencia C-109 de 1995 y C221 de 1997, fundamento 22. Y en derecho comparado, ver Thierry DI MANNO. *Le juge constitutionnel et la technique des decisions “interpretatives” en France et en Italie*. Paris: Economica, 1997”. Cita contenida en la sentencia C-112 de 2000

105 Paul Harris (15 de mayo de 2021). “Continúan los juegos en las concesiones hechas por empresas mineras de Colombia”. La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/continuan-los-juegos-en-las-concesiones-hechas-por-em-presas-mineras-de-colombia-3170584> Consultado en febrero de 2022.

106 Anderson Urrego (6 de diciembre de 2021). “ANM ha otorgado 171 nuevos títulos mineros en el territorio en lo corrido de 2021”. La República. Disponible en: <https://www.larepublica.co/economia/anm-ha-otorgado-171-nuevos-titulos-mineros-en-el-terri-torio-en-lo-corrido-de-2021-3272459> Consultado el 14 de febrero de 2022.

107 Efectivamente, la seguridad jurídica no sólo incide en los negocios individualmente considerados, se trata de elemento central en la protección de los derechos humanos. La formalización de estas actividades y obviamente se las áreas en las que operan es indispensable para este objetivo. Al respecto ver Defensoría del Pueblo. La minería sin control: un enfoque desde la vulneración de los derechos humanos. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2015, disponible en: <https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/InformedeMinerla2016.pdf>. Consultado en enero de 2021.

108 M.P. Alberto Rojas Ríos. SPV. Gloria Stella Ortiz Delgado. AV. Alberto Rojas Rios. AV. Diana Fajardo Rivera.

110 La sentencia C-464 de 2020 precisó algunos aspectos de este examen: “De forma específica, dicha sentencia señaló que la prórroga indefinida de disposiciones plasmadas en los planes nacionales de desarrollo o el comprometer competencias legislativas ordinarias puede llevar a la inexequibilidad de sus disposiciones, si no está precedida de la justificación necesaria que exponga con claridad que: (i) es una expresión de la función de planeación; (ii) prevé normas instrumentales destinadas a permitir la puesta en marcha del plan que favorezca la consecución de los objetivos, naturaleza y espíritu de la ley del plan; (iii) constituyen mecanismos idóneos para su ejecución tratándose del plan nacional de inversiones o medidas necesarias para impulsar el cumplimiento del PND; (iv) no se puede emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones; y (v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal, ni convertirse en una colcha de retazos que lleve a un limbo normativo, pues, de no hacerse esta distinción cualquier medida de política económica tendría siempre relación –así fuera remota- con el PND. Esta conexión inexorable con el plan y sus bases son examinados caso a caso”.