

Sentencia C-229/03

LEGISLADOR EN MATERIA TRIBUTARIA-Unica restricción consiste en que el respetivo proyecto inicie su trámite en la Cámara de Representantes

LEGISLADOR EN MATERIA TRIBUTARIA-Argumento de marginalidad no es aceptable

MATERIA TRIBUTARIA-Marginalidad dentro del conjunto de la actividad minera no justifica iniciación de su trámite legislativo en el Senado

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-No puede hacer ineficaz regla sobre reserva de trámite

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Excepciones

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Aplicación rigurosa de la regla ante ausencia de circunstancia que justifique la flexibilización

MATERIA TRIBUTARIA-Reserva de trámite

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Reserva constituye un mecanismo de control político

POTESTAD IMPOSITIVA DEL ESTADO-Creación de obligaciones en cabeza de los contribuyentes

OBLIGACION TRIBUTARIA-Control que ejerce la Cámara tiene por objeto representar los intereses de los asociados

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Iniciación en Cámara de Representantes

MATERIA TRIBUTARIA-Reserva constituye mecanismo de control político de las entidades territoriales

MATERIA TRIBUTARIA-Reserva garantiza representación territorial de los tributos

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Reserva garantiza principio de descentralización y autonomía de entidades territoriales

TRAMITE LEGISLATIVO EN MATERIA TRIBUTARIA-Vulneración

CODIGO-Concepto

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Prohibición de crear códigos

CODIGO-Iniciativa para su creación en cualquiera de las cámaras legislativas

CODIGO-Creación no está sujeta a reserva especial en su trámite

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLÍCITA-Vicios de procedimiento

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Unidad de materia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva

EXPROPIACION-Intervención ramas del poder

POTESTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Procedimientos de expropiación

EXPROPIACION JUDICIAL-Decisión mediante sentencia judicial/PRINCIPIO DEL JUEZ NATURAL-  
No vulneración

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Agotamiento

EXPROPIACION JUDICIAL-Estructuración de la etapa del juicio

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA-Regulación

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DE ORDEN NACIONAL-Integración al Código  
Contencioso Administrativo

PETICION DE EXPROPIACION-Aplicación de normas generales

EXPROPIACION-Etapa administrativa no desconoce debido proceso

EXPROPIACION-Razón de ser de la etapa técnica previa

EXPROPIACION-Garantías para los bienes susceptibles

PROCESO CIVIL DE EXPROPIACION-Objeto no contraría la Constitución

El objeto de la expropiación consiste en la fijación de la justa indemnización, el afectado cuenta con la justicia contencioso administrativa mediante la cual puede controvertir el acto administrativo expropiatorio que profiere la autoridad minera, tanto por consideraciones formales, como la competencia y el procedimiento, como por su contenido material, como su objeto, motivos y fin.

INDEMNIZACION-Fijación deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado

SOCIEDAD MINERA COLOMBIANA-Imposibilidad de comparación con la sociedad minera extranjera

SOCIEDAD MINERA COLOMBIANA-Constitución y actividad en el país

SOCIEDAD MINERA EXTRANJERA-Supone el no ejercicio de su actividad en Colombia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio parcial por ineptitud sustantiva

LIBERTAD DE ASOCIACION-Garantías

LIBERTAD DE ASOCIACION-Límites a la intervención del Estado/ESTADO-Deber de estimular el desarrollo de las actividades empresariales

ACTIVIDAD MINERA-Características

LEGISLADOR-Facultad de establecer diferencias de trato resulta razonable

EMPRESA MINERA-Incorporación al país según vocación de permanencia

NORMA ACUSADA-Diferencia de trato entre unas sociedades es adecuado y proporcional

SOCIEDAD EXTRANJERA-No vulneración del derecho a la igualdad

NORMA LABORAL-Principio de favorabilidad en la interpretación

CONTRATO EN MATERIA MINERA-Aplicación de inhabilidades e incompatibilidades

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia se limita a aquellos apartes demandados

El juez constitucional no puede enmendar los errores que cometan los ciudadanos en aquellos casos en que, por error o descuido, los cargos formulados no coincidan con el aparte normativo demandado. Hacerlo, construyendo los cargos, o integrando a la demanda apartes normativos no demandados equivaldría a asumir la doble condición de juez y parte, y por lo tanto, implicaría un desbordamiento de las competencias constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional. En esa medida, esta Corporación debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la frase demandada, contenida en el artículo 39 de la Ley 685 de 2001, pues su competencia se limita a aquellos apartes normativos demandados por los ciudadanos.

ACTIVIDAD MINERA-Obligación de respetar las regulaciones en materia ambiental

ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No toda regulación está sujeta a reserva de ley estatutaria

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Interpretación restrictiva/ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Disposiciones sujetas a reserva de ley estatutaria

BAREQUEO-Actividad popular que se realiza en terrenos fluviales/BAREQUEO-Requisitos

ALCALDE-Función administrativa

LEGISLADOR-Limitación impositiva a las entidades territoriales

LEGISLADOR-Potestad impositiva tiene fundamento en el principio de representación del tributo

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía impositiva no es absoluta

Referencia: expediente D-4246

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 22, 23, 24, 30, 35 (parcial), 39 (parcial), 47 (parcial), 51, 53, 64, 108, 109, 111, 116 (parcial), 156 (parcial), 157 (parcial), 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 227, 228, 229,

231, 233, 234, 235, 236, 264 (parcial), 288 (parcial), 293, 295, 298, 306 (parcial), 312 (parcial), 314 (parcial), de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

Demandantes: Francisco Ramírez Cuellar y Alirio Uribe Muñoz

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En el encabezado señalan que la demanda se dirige contra los artículos 17 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 22, 23, 24, 30, 35 (parcial), 39 (parcial), 47 (parcial), 51, 53, 64, 108, 109, 111, 116 (parcial), 156 (parcial), 157 (parcial), 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235, 236, 264 (parcial), 288 (parcial), 293, 295, 298, 306 (parcial), 312 (parcial), 314 (parcial), de la Ley 685 de 2001.

A pesar de que sostienen que el representante que presidió la sesión omitió preguntarles a los demás miembros si deseaban que el proyecto se convirtiera en ley, y que no se publicó la ponencia antes del primer debate en el Senado, no solicitan la inexecutableidad de la totalidad de la ley, ni la transcriben o reproducen conforme lo ordena el numeral 1º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

Por tal motivo, mediante Auto de septiembre 5 de 2002, el magistrado sustanciador admitió la demanda únicamente contra aquellos artículos a los que los demandantes hacen referencia en el escrito de su demanda, el cual no fue impugnado por los demandantes.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de

inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

## II. LA DEMANDA

Aclaración en relación con la organización y el método utilizados para el análisis de los cargos de la demanda

Debido a la cantidad de las disposiciones demandadas y a la diversidad de cargos formulados, la presente Sentencia se encuentra dividida en cuatro grandes bloques. Por tanto, en la presente sentencia la Corte realizará un análisis separado de los diferentes grupos de normas, clasificándolas a partir de las materias tratadas. De tal modo, las disposiciones demandadas se transcribirán por bloques de materias según los cargos planteados, y en relación con cada bloque se hará la respectiva síntesis de los cargos, de las intervenciones, del concepto del procurador, y las respectivas consideraciones de la Corte.

En los primeros se analizan cargos relativos a vicios en el procedimiento de formación de la ley, mientras en los siguientes se analizan cargos que suponen una confrontación entre el contenido de las disposiciones acusadas y el texto de la Constitución. Así, en el primer bloque se analiza el cargo según el cual las disposiciones tributarias contenidas en varios artículos de la Ley 685 de 2001 han debido iniciar su trámite en la Cámara de Representantes; el segundo bloque se refiere a la adición de una disposición normativa durante el cuarto debate parlamentario; el tercero, a la falta de unidad de materia de algunas disposiciones consideradas por materias y; en el cuarto se analizan diversos cargos que la Corte agrupó en torno a la unidad temática de las materias reguladas, siguiendo en gran medida, la clasificación hecha por los propios ciudadanos en el escrito de su demanda.

1. Violación de la regla constitucional que ordena que las materias tributarias inicien su trámite legislativo en la Cámara de Representantes

### 1.1. Normas demandadas

Aspectos económicos y tributarios

Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia.

Artículo 228. Estabilidad de las regalías. El monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, serán los vigentes a la época del contrato de concesión y se aplicarán durante toda su vigencia. Las modificaciones que sobre estas materias adopte la ley, sólo se aplicarán a los contratos que se celebren y perfeccionen con posterioridad a su promulgación.

Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.

Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.

Artículo 231. Prohibición. La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.

Artículo 232. Recursos para la Minería. Los recursos que, de acuerdo con el artículo 361 de la Constitución y de conformidad con el artículo 1º párrafo 2º de la Ley 141 de 1994, se destinen para la promoción de la minería, se invertirán de manera preferente en la

financiación de los proyectos especiales y comunitarios a que hacen referencia los artículos 249 y 248 y los programas de promoción y apoyo contenidos en los artículos 224 y 225 del presente Código. Aquellos recursos que se asignen a la exploración, se podrán invertir en estudios geológico-mineros regionales.

Artículo 233. Exclusión de renta presuntiva a la minería. El artículo 189 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 189. Depuración de la base de cálculo y determinación:

...

d) A partir del año gravable 2002 el valor patrimonial neto de los bienes vinculados directamente a empresas cuyo objeto social exclusivo sea la minería distinta de la explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos”.

Artículo 234. Excepción de retención en la fuente. Se exceptúan de la retención en la fuente prevista en el estatuto tributario, los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a favor de las organizaciones de economía solidaria productoras de carbón por concepto de la adquisición de dicho combustible, cuando la compra respectiva se destine a la generación térmica de electricidad.

Artículo 235. Acreditación de exportaciones mineras como productos verdes. Los exportadores mineros que inviertan no menos de un 5% del valor FOB de sus exportaciones anuales en proyectos forestales destinados a la exportación, tendrán derecho a que dichas inversiones estén exentas de todo tipo de impuestos y gravámenes por un término de 30 años.

Artículo 236. Sistema de Amortización. Modifícase el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 223 de 1995 (hoy artículo 143 del Estatuto Tributario), el cual quedará así:

“Cuando se trate de los costos de adquisición o exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la amortización podrá hacerse con base en el sistema de estimación técnica de costo de unidades de operación o por el de amortización en línea recta en un termino no inferior a cinco (5) años. Cuando las inversiones realizadas en exploración resulten infructuosas, su monto podrá ser amortizado en el año en que se determine tal

condición y en todo caso a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes”.

## 1. Fundamentos de la demanda

Los demandantes consideran que en la aprobación de la Ley 685 de 2001 se infringió el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución, en cuanto establece que: “Los proyectos de Ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la cámara de representantes y los que se refieren a relaciones internacionales, en el Senado.”

En la demanda de inconstitucionalidad se señala que el Proyecto de Ley No. 269 de 2001 “por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el 13 de abril de 2001 por el entonces Ministro de Minas y Energía, ante la Secretaría General del Senado de la República. Por otra parte sostienen que los artículos 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235 y 236 de dicho proyecto se refieren a materias indudablemente tributarias. Por lo tanto, debieron haber sido presentadas ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes para que iniciara sus debates en esa cámara conforme lo dispone el inciso 4º del artículo 154 de la Carta Política.

## 1. Intervenciones

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

La apoderada del Ministerio de Minas y Energía solicita que se declaren exequibles las normas demandadas, puesto que no existieron vicios de trámite en el proceso legislativo que surtió la ley que las contiene. En efecto, al tratarse de un código cuyo objetivo es regular la actividad minera, fue su tema general el que determinó el trámite que se le dio.

#### 1.4.2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-

Para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el cargo de la referencia debe prosperar. En primer lugar, el interviniente resalta el carácter tributario de las normas demandadas, por lo que sus debates debieron haberse iniciado en la Cámara de Representantes de

conformidad con el artículo 154 de la Constitución y con el artículo 143 de la Ley 5ª de 1992. Agrega que en las sentencias C-084 de 1995, C-065 de 1998 y C-1707 de 2000 la Corte Constitucional se ha manifestado sobre la importancia de esta exigencia constitucional, considerándola como un vicio insubsanable que conlleva la inexecutable de los artículos demandados.

Por último, el concepto señala que “El Instituto comparte y ha compartido la posición de la Corte en otras oportunidades, por considerar que en el origen de un proyecto de ley que contiene disposiciones tributarias, no puede burlarse la expresa disposición constitucional en cuanto a su trámite, con el pretexto de que la materia principal del proyecto no es de carácter tributario.” (fl. 62)

## 1. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público, por su parte, considera que el legislador no incurrió en un vicio de procedimiento al haber iniciado el trámite legislativo del proyecto en el Senado de la República, toda vez que su materia predominante no es de índole tributario. En su concepto, la intención del legislador era regular toda la actividad minera, lo cual incluye necesariamente el tratamiento tributario de la explotación, y por ello, la discusión del Proyecto de Ley pudo haberse iniciado en cualquiera de las dos cámaras. Por lo tanto, solicita que los artículos demandados en este cargo sean declarados exequibles.

### 1.5 Consideraciones de la Corte Constitucional

#### 1.5.1 La marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un estatuto no exime al Congreso del deber de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes

Los demandantes acusan los artículos 229, 231, 233, 234, 235 y 236 de la Ley, por violación de la regla de iniciación de trámite en la Cámara de Representantes, pues para ellos todos estos artículos tienen naturaleza tributaria.

En efecto, el artículo 229 establece una incompatibilidad entre el pago de regalías y el pago de impuestos nacionales, departamentales y municipales; el artículo 233 prohíbe los impuestos territoriales sobre ciertas actividades y bienes propios de la minería; el artículo

233 excluye de la renta presuntiva ciertos bienes vinculados a tal actividad; el artículo 234 exceptúa de la retención en la fuente los pagos por carbón a empresas de economía solidaria, cuando se utilice para generar electricidad; el artículo 235 establece una exención - de todo impuesto y gravamen durante 30 años- para las inversiones forestales para exportación que hagan los exportadores mineros y; el artículo 236 fija el sistema de amortización de ciertos costos en que incurren las empresas mineras.

Como ya se dijo, los artículos 229, 231, 233, 234, 235 y 236, regulan materias tributarias. Algunos, incluso, modifican expresamente el contenido normativo del Estatuto Tributario (234) o se incorporan formalmente a él (233 y 236). Sin embargo, tales artículos están modificando obligaciones tributarias que son propias de la actividad minera, y la regulación de dicha actividad no está sujeta a una regla de iniciación de trámite en una de las dos cámaras legislativas. Por lo tanto, como la materia predominante del código es la minería, y no los tributos, puede cuestionarse si la marginalidad de las disposiciones tributarias dentro de un estatuto que regula integralmente una determinada actividad económica excluye la aplicabilidad de la regla constitucional de reserva de trámite en proyectos de ley relativos a tributos.

Podría sostenerse que declarar la inconstitucionalidad de unas disposiciones tributarias que son apenas marginales dentro de una ley que regula una actividad económica sería extender excesivamente el alcance de la regla contenida en el artículo 154 inciso 4º de la Carta. En particular, se estaría obligando al Congreso a iniciar en la Cámara el trámite de todos los ordenamientos legales que regulen incidentalmente materias tributarias, y al hacerlo, se estaría restringiendo la potestad configurativa del legislador, pues se le estaría imponiendo una forma específica de expedir la legislación.

Sin embargo, para la Corte el anterior argumento no resulta aceptable, pues el legislador cuenta con diversas posibilidades para expedir normas tributarias. Puede incorporarlas en leyes que regulen otras materias, en tanto guarden con ellas un nivel suficiente de conexidad temática, sistemática, teleológica o causal,<sup>1</sup> o puede también organizarlas de manera integral y completa en leyes tributarias. En cualquiera de estos dos casos, la única restricción a la forma como el legislador expide la legislación consiste en que el respectivo proyecto inicie su trámite en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, el argumento de la marginalidad de la regulación tributaria, por sí mismo, tampoco resulta aceptable, pues en la práctica con ello se estaría restando por completo el efecto útil de la reserva de trámite legislativo en materias tributarias. Particularmente, si se tiene en cuenta que el legislador puede expedir disposiciones tributarias de manera dispersa en diversos estatutos, siempre y cuando guarden relación de conexidad con el tema central de las leyes en que se encuentren. En efecto, si se aceptara tal argumento, el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, vaciando de hecho el contenido normativo de la regla del artículo 154.4 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley. Por lo tanto, la marginalidad de las disposiciones tributarias dentro del conjunto de la regulación de la actividad minera no justifica la iniciación de su trámite legislativo en el Senado. El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias.

Por el contrario, la Corte ha interpretado de manera estricta dicha regla, y ha establecido que sus excepciones operan únicamente cuando existan circunstancias concretas a partir de las cuales se pueda fundamentar constitucionalmente la flexibilización del procedimiento legislativo. Así, dicha excepción está justificada cuando el Presidente envía un mensaje de urgencia para que las dos cámaras sesionen conjuntamente,<sup>2</sup> o cuando el Congreso convierte en legislación permanente disposiciones adoptadas durante un estado de emergencia económica.<sup>3</sup>

Sin embargo, en ausencia de una circunstancia cuyo valor constitucional justifique la flexibilización del procedimiento, esta Corporación ha defendido una aplicación rigurosa de la regla contenida en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución. Así, en la Sentencia C-084/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte declaró la exequibilidad de dos disposiciones que regulaban marginalmente asuntos tributarios en una ley que regulaba el servicio público de transporte<sup>4</sup>, precisamente en la medida en que su trámite se había iniciado en la Cámara de Representantes. En tal oportunidad, la Corte dijo expresamente:

“... el mencionado proyecto por tener, en ciertos apartes, materia tributaria debía comenzar su trámite en la Cámara de Representantes (inciso 4º del artículo 154 C.P.), como en efecto se hizo (folio 97). No hubo entonces vicio de procedimiento en este aspecto.”<sup>5</sup>

En el mismo sentido, la Corte también ha declarado la inexecutable de disposiciones tributarias marginales contenidas en leyes cuya materia dominante era ajena a asuntos tributarios. En la Sentencia C-065/98 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte declaró inexecutable un único artículo que creaba un impuesto, contenido en una ley sobre liquidación, retención, recaudo, distribución y transferencias de las rentas originadas en la explotación de metales preciosos.<sup>6</sup> En ese caso, la declaratoria de inexecutable del artículo mencionado tuvo como fundamento que la ley no había iniciado su trámite en la Cámara de Representantes. Al respecto esta Corporación sostuvo:

“... por tratarse de una ley que tiene un aparte tributario, ha debido iniciar su debate en la Cámara de Representantes y, como ello no ocurrió, adolece de vicios de procedimiento en su formación; por lo tanto esta Corte declarará inexecutable el artículo 9º de la ley 366 de 1997.”<sup>7</sup>

La anterior jurisprudencia muestra que, en principio, la reserva de trámite legislativo en materia de tributos significa la inconstitucionalidad de las disposiciones sobre este tema, al margen de su importancia dentro del estatuto en el cual estén contenidas. Sin embargo, subsisten dos problemas que le corresponde a esta Corte abordar. En primer lugar, debe establecer si cualquier referencia a materias tributarias en un proyecto de ley implica que ésta debe de iniciar su trámite en la Cámara de Representantes. Así mismo, debe establecer si la reserva de trámite en materia tributaria se aplica indistintamente a cualquier tipo de ley.

En relación con el primer problema, es necesario que esta Corporación establezca si cualquier referencia a un asunto tributario en una disposición legal implica que la ley en que está contenida deba iniciar su trámite en la Cámara; o si, por el contrario, dicha regla se impone exclusivamente en los casos en que la disposición acusada esté transformando algún tipo de relación tributaria. Para tal efecto, la Corte debe interpretar la regla del inciso 4º del artículo 154 constitucional, conforme al principio de razonabilidad, teniendo en cuenta el sentido y finalidad de la reserva de trámite en materias tributarias, analizándola sistemáticamente con las demás disposiciones constitucionales relevantes.

La reserva de trámite en materias tributarias constituye un mecanismo de control político sobre la potestad impositiva del Estado, que tiene como objetivo preservar el principio de

democracia representativa en materia tributaria. Esta potestad impositiva se traduce en la creación de obligaciones en cabeza de los contribuyentes, las cuales pueden ser de carácter sustancial o instrumental. En esa medida, el control que ejerce la Cámara tiene como objeto representar los intereses de los asociados para determinar el contenido y alcance de sus obligaciones tributarias. Así, una simple referencia normativa a una materia tributaria regulada previamente en otro estatuto, pero que en sí misma no tenga repercusiones respecto del contenido y alcance de una obligación tributaria excede el ámbito propio del control político que el Constituyente quiso otorgar a la Cámara de Representantes. Ello significa que una disposición que se refiera tangencialmente a una materia tributaria, sin afectar el contenido y alcance de las obligaciones tributarias sustanciales o instrumentales no resulta inconstitucional por no haber iniciado su trámite en la Cámara. A su vez, si la disposición está afectando alguno de los elementos del tributo, o un aspecto relacionado con las obligaciones tributarias de carácter instrumental, dicha disposición resultará constitucional sólo en la medida en que haya iniciado su trámite en la Cámara de Representantes.

Por otra parte, la reserva de iniciación del trámite en materias tributarias en cabeza de la Cámara de Representantes constituye un mecanismo a través del cual las entidades territoriales ejercen un control político sobre la articulación legal de sus intereses y potestades impositivos y las de la Nación. En efecto, esta reserva garantiza la representación territorial de los tributos, pues fortalece la participación política de las circunscripciones territoriales y especiales en el diseño compartido de los elementos del tributo por parte del congreso y de las corporaciones representativas de las entidades territoriales. Con ello se contribuye a la realización legislativa directa de los intereses impositivos de las entidades territoriales, y se garantiza su autonomía impositiva, permitiéndoles a los cuerpos representativos del orden territorial fijar los elementos del tributo dentro de los marcos establecidos previamente por el legislador.<sup>8</sup> En esa medida, la reserva de trámite constituye una garantía institucional para la realización del principio de descentralización y de la autonomía de las entidades territoriales (C.N. art. 1º). Por lo tanto, también deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes aquellas disposiciones tributarias que directa o indirectamente afecten los elementos de los tributos del orden territorial, o la autonomía impositiva de las entidades territoriales.

En el presente caso, todos los artículos que contiene la ley 685 de 2001 en materia tributaria

afectan obligaciones tributarias de los contribuyentes, y algunos de ellos, además, restringen la potestad impositiva de las entidades territoriales. En efecto, como se describió anteriormente, el artículo 229 establece una incompatibilidad entre el pago de regalías y el pago de impuestos nacionales, departamentales y municipales; el artículo 231, por su parte prohíbe gravar con impuestos territoriales las actividades mineras y los para llevarlas a cabo; el artículo 233 excluye algunos bienes mineros de la renta presuntiva; el artículo 234 exceptúa de la retención en la fuente los pagos por carbón a empresas de economía solidaria, cuando se utilice para generar electricidad; el artículo 235 establece una exención - de todo impuesto y gravamen durante 30 años- para las inversiones forestales que hagan los exportadores mineros y; el artículo 236 fija el sistema de amortización de ciertos costos en que incurren las empresas mineras.

Sin embargo, desde una perspectiva constitucional, resulta relevante que las disposiciones tributarias demandadas estén incorporadas al ordenamiento jurídico mediante una ley a través de la cual se expide íntegramente un código. En efecto, dentro de la tradición continental, la codificación ha representado históricamente una técnica legislativa mediante la cual se pretende regular de manera integral, sistemática y armónica una materia, incorporándola formalmente en un solo cuerpo normativo. Esta pretensión racionalizante del producto legislativo presupone la incorporación de todas aquellas materias específicas que de manera más o menos directa, afecten la materia general que es objeto de codificación. Esta noción de codificación ha sido sostenida por la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia y reiterada desde sus comienzos por la Corte Constitucional. Sobre el punto, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 14 de abril de 1977 (M.P. Guillermo González Charry),<sup>9</sup> sostuvo:

“... un código es un conjunto sistemático, lógico y completo de las disposiciones que regulan determinada actividad, y debe comprender todas aquellas reglas que sean propias de ella o que le son necesariamente anexas o complementarias.

En esa medida, el carácter exhaustivo y sistemático de la técnica de la codificación supone la incorporación de las materias anexas y complementarias a la materia general en un mismo cuerpo; es decir, dentro de una misma ley. Por lo tanto, al imponerle al legislador la obligación constitucional de desglosar las materias tributarias aplicables a la materia codificada en un cuerpo legal diferente, con el objeto de cumplir con la reserva de trámite, se

estaría desnaturalizando el concepto mismo de código. Sobre el particular, en la Sentencia antes citada, la Corte Suprema sostuvo que la regulación sistemática y ordenada dentro de un código requiere la integración de los distintos frentes que estructuran o componen una conducta, situación social o actividad. Al respecto dijo:

“No es racional, ni puede pretenderse, que un estatuto de tal naturaleza presente una división tajante entre la actividad que pretende regular y otras actividades afines, u otro grupo de disposiciones legales, pues resulta propio de la naturaleza humana que los actos de las personas tengan diferentes proyecciones, y, por lo mismo, sean susceptibles de regulaciones distintas pero necesariamente complementarias. Si un estatuto de esta naturaleza para ser sistemático y ordenado, debe atender estos frentes, resulta apenas natural que las disposiciones que lo integran incidan en otras reglamentaciones; que al adoptar alguna de estas, apenas se intente presentar la estructuración completa de una determinada conducta o de una situación social dada.”

En el presente caso, la Ley 685 de 2001, pretende codificar, es decir, regular integral y sistemáticamente la actividad minera, dentro de la cual, la materia tributaria resulta un frente regulativo obligatorio. Con todo, podría alegarse que no es necesario que el legislador desglose la materia tributaria del resto del contenido del código en el cual está contenida, para efectos de cumplir con la reserva de trámite a la que está sujeta la creación de normas tributarias. El trámite de todo el código podría iniciarse en la Cámara de Representantes, y con ello se cumpliría el requisito consagrado en el inciso 4º del artículo 154 de la Carta. Sin duda ello es cierto. Sin embargo, aceptar esta posibilidad implicaría restringir la iniciativa legislativa del Senado para expedir Códigos, con el único argumento de que estos contienen materias tributarias.

En esa medida, es necesario establecer si la reserva de trámite en materia tributaria se aplica también a las leyes mediante las cuales se expiden códigos. Ello supone ponderar dicha reserva, como instrumento para preservar el principio de representación del tributo y la participación de las entidades territoriales en la articulación legal de su autonomía impositiva, frente al interés en preservar la potestad configurativa del legislador. En particular, en relación con su iniciativa para expedir códigos.

Para efectuar tal ponderación, es preciso que la Corte interprete la normatividad

constitucional en lo que se refiere referente a la técnica legislativa de la codificación. En tal orden de ideas, especial consideración debe darse a la prohibición constitucional de conferir facultades extraordinarias para expedir códigos. Esta prohibición busca maximizar la representatividad popular del Congreso en su actividad legislativa, como elemento propio de un sistema democrático; impidiendo así la práctica política usual bajo la Constitución anterior, de relegar la creación de códigos al gobierno. En relación con la razón histórica para que el constituyente prohibiera conferirle facultades extraordinarias al presidente de la República para crear códigos, la Corte ha dicho:

“Ha de observarse por último que la munificencia del Congreso en el pasado para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo y muchas veces sin pedírselas éste, inundó al país de toda esa normación especial que no tenía arraigo en el Congreso, foro natural donde han de debatirse los grandes temas nacionales. Ello explica que el nuevo texto constitucional haya restringido, ratio materia, el otorgamiento de las facultades extraordinarias.” Sentencia C-549/92 (M.P. Jaime Sanín Greiffenstein)

Esta prohibición supone que el constituyente quiso que la creación de códigos correspondiera al ejercicio democrático del poder, precisamente porque una regulación sistemática e integral de una actividad supone la afectación de los intereses de amplios sectores sociales y políticos que tienen mayores posibilidades de verse representados en el Congreso de la República. Sin embargo, para garantizar la efectividad de esta representación en un sistema bicameral, es necesario permitir la iniciativa de las dos cámaras legislativas en la creación de códigos. Por tal motivo, este tipo especial de leyes no está sujeta a una reserva especial de trámite. De restringirse la posibilidad de que el Senado tenga iniciativa en la creación de códigos, se estaría imponiendo una restricción al procedimiento legislativo no contemplada en la Constitución. Esta restricción iría en detrimento de la voluntad del constituyente de otorgarle al Congreso las facultades e instrumentos necesarios para que pueda desarrollar al máximo su papel como legislador dentro de un sistema democrático, participativo y pluralista.

En esa medida, para preservar la iniciativa legislativa del Senado, resulta indispensable limitar el alcance de la reserva de trámite en materia tributaria, cuando la ley que la contenga sea un código. Por lo tanto, desde este punto de vista, la Corte declarará la inexecutable de los artículos 229, 231, 233, 234, 235 y 236 de la Ley 685 de 2001.

## 1. Adición de un inciso al proyecto durante el segundo debate

### 2.1. Normas demandadas

Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia.

### 2.2. Fundamentos de la demanda

Los demandantes sostienen que el inciso final del artículo 227 fue incluido en el proyecto de ley durante el último de debate en la Cámara de Representantes. Al respecto, se limita a decir: “Es aun más grave la violación habida cuenta que solo (sic) el último día de debate en el Congreso se le adicionó el inciso final al artículo 227”

### 2.3. Intervenciones

#### 2.3.1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El Instituto sólo emitió concepto sobre los vicios formales relacionados con la iniciación del trámite en el Senado, argumentando que carece del material probatorio necesario. Sin embargo, solicita que la Corte tenga en cuenta el principio constitucional de la instrumentalidad de las formas al adoptar una decisión.

### 2.4. Concepto del Procurador General

El concepto enviado por el Ministerio Público no hace mención alguna del cargo.

## 2.5 Consideraciones de la Corte Constitucional

### 2.5.1 Cosa juzgada relativa implícita en relación con el inciso 2º del artículo 227 de la Ley 685 de 2001.

Los demandantes sostienen que el inciso 2º del artículo 227 fue incluido en el último debate en la Cámara. Mediante Sentencia C-669/02 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), la Corte ya se había pronunciado en relación con tal disposición, sin dar efectos relativos a su decisión en la parte resolutive de la Sentencia. En efecto, en su numeral 2º, esta providencia dispone:

“Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso final del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, bajo el entendido que tratándose de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0.4% y hasta el máximo previsto por la Ley en materia deregalias para cada especie de recursos.”

La falta de una restricción expresa en la parte resolutive daría lugar a sostener que sobre tal disposición recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional absoluta. Sin embargo, a partir de los antecedentes y de las consideraciones de la Corte se ve que ello no es así. En efecto, en aquella oportunidad, el procurador solicitó a esta Corporación declarar la inexecutable del inciso 2º del artículo 227 por vicios de procedimiento en su formación,<sup>10</sup> pues en su parecer,<sup>11</sup> el inciso había sido introducido por la comisión accidental de conciliación intercameral. Sin embargo, la Corte se abstuvo expresamente de pronunciarse sobre este vicio de forma, pues no había sido planteado por los demandantes. Dijo la Corte en aquella oportunidad:

“Si bien en el presente caso dicho término aún no ha vencido, al no haber sido propuesto el cargo por la demandante en este proceso la Corte no tiene competencia para pronunciarse sobre el particular.”

Por lo tanto, a pesar de que la parte resolutive de la Sentencia no lo establece expresamente, el pronunciamiento de la Corte en dicha oportunidad no cubre los cargos por vicios de procedimiento en relación con el inciso 2º del artículo 227. Por lo tanto, lo que ocurre en esta oportunidad es una cosa juzgada relativa implícita. En esa medida, la Corte tiene

competencia para pronunciarse en relación con vicios de procedimiento en su formación.

### 2.5.2 Ineptitud del cargo planteado contra el inciso 2º del artículo 227

Los demandantes sostienen que el inciso 2º del artículo 227 fue incluido en el último debate en la Cámara, sin desarrollar más su argumento en relación con el procedimiento surtido, o con su calificación desde el punto de vista constitucional. En efecto, no señalan la norma constitucional infringida, ni se refieren al trámite legislativo que debió haberse surtido, ni mencionan una ausencia de identidad relativa o de consecutividad entre el inciso acusado y el resto de la regulación.

Como lo establece inciso 2º del artículo 160 de la Constitución, y lo ha sostenido esta Corporación en múltiples oportunidades, la autonomía de las cámaras legislativas dentro de nuestro sistema bicameral le permite a ellas introducir modificaciones a un proyecto de ley durante el segundo debate.

El planteamiento de un cargo de inconstitucionalidad debe dirigirse a desvirtuar la constitucionalidad de la disposición acusada. En esa medida, no puede la Corte entrar a analizar la acusación formulada por los demandantes, cuando estos no establecen qué disposiciones o principios constitucionales están siendo violados, ni manifiestan en concreto cuál fue el trámite dado a la disposición que acusan. Al respecto, la Corte ha dicho:

“La efectividad del derecho político [de interponer acciones públicas de inconstitucionalidad] depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).<sup>12</sup>

Por lo tanto, en el caso específico, para que un cargo semejante constituya un reproche constitucionalmente relevante, los demandantes deben señalar de manera suficiente las razones por las cuales el vicio desborda el ámbito de la regla consagrada en el inciso 2º del artículo 160. Sin embargo, estos no hacen ninguna referencia al respecto. En esa medida, la Corte considera que la acusación planteada es incompleta, no constituye un cargo de inconstitucionalidad y la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el segundo inciso del artículo 227 de la Ley 685 de 2001.

### 3. Violación del principio de unidad de materia

#### 3.1. Normas demandadas

##### 3.1.1 Normas relativas a la expropiación

Artículo 186. Bienes expropiables. Por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, podrá solicitarse la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o adhesión permanente y de los demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y montajes del proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el período de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.

Excepcionalmente también procederá la expropiación en beneficio de los trabajos exploratorios.

Artículo 187. Necesidad de los bienes. Los bienes inmuebles y de los derechos constituidos sobre los mismos, objeto de la expropiación deberán ser imprescindibles para el funcionamiento eficiente de las obras e instalaciones del minero y la explotación de los minerales, su acopio, beneficio, transporte y embarque.

La condición de ser los bienes imprescindibles para el proyecto minero, se establecerá por medio de peritos, designados por la autoridad concedente, dentro de la etapa administrativa de la expropiación.

Artículo 188. Bienes no expropiables. No podrá decretarse la expropiación que aquí se trata, de los bienes inmuebles, adquiridos o destinados para el ejercicio de otros títulos mineros vigentes.

Artículo 189. Petición de expropiación. El beneficiario de un título minero vigente, que se proponga adquirir bienes inmuebles de terceros mediante su expropiación, deberá dirigirse a la autoridad minera competente mediante escrito que habrá de contener:

- a) Nombre, identidad y domicilio del dueño o poseedor de los inmuebles;
- b) Número y clase de la anotación del título minero en el Registro Minero Nacional;

c) Identificación y localización de los bienes que necesita adquirir y descripción detallada de las obras e instalaciones mineras con las cuales serían ocupados o afectados. Agregará además el certificado del Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre su matrícula, inscripción y gravámenes;

d) Compromiso formal de pagar la indemnización previa y plena que se origine en la expropiación.

Artículo 190. Inscripción y examen de los bienes. Con base en la documentación presentada y el Programa de Obras y Trabajos producido durante la exploración, se efectuará una inspección sobre el terreno en unión de peritos designados por la autoridad minera, para verificar si los bienes por expropiarse son imprescindibles para establecer y operar, en forma eficiente, el proyecto minero y para estimar el valor de la indemnización por pagar a sus dueños o poseedores.

Artículo 191. Citación de los interesados. La designación de los peritos y el señalamiento de fecha para la inspección, se harán dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud en una misma providencia que se notificará personalmente a los propietarios y poseedores de los inmuebles.

Artículo 192. Personería para demandar. La resolución que decrete la expropiación se notificará personalmente a los interesados. Una vez en firme, se expedirá copia al concesionario quien quedará con personería para instaurar el correspondiente juicio de expropiación.

Artículo 193. Expropiación durante la exploración. En casos excepcionales en los que por la profundidad y duración de los trabajos de exploración por métodos de subsuelo, no puedan realizarse sin afectar el valor comercial o el disfrute de los predios, procederá pedir su expropiación por los procedimientos señalados en los artículos anteriores y se presentará un programa de exploración que sustente tal solicitud.

## 1. Normas sobre contratación administrativa y el contrato de concesión minera

Artículo 17. Capacidad legal. La capacidad legal para formular propuesta de concesión

minera y para celebrar el correspondiente contrato, se regula por las disposiciones generales sobre contratación estatal. Dicha capacidad, si se refiere a personas jurídicas, públicas o privadas, requiere que en su objeto se hallen incluidas, expresa y específicamente, la exploración y explotación mineras.

Cuando Uniones Temporales reciban concesiones deberán constituirse en figura societaria, con la misma participación que se derive de la propuesta presentada.

También podrán presentar propuestas y celebrar contratos de concesión los consorcios, caso en el cual sus integrantes responderán solidariamente de las obligaciones consiguientes.

Artículo 20. Compañías de obras y servicios. Las compañías extranjeras domiciliadas en el exterior que realicen obras o presten servicios en cualquier rama o fase de la industria minera, con duración no superior a un año, no requerirán establecer filial, subsidiaria o sucursal suya, en el territorio nacional. En su lugar, deberán asegurar debidamente ante la autoridad concedente, las obligaciones que contraigan en el país, bien sea con la garantía de la persona beneficiaria de la obra o servicio o con el aval de una entidad bancaria o de una compañía de seguros que opere en Colombia. Si la duración de las obras y servicios fueren mayor deberán establecer la mencionada filial, subsidiaria o sucursal.

Artículo 21. Inhabilidades o incompatibilidades. Serán causales de inhabilidad o incompatibilidad para formular propuestas o celebrar contratos de concesión minera, las establecidas en la ley general sobre contratación estatal que fueren pertinentes y la especial contemplada en el artículo 163 de este Código.

Artículo 22. Cesión de derechos. La cesión de derechos emanados de una concesión, requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional.

Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión.

Artículo 23. Efectos de la cesión. La cesión de los derechos emanados del contrato no podrá

estar sometida por las partes a término o condición alguna en cuanto hace relación con el Estado. Si fuere cesión total, el cesionario quedará subrogado en todas las obligaciones emanadas del contrato, aun de las contraídas antes de la cesión y que se hallaren pendientes de cumplirse.

Artículo 24. Cesión parcial. La cesión parcial del derecho emanado del contrato de concesión podrá hacerse por cuotas o porcentajes de dicho derecho. En este caso, cedente y cesionario serán solidariamente responsables de las obligaciones contraídas.

Artículo 30. Procedencia lícita. Toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo de que trata el artículo 155 del presente Código. Este requisito deberá señalarse expresamente en el contrato u orden de trabajo o de suministro que se expida al proveedor.

Artículo 51. Cláusulas exorbitantes. El contrato de concesión minera, con excepción de lo previsto sobre la declaración de su caducidad, no podrá ser modificado, terminado o interpretado unilateralmente por parte de la entidad pública concedente. Para cualesquiera de estas actuaciones se deberá recurrir al juez competente o al empleo de árbitros o peritos.

Artículo 53. Leyes de Contratación Estatal. Las disposiciones generales sobre contratos estatales y las relativas a procedimientos precontractuales, no serán aplicables a la formulación y trámite de las propuestas de concesión minera, ni a la suscripción, perfeccionamiento, validez, ejecución y terminación de ésta, salvo las referentes a la capacidad legal a que se refiere el artículo 17 del presente Código. En todas estas materias se estará a las disposiciones de este Código y a las de otros cuerpos de normas a las que el mismo haga remisión directa y expresa.

Artículo 64. Área en corrientes de agua. El área de la concesión cuyo objeto sea la exploración y explotación de minerales en el cauce de una corriente de agua, estará determinada por un polígono de cualquier forma que dentro de sus linderos abarque dicho cauce continuo en un trayecto máximo de dos (2) kilómetros, medidos por una de sus

márgenes.

El área para explorar y explotar minerales en el cauce y las riberas de una corriente de agua, será de hasta cinco mil (5.000) hectáreas, delimitadas por un polígono de cualquier forma y dentro de cuyos linderos contenga un trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medidos por una de sus márgenes.

Durante la exploración, el interesado deberá justificar, mediante estudios técnicos la necesidad de retener la totalidad del área solicitada en concesión.

Lo anterior sin perjuicio de que se obtengan las respectivas autorizaciones ambientales para intervenir las zonas escogidas para la extracción de los minerales, dentro del área de la concesión.

Artículo 108. Renuncia. El concesionario podrá renunciar libremente a la concesión y retirar todos los bienes e instalaciones que hubiere construido o instalado, para la ejecución del contrato y el ejercicio de las servidumbres. Se exceptúan los bienes e instalaciones destinadas a conservar o manejar adecuadamente los frentes de explotación y al ejercicio de las servidumbres y a las obras de prevención, mitigación, corrección, compensación, manejo y sustitución ambiental. Para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla. La autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo. De la renuncia se dará aviso a la autoridad ambiental.

Artículo 109. Mutuo acuerdo. El contrato de concesión podrá darse por terminado por mutuo acuerdo de las partes, caso en el cual se acordará todo lo relativo al retiro o abandono de los bienes e instalaciones del concesionario y a la readecuación y sustitución ambiental del área. De este evento se dará aviso a la autoridad ambiental.

Artículo 111. Muerte del concesionario. El contrato termina por la muerte del concesionario. Sin embargo, esta causal de terminación sólo se hará efectiva si dentro de los dos (2) años siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley. En este caso, si posteriormente llegaren a ser privados de todo o

parte de la mencionada concesión, el Estado no será responsable de ningún pago, reembolso o perjuicio a favor de ellos o de quienes hubieren probado un mejor derecho a suceder al primitivo concesionario.

Durante el lapso de dos (2) años mencionado en el presente artículo si los interesados no cumplieren con la obligación de pagar las regalías se decretará la caducidad de la concesión.

## 1. Normas en materias administrativa, de jurisdicción y competencias

Artículo 39. Prospección de minas. La prospección de minas es libre, excepto en los territorios definidos como zonas mineras para minorías étnicas tal como lo contempla el Capítulo XIV de este Código. Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad particular, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor o administrador, directamente o a través del alcalde. Cuando haya de efectuarse en bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decreto-ley 2324 de 1984 y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, se requerirá su concepto técnico favorable.

Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

Se mantienen las previsiones del artículo 41 y las demás derivadas de los derechos de propiedad privada.

Artículo 156. Requisito para el barequeo. Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.

Artículo 157. Lugares no permitidos. No se permitirá el barequeo en los siguientes lugares:

(...)

b) En los lugares que lo prohíba el Plan de Ordenamiento Territorial, por razones de tranquilidad, seguridad pública, ornato y desarrollo urbano;

Artículo 293. Competencia de los Tribunales Administrativos. De las acciones referentes a los contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación de minas, conocerán, en primera instancia, los tribunales administrativos con jurisdicción en el lugar de su celebración.

Artículo 295. Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.

#### 3.1.4 Normas tributarias

Artículo 231. Prohibición. La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.

Artículo 233. Exclusión de renta presuntiva a la minería. El artículo 189 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 189. Depuración de la base de cálculo y determinación:

...

d) A partir del año gravable 2002 el valor patrimonial neto de los bienes vinculados

directamente a empresas cuyo objeto social exclusivo sea la minería distinta de la explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos”.

Artículo 234. Excepción de retención en la fuente. Se exceptúan de la retención en la fuente prevista en el estatuto tributario, los pagos o abonos en cuenta que se efectúen a favor de las organizaciones de economía solidaria productoras de carbón por concepto de la adquisición de dicho combustible, cuando la compra respectiva se destine a la generación térmica de electricidad.

Artículo 235. Acreditación de exportaciones mineras como productos verdes. Los exportadores mineros que inviertan no menos de un 5% del valor FOB de sus exportaciones anuales en proyectos forestales destinados a la exportación, tendrán derecho a que dichas inversiones estén exentas de todo tipo de impuestos y gravámenes por un término de 30 años.

Artículo 236. Sistema de Amortización. Modifícase el inciso segundo del artículo 91 de la Ley 223 de 1995 (hoy artículo 143 del Estatuto Tributario), el cual quedará así:

“Cuando se trate de los costos de adquisición o exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la amortización podrá hacerse con base en el sistema de estimación técnica de costo de unidades de operación o por el de amortización en línea recta en un termino no inferior a cinco (5) años. Cuando las inversiones realizadas en exploración resulten infructuosas, su monto podrá ser amortizado en el año en que se determine tal condición y en todo caso a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes”.

## 1. Normas sobre regalías

Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que

técnicamente se consideren minas.

En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia.

Artículo 228. Estabilidad de las regalías. El monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, serán los vigentes a la época del contrato de concesión y se aplicarán durante toda su vigencia. Las modificaciones que sobre estas materias adopte la ley, sólo se aplicarán a los contratos que se celebren y perfeccionen con posterioridad a su promulgación.

Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.

Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.

### 3.1.6 Normas en materia disciplinaria

Artículo 35. Zonas de minería restringida. Podrán efectuarse trabajos y obras de exploración y de explotación de minas en las siguientes zonas y lugares, con las restricciones que se expresan a continuación:

(...)

Una vez consultadas las entidades a que se refiere este artículo, los funcionarios a quienes se formule la correspondiente solicitud deberán resolverla en el término improrrogable de treinta (30) días, so pena de incurrir en falta disciplinaria. Pasado este término la autoridad competente resolverá lo pertinente.

Artículo 47. Los trabajos y obras. Los estudios, trabajos y obras a que por virtud de la concesión queda comprometido el concesionario por causa del contrato, son los que expresamente se enumeran en este Código. No habrá lugar a modificarlos ni adicionarlos, ni a agregar otros por disposición de las autoridades. Los reglamentos, resoluciones, circulares, documentos e instructivos que le señalen o exijan trabajos, estudios y obras de carácter minero, distintas, adicionales o complementarias que hagan más gravosas sus obligaciones, carecerán de obligatoriedad alguna y los funcionarios que los ordenen se harán acreedores a sanción disciplinaria y serán responsables civilmente con su propio pecunio de los perjuicios que por este motivo irroguen a los interesados.

Artículo 264. Acopio y traslado de documentos. Las pruebas, documentos e informaciones necesarias que reposen en las dependencias de las autoridades, serán agregadas al informativo, de oficio, en original o copia, sin que se requiera providencia notificada o comunicada al interesado o a terceros intervinientes.

Ni la entidad del conocimiento, ni los particulares podrán agregar pruebas o documentos no requeridos por este Código para el trámite y resolución de la propuesta, de las oposiciones y de los recursos interpuestos, a menos que se sustente ampliamente que son indispensables dichos documentos o pruebas para adelantar el trámite. El funcionario que no cumpla esta disposición será sancionado disciplinariamente por falta grave.

Artículo 288. Procedimiento para la caducidad. La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada previa resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica, se señalen la causal o causales en que hubiere incurrido el concesionario. En esta misma providencia se le fijará un término, no mayor de treinta (30) días, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes. Vencido este término se resolverá lo pertinente en un plazo máximo de diez (10) días. Los funcionarios que dejaren vencer este plazo serán sancionados disciplinariamente como responsables de falta grave.

Artículo 298. Responsabilidad civil. Los funcionarios que en el ejercicio de sus funciones exijan o soliciten documentos o diligencias distintos de los que para cada caso se establecen en este Código o en las disposiciones legales a que haga remisión, o no resuelvan dentro de los términos fijados los asuntos de su competencia, serán responsables disciplinariamente.

Adicionalmente, responderán civilmente por los perjuicios que cause en los términos del artículo 90 de la Constitución Política.

Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

Artículo 312. Comunicación a la Autoridad Nacional. La solicitud de amparo se remitirá por el interesado, en copia refrendada por la alcaldía, a la autoridad nacional minera y será obligación suya hacer el seguimiento y vigilancia del procedimiento adelantado por el alcalde. Si advirtiere demoras injustificadas de este funcionario en el trámite y resolución del negocio, pondrá el hecho en conocimiento de la correspondiente autoridad disciplinaria para la imposición de sanción al alcalde.

Artículo 314. Plazos perentorios. Los plazos señalados para que el alcalde señale día y hora para la diligencia de reconocimiento y para la práctica de la misma y del gobernador para resolver el recurso de apelación, son perentorios e improrrogables. Su incumplimiento será sancionado disciplinariamente como falta grave. (...)

### 3.2. Fundamentos de la demanda

Para los demandantes, las anteriores disposiciones vulneran el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución. En términos generales, los demandantes plantean que las distintas disposiciones contrarían el principio de unidad de materia porque se refieren a materias propias de otros estatutos legales.

Por otra parte, sostienen que las disposiciones acusadas violan el principio de unidad de materia porque están desbordando el ámbito de aplicación del Código de Minas, consagrado en el artículo 2º de la Ley 685 de 2001. Sin embargo, al analizar los distintos grupos temáticos, no sustentan en concreto la ausencia de una relación de conexidad con la materia minera.

Así, agrupándolos por temas generales, los demandantes señalan:

“En el caso de la Ley 685 de 2001, nos encontramos frente a una normatividad que viola claramente el principio de Unidad de Materia, ya que, muchos de sus artículos tratan y desarrollan temas que corresponden a otras Leyes e incluso códigos y que en todo caso desborda el ámbito material del Código que está descrito en el artículo segundo de la misma” (resalta la Corte)

“Como lo ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, el bien jurídico protegido por el principio de Unidad de Materia es la seguridad jurídica que constituye uno de los pilares fundamentales del estado Social de Derecho. En procura de dicho principio, el accionante considera que los artículos demandados de la ley 685 deben ser declarados inconstitucionales y extraídos del ámbito legislativo por regular aspectos y materias que ya fueron reguladas anteriormente en otros estatutos y que cuentan por demás con un desarrollo legislativo y jurisprudencial que no puede ser desconocido por el legislador.” (fls. 11 - 12)

Del mismo modo, señalan de manera específica la razón por la cual cada grupo de normas atenta contra el artículo 158 de la Constitución, de la manera que se sintetiza a continuación.

### 1. Normas relativas a la expropiación

Los demandantes afirman que los artículos 186 a 193 violan el principio de unidad de materia. En primer lugar, porque su contenido excede el ámbito material definido para el Código de Minas en su artículo 2º, y en segunda medida, porque están modificando un mecanismo de expropiación que ya está previsto como materia propia de otros ordenamientos legales. En particular, en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley 388 de 1997. La consagración de dicho procedimiento en otras leyes significa que si un ordenamiento legal distinto lo regula, está invadiendo una materia legislativa ajena, y por lo tanto, vulnerando el principio de unidad de materia.

### 3.2.2 Normas sobre contratación administrativa, el contrato de concesión minera y lo referente a la concesión de licencias

Los demandantes consideran que los apartes subrayados de los artículos 17, 20 y 21, y la integridad de los artículos 22, 23, 24, 30, 51, 53, 64, 108, 109 y 111, que regulan los mecanismos de contratación en materia de minas, y en particular, las que establecen el contrato de concesión minera, reforman lo establecido en el régimen de contratación estatal en relación con el tema, el cual, consideran que ha sido previsto para que sea de aplicación general. Así mismo, señalan que los artículos 20 y 64 violan la unidad de materia, pues regulan, en materia minera, cuestiones que son objeto de regulación general por el Código de Comercio y por la Ley 99 de 1993, respectivamente. Por otro lado, sostienen que los artículos 22, 23 y 24, en relación con la cesión de derechos emanados de un contrato de concesión minera, también desconocen la unidad de materia, pues, en su parecer, no guardan relación alguna con la finalidad del Código de Minas.

#### 1. Normas en materias administrativa, de jurisdicción y competencias

De manera similar, los demandantes aducen que los apartes subrayados de los artículos 39, 116, 156, los literales b) y c) del 157, y la totalidad de los artículos 293 y 295, que regulan lo referente a funciones administrativas en materia minera, y que establecen la jurisdicción y las competencias para resolver conflictos en materia minera, contrarían el principio de unidad de materia, pues establecen disposiciones que corresponden al ámbito de regulación del Código Contencioso Administrativo, la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y la Ley de Ordenamiento Territorial.

#### 1. Normas tributarias

De manera subsidiaria al primer cargo por violación del requisito de iniciación del trámite legislativo en la Cámara, los demandantes señalan que los artículos 231, 233, 234, 235 y 236 vulneran la unidad de materia porque adicionan y modifican el Estatuto Tributario en lo que tiene que ver con los asuntos mineros.

#### 1. Normas sobre regalías

Los accionantes consideran que los artículos 227 a 229 vulneran la unidad de materia al regular el tema de regalías, el cual hacía parte un estatuto especial -Ley 619 de 2000- que se encontraba vigente a la fecha de expedición del Código Minero. Si bien esta Ley fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-737 de 2001, los efectos del fallo se produjeron a partir del 20 de junio de 2002. Por lo tanto, estando vigente la Ley 619 de 2000, el legislador no podía regular lo atinente a las regalías en el Código Minero.

## 1. Normas en materia disciplinaria

Del mismo modo, para los demandantes el establecimiento de sanciones disciplinarias para quienes incumplan los términos y trámites dentro de procedimientos administrativos mineros, contenidos en los apartes subrayados de los artículos 35, 47, 264, 288, 298, 306, 312 y 314, vulneran el principio de unidad de materia, debido a que se regulan temas disciplinarios al margen del Código Disciplinario Unico. Así mismo, consideran que los apartes subrayados de los artículos transcritos vulneran la unidad de materia de la Ley 685 de 2001, pues su contenido no guarda relación con la materia que pretende regular el Código de Minas.

## 3.3. Intervenciones

### 3.3.1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Con respecto al cargo por violación del principio de unidad de materia en relación con las normas sobre contratación administrativa y el contrato de concesión minera, la apoderada del Ministerio de Minas y Energía manifestó que no se entrometen en la regulación del Estatuto General de la Contratación Administrativa, debido a que considera que el desarrollo legislativo de la Ley 80 de 1993 complementa los requisitos fijados en el contrato de concesión minera. Agrega que:

“... lo anterior no es óbice para entender el contrato de concesión minera como un contrato con características especiales, y que por este hecho debe poseer las excepciones que se requieren para garantizar el desarrollo de la actividad minera, sin que implique el

desconocimiento de los principios generales de la contratación administrativa, los cuales se cumplen a cabalidad.” (fl. 49)

En relación con las normas administrativas, de jurisdicción y competencias demandadas, el Ministerio de Minas y Energía considera que guardan relación de conexidad con el tema central del Código que las contiene, debido a que regula los asuntos mineros en los que el Estado es parte.

Sobre las disposiciones tributarias, la apoderada del Ministerio señala que guardan una relación de conexidad causal y temática con la materia regulada en la Ley 685 de 2001. Al respecto comenta que

“Así las cosas, la conexidad se hace evidente en la medida que el concepto de regalía es un elemento vital dentro de las relaciones entre el estado y el particular en razón de la explotación de los recursos naturales.” (fl. 52)

Por último, la interviniente señala que, además de la conexidad entre las normas acusadas y la finalidad de la Ley 685 de 2001, los apartes demandados en relación con los temas disciplinarios, no invaden la órbita del Código Disciplinario, debido a la autonomía del legislador para la creación de sanciones que tengan como finalidad proteger el ordenamiento jurídico.

### 3.3.2. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El Instituto sólo se manifestó con respecto de los cargos referentes a los temas tributarios y de regalías. En su opinión, los artículos 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235, 236 guardan relación con el tema general del Código de Minas, “ya que se circunscriben a establecer ciertas regulaciones frente a la tributación en materia de la industria minera.”(fl. 65)

Sobre el tema de las regalías, el Instituto considera que : “no se rompe la unidad de materia ya que las regalías son una contraprestación económica favor del Estado por la explotación de recursos naturales no renovables (artículo 360 C.P.), de manera que es innegable su estrecha vinculación con la explotación minera, tema principal de la ley 685 de 2001.” (fl. 66)

Por otro lado, el interviniente manifiesta su desacuerdo con la posición de los accionante sobre la incompatibilidad del desarrollo legal de las regalías en la Ley 619 de 2000 y su regulación en otra ley, pues considera que no existe tal impedimento siempre y cuando las disposiciones guarden relación con la ley que las contiene, como sucede con el Código de Minas.

### 3.4. Concepto del Procurador General

De acuerdo al Ministerio Público, las disposiciones demandadas guardan una unidad temática y teleológica con el tema minero, siendo coherente su integración en el estatuto que pretende regular integralmente el tema.

### 3.5 Consideraciones de la Corte Constitucional

3.5.1 Cosa juzgada constitucional sobre los artículos 227 y 228 de la Ley 685 de 2001, en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia.

Mediante Sentencia C-669/02 (M.P. Alvaro Tafur Galvis), la Corte se pronunció sobre los artículos 227 y 228 de la Ley 685 de 2001. Dentro de los cargos analizados en aquella oportunidad, la Corte abordó el tema de la presunta violación de la unidad de materia. En efecto, en los antecedentes de dicha Sentencia, la Corte planteó los cargos de la siguiente manera:

“Afirma que dichos artículos vulneran el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 superior, por cuanto se ocupan de “materias contractuales y fiscales” que “de acuerdo con la Constitución” deben ser objeto de leyes especiales (arts. 150 in fine, 360 y 361 C. P.).”

Así mismo, en la parte considerativa, sostuvo

“Corresponde a la Corte en consecuencia determinar de antemano si las normas acusadas vulneran o no el principio de unidad de materia.”

De igual manera, en la parte resolutive dispuso:

“Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el primer inciso

del artículo 227 de la Ley 685 de 2001.

“Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso final del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, bajo el entendido que tratándose de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0.4% y hasta el máximo previsto por la Ley en materia de regalías para cada especie de recursos.

“Tercero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 228 de la Ley 685 de 2001.”

De lo anterior se observa que la Corte se pronunció sobre la totalidad del contenido de los artículos 227 y 228, en lo que tiene que ver con la violación del principio de la unidad de materia. Teniendo en cuenta que en la presente demanda se plantea nuevamente el mismo cargo, la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-669/02.

### 3.5.2 Análisis de la violación de la unidad de materia en relación con los demás artículos

Los demandantes abordan el cargo de violación del principio de unidad de materia desde tres perspectivas. En primer lugar, sostienen que las disposiciones acusadas están contenidas en otras leyes que las regulan de manera general, y que por lo tanto, están violando la unidad de materia. En segundo lugar, afirman que la expropiación, la contratación estatal, la atribución de competencias jurisdiccionales y administrativas, y el procedimiento disciplinario, son materias ajenas a la minería, y también desde esta perspectiva se estaría violando la unidad de materia. Finalmente, para reafirmar su argumento sostienen que estas materias carecen de relación de conexidad con el artículo 2º de la Ley 685 de 2001, que define su ámbito de aplicación.

Para la Corte el cargo de unidad de materia por estar dichas materias reguladas en otros estatutos resulta inepto, pues define la unidad de materia a partir de la relación entre leyes diferentes. Así, los demandantes consideran que ciertas materias quedan excluidas de la posibilidad de una nueva regulación, por el simple hecho de encontrarse previamente reguladas en otros textos legales. Para los demandantes, cuando una ley entra a regular una materia previamente codificada en otra, la segunda ley está invadiendo una materia legislativa ajena, y por lo tanto, vulnera el principio de unidad de materia. Al plantear tales argumentos, los demandantes confunden la supuesta doble regulación de unas mismas

materias con el principio de unidad de materia. Sin embargo, el análisis de este principio supone una comparación entre las disposiciones acusadas y el tema general del estatuto que las contiene, no una comparación entre estatutos distintos. Esto se deduce claramente del artículo 158 de la Constitución que establece: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella”.

Ahora bien, por otra parte los demandantes definen de manera abstracta las materias reguladas por las disposiciones atacadas, sosteniendo después que como las materias son diferentes a la actividad minera, las disposiciones vulneran la unidad de materia. Así, aducen que la expropiación, la contratación estatal, las competencias jurisdiccionales y administrativas, y el procedimiento disciplinario, no se relacionan con la minería, y por lo tanto, las disposiciones del código que se relacionan con tales materias son inexecutable. Con ello, están formulando el cargo tomando como base una relación entre materias, en lugar de comparar el tema general de la ley con el contenido normativo de las disposiciones que están acusando. Al hacerlo, están comparando materias definidas en abstracto, no contenidos normativos.

De esta relación entre materias -formulada al margen de los contenidos de las disposiciones acusadas- no se desprende que se estén regulando aspectos ajenos a la minería, como lo pretenden los demandantes. Por el contrario, la formulación de un cargo por violación del principio de unidad de materia requiere que la acusación de los demandantes pretenda desvirtuar la relación de conexidad entre las disposiciones acusadas y el tema general regulado en la ley. Ello supone que comparen, de manera concreta, los textos de cada una de las disposiciones acusadas con la materia general regulada en la ley. Sin embargo, en este caso, están estableciendo una relación abstracta, parcial y alejada del texto, entre unas materias relacionadas con las disposiciones acusadas, para compararlas con el tema general de la ley. Por lo tanto, desde esta perspectiva, el cargo también es inepto.

En tal medida, tampoco es de recibo la acusación según la cual tales disposiciones están regulando asuntos como expropiación, contratación estatal, competencias jurisdiccionales y administrativas, y procedimiento disciplinario, y que, como estos no se relacionan con el ámbito de aplicación de la ley, se está violando el principio de unidad de materia. Básicamente, porque tal acusación tampoco se está formulando sobre el texto de las

disposiciones acusadas, sino sobre una relación genérica con estas materias.

Por lo tanto, desde este punto de vista, el cargo también es inepto y la Corte se abstendrá de estudiar los cargos formulados por violación de materia en contra de los artículos 186 a 193, 227 a 229, 231, 233 a 236, 293, 295, de los literales b) y c) del 157, y de los apartes subrayados de los artículos 17, 20 y 21, 22, 23, 24, 30, 35, 39, 47, 51, 53, 64, 108, 109, 111, 116, 156, 264, 288, 298, 306, 312 y 314.

#### 4. Cargos Específicos

Así mismo, los demandantes elevan cargos específicos contra el contenido normativo de varios de los artículos anteriormente transcritos. Para mayor claridad en la exposición, la Corte agrupará dichos cargos en torno a las materias reguladas, y se transcribirán las disposiciones demandadas en notas al pie, al comienzo del resumen de cada cargo, cuando se indique contra qué disposiciones va dirigido.

##### 4.1 Normas relativas a la Expropiación

###### 4.1.1 Fundamentos de la demanda

Los demandantes señalan que los artículos 186 a 193<sup>13</sup> establecen un procedimiento especial de expropiación minera, sin indicar si se trata de una expropiación judicial o administrativa. Por otra parte sostienen que tales trámites son sumarios, y no permiten que el propietario defienda sus derechos. En esa medida, consideran que tales artículos vulneran los derechos al debido proceso y a la propiedad consagrados en los artículos 29 y 58 de la Constitución, respectivamente.

Igualmente, consideran que tales artículos violan los principios procesales de la expropiación, contenidos en el inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución, al no prever una consulta a la comunidad ni la intervención del Ministerio Público antes de la expropiación. Sostienen, además, que la inspección de los peritos prevista por el artículo 190 demandado constituye una apreciación técnica, que no puede suplir la consulta popular que ordena el artículo 58 de la Carta Política.

###### 4.1.2 Intervenciones

#### 4.1.2.1 Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Para el representante del Ministerio de Minas y Energía las disposiciones demandadas no vulneran los elementos básicos consagrados en el artículo 58 de la Carta Política. Sostiene que el trámite señalado en los artículos 189 a 193, que se surte ante las autoridades mineras, constituye una etapa previa a la expropiación ordinaria, en el que se busca tener certeza sobre los “motivos de utilidad pública” que justifican el procedimiento judicial, conforme lo establece el artículo 192 de la Ley 685 de 2001. Agrega que esta etapa previa no deroga ni desplaza la aplicación de los procesos de expropiación previstos en el Código de Procedimiento Civil y en la Ley 388 de 1997.

Para fundamentar esta interpretación normativa, el interviniente trae a colación un fragmento de la Exposición de Motivos de la Ley, en que se explican las dos etapas de la expropiación minera: una primera fase administrativa ante la autoridad minera y una segunda, ante la autoridad judicial competente.

En cuanto a la ausencia de mecanismos de consulta a la comunidad, manifiesta que “el Legislador no se ocupa de la consulta a la comunidad, ya que deja la competencia a la autoridad encargada de dirigir el juicio de expropiación, sin perjuicio de que el peritaje de que habla el Artículo 190 ibídem consagre como función del perito designado estimar el valor de la indemnización a pagar a dueños y poseedores.” (fl. 47)

#### 4.1.3 Concepto del Procurador General

Argumenta que los artículos 186 a 193 no vulneran el artículo 58 de la Carta Política, pues dicho precepto constitucional no define un procedimiento de expropiación. Por el contrario, el constituyente facultó al legislador para que los defina. Dentro de este orden de ideas, sostiene que la brevedad que el legislador le otorgue a un procedimiento no implica de por sí una vulneración del debido proceso; particularmente, cuando la norma constitucional no impone un trámite o unos procedimientos específicos.

Por otra parte, en relación con la falta de una disposición que determine el procedimiento de expropiación aplicable, el Ministerio Público considera que no corresponde al juez constitucional resolver posibles inconsistencias o vacíos normativos.

#### 4.1.4 Consideraciones de la Corte Constitucional

Todos los anteriores cargos están fundamentados sobre la base de que las disposiciones demandadas están regulando íntegramente un procedimiento especial de expropiación, y reemplazando los preexistentes. Sin embargo, ello no es así. Para el análisis de este problema, la Corte considera pertinente referirse a la naturaleza propia de la expropiación, contextualizándola después, dentro de los procedimientos administrativos y judiciales que le son aplicables.

El artículo 58 de la Constitución, por un lado garantiza la protección de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes, y por el otro le otorga una función social y ecológica al derecho de propiedad. Como consecuencia de la atribución de tales funciones al derecho de propiedad, la Constitución facultó al legislador para definir la necesidad de expropiar ciertos bienes de los particulares, cuando el interés de estos entre en conflicto con la realización de un interés público o social.<sup>14</sup> Sin embargo, para preservar el respeto hacia los derechos de los particulares, y a la vez realizar el interés público definido por el legislador, el constituyente estableció que en la expropiación deben participar al menos dos ramas del poder, la legislativa y la ejecutiva, y que, cuando no interviene previamente una autoridad judicial, de todos modos, la decisión expropiatoria se somete a control jurisdiccional posterior.

Así, en los casos en que el legislador lo disponga, se podrá expropiar por vía administrativa, siempre y cuando se garantice la posibilidad de interponer con posterioridad una acción judicial ante la jurisdicción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio. En los demás, la expropiación se definirá mediante sentencia judicial previa. En relación con la intervención de las diversas ramas del poder en el procedimiento de expropiación, la Corte se ha pronunciado en diversas sentencias. Al respecto ha dicho:

“De la lectura del texto transcrito de la Carta se concluye que para que opere la expropiación es necesaria la intervención de las tres ramas del poder público, así:

“- El legislador fija los motivos de utilidad pública o interés común.

“- La administración declara para un caso concreto los motivos de interés público y gestiona la expropiación.

“- El juez controla el cumplimiento de las formalidades y fija la indemnización, mediante el procedimiento de expropiación. Sin embargo, en la expropiación por vía administrativa, la intervención del juez es sólo eventual, para los casos de demanda por vía contenciosa.” Sentencia C-153/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

En esa medida, cada uno de los poderes públicos que intervienen en la expropiación cumple funciones diferentes. La realización de los intereses involucrados en este instrumento depende de la posibilidad de articular adecuadamente cada una de tales funciones dentro del procedimiento a través del cual se efectúa. Por lo tanto, el legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad política para configurar los procedimientos de expropiación, siempre y cuando se respeten las garantías mínimas consagradas en la Constitución, y que la jurisprudencia ha desarrollado en los siguientes términos:

“Significa lo anterior, que el instituto de la expropiación descansa sobre tres pilares fundamentales: i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución.” Sentencia C-059/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).<sup>15</sup>

De tal modo, siempre que se garanticen los anteriores principios, la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso.<sup>16</sup> En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros. El legislador puede diseñar un procedimiento especial de expropiación que le permita satisfacer las exigencias que demanda la intervención administrativa en la economía, en atención a las peculiaridades de los distintos sectores, y que permitan armonizar óptimamente el interés público o social, con la propiedad privada. Sin embargo, el legislador puede juzgar también que es innecesario regular íntegramente todo un procedimiento especial de expropiación, y en tal caso, puede simplemente complementar el procedimiento ordinario con las disposiciones especiales que

considere necesarias o convenientes para armonizar los bienes jurídicos involucrados.

En el presente caso, los demandantes consideran que la regulación de la expropiación en el nuevo código minero (arts. 198 a 193) vulnera el debido proceso. En particular, porque no está garantizando el derecho de defensa, ni el principio del juez natural. En consecuencia, se estaría desprotegiendo también a los titulares de derechos sustanciales afectados con la expropiación. En una situación semejante, para determinar si efectivamente las disposiciones acusadas son contrarias a tales derechos, es necesario determinar si la regulación acusada constituye y agota el procedimiento mediante la cual el Estado puede efectuar la expropiación en materia minera; o si, por el contrario, se trata de una serie de reglas y disposiciones especiales, que deben integrarse a un procedimiento general preexistente. En la medida en que tales disposiciones deban entenderse integradas a un procedimiento en el cual se garantice el derecho al debido proceso, no habrá un problema de constitucionalidad, sino de simple remisión e integración normativa. Por el contrario, si las disposiciones acusadas constituyen y agotan por sí mismas el procedimiento de expropiación aplicable, la Corte deberá entrar a establecer si resultan suficientes para garantizar el debido proceso.

Para establecer si se trata de una regulación integral del procedimiento de expropiación, lo primero que debe hacer la Corte es determinar si se trata de un procedimiento de expropiación administrativa o judicial, contextualizando las disposiciones acusadas a la luz de la Constitución. En este sentido, la Corte encuentra que de una simple lectura de las disposiciones demandadas puede deducirse que se trata de una expropiación judicial, en la cual, si bien hay un procedimiento administrativo previo, la decisión definitiva de expropiación se efectúa mediante sentencia judicial. Por lo tanto, mal puede afirmarse que las disposiciones demandadas vulneren el principio del juez natural, pues no existe la alegada incertidumbre acerca de si se trata de un procedimiento administrativo o judicial.

En efecto, corroborando lo anterior, el artículo 192 establece claramente que “[u]na vez en firme, se expedirá copia al concesionario quien quedará con personería para instaurar el correspondiente juicio de expropiación”. A partir de una interpretación razonable del vocablo “juicio” se deduce que a la etapa administrativa la sucede una etapa de juicio, es decir jurisdiccional. En efecto, una vez agotado el procedimiento administrativo mediante la resolución de expropiación, el concesionario minero debe iniciar otra etapa obligatoria, como es el proceso judicial para la fijación de la justa indemnización. Ahora bien, ¿qué

procedimiento judicial debe seguir? Las disposiciones atacadas no lo dicen, pero no por ello se deduce que no exista un procedimiento para el trámite de la expropiación judicial. En este sentido, para estructurar la etapa de juicio, corresponde al operador jurídico integrar las disposiciones del Código Minero con aquellas contenidas en el título XXIV del Código de Procedimiento Civil, y demás disposiciones especiales aplicables.

Del mismo modo, si bien las disposiciones del Código Minero están dirigidas principalmente a regular la etapa administrativa de la expropiación, de ahí tampoco se desprende que se la esté regulando integralmente. Por el contrario, a pesar de sus especificidades, y en lo que no se encuentra regulado de manera especial en el Código Minero, esta etapa debe entenderse enmarcada dentro del contexto del procedimiento administrativo ordinario, tal como lo dispone el inciso 2º del artículo 1º del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, su texto establece que “[l]os procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”. A su vez, dentro de la regulación general del procedimiento administrativo se encuentra garantizado el derecho de todos los interesados de presentar pruebas, controvertir las allegadas en su contra, y plantear sus opiniones antes de la adopción de la decisión. Así lo ha entendido esta Corporación, que ha sostenido que a partir de la expedición de 1991, todos los procedimientos administrativos especiales del orden nacional se entienden integrados al Código Contencioso Administrativo, en aquellas materias no específicamente reguladas en las leyes especiales. Considera pertinente esta Corporación citar in extenso el aparte jurisprudencial respectivo:

“Lo anterior a juicio de la Corte lleva a la conclusión de que los procedimientos administrativos, ordinarios o especiales, constituyen una materia que es propia de la regulación del Código Contencioso Administrativo, aunque como se ha visto, dicho código no se ocupó de regular los procedimientos especiales en las actuaciones administrativas a nivel nacional (...)

“Con el fin de unificar, organizar, y sistematizar la materia procesal específica a una materia del derecho, tradicionalmente los códigos de procedimiento se han ocupado de regular conjuntamente tanto el proceso ordinario como los procesos especiales. En tal virtud, los procedimientos administrativos especiales no obstante que el Código Administrativo los excluye de su normatividad, seguramente por su proliferación, no constituyen naturalmente

una materia ajena a éste. Por lo tanto, es imperioso que hagan parte integral del código, con el fin de facilitar su conocimiento y consulta y de salvaguardar el derecho de defensa de los administrados.

“Estima la Corte, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P., que dice: ‘la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas’.” Sentencia C-252/94 (M.Ps. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa)

De tal modo, sólo por enunciar algunas de tales garantías, debe tenerse en cuenta que, en lo no regulado por el artículo 189 demandado, respecto de la petición de expropiación que dirige el concesionario a la autoridad competente, deben aplicarse las disposiciones generales en materia de derecho de petición; a su vez, en lo no regulado por el artículo 191 en relación con la citación de los interesados, deben integrarse las disposiciones contenidas en los artículos 14 y ss. del C.C.A.; por otra parte, los artículos 34 y 35 del C.C.A., llenan el silencio del Código de Minas respecto de la posibilidad de que el interesado -afectado- solicite y allegue pruebas, se oponga a las pretensiones del concesionario solicitante, se garantiza la motivación de los actos que lo afecten, y en general se otorgan todas las garantías propias del debido proceso. Adicionalmente, una vez la administración toma las respectivas decisiones, el afectado cuenta con la posibilidad de controvertirlas en sede administrativa, haciendo uso de los recursos de la vía gubernativa (C.C.A. art. 50).<sup>17</sup>

Por lo tanto, teniendo en cuenta que los artículos están fijando una serie de reglas aplicables dentro de la etapa administrativa previa a la iniciación del juicio de expropiación, no es cierto que se estén desconociendo los requisitos mínimos del debido proceso, ni que se esté omitiendo una etapa procesal en la que el titular del predio pueda ser oído y defender sus derechos. Lo que sucede es que todas las imputaciones de la demanda están juzgando la regulación especial dentro de la etapa administrativa del procedimiento de expropiación, como si con ella se estuviera agotando íntegramente dicho procedimiento. Sin embargo, tales reglas están dirigidas exclusivamente a establecer en que medida es técnicamente necesaria la expropiación de bienes para efectos de llevar a cabo la actividad minera, y a

hacer un estimativo del valor de la indemnización (art. 190), que posteriormente será fijada por el juez civil.

Para la Corte esta etapa técnica previa tiene su razón de ser precisamente en la necesidad de garantizar la mínima afectación de los derechos de las personas sobre los inmuebles, limitando la expropiación a los bienes que sean estrictamente necesarios para desarrollar la actividad minera (art. 187), y a garantizar que el afectado reciba la indemnización correspondiente. Por ello, como la necesidad de llevar a cabo la expropiación depende de un análisis en que se evalúan las características de la mina y los medios que se requieren para la extracción de los respectivos minerales, esta etapa es necesariamente de carácter técnico. Por lo tanto, es razonable que se lleve a cabo una prueba de peritaje, tendiente a establecer si los bienes que el dueño del título minero solicitó que se expropiaran en el Plan de Obras y Trabajos, son efectivamente necesarios, teniendo en cuenta las características de la mina.

Por otra parte, tales normas enuncian los tipos de bienes que son susceptibles de expropiación (art. 186), y los que no lo son (art. 188), y exigen garantías formales sobre la indemnización plena y previa (art. 189 lit. d). Por lo tanto, contrario a lo que alegan los demandantes, las disposiciones atacadas están dirigidas a garantizar que en el procedimiento de expropiación se respete el principio de proporcionalidad y se garantice la indemnización previa por la afectación del derecho de propiedad. En efecto, las disposiciones atacadas garantizan técnica y jurídicamente, que se afecten los derechos sustanciales sobre los predios sólo en la medida en que sea estrictamente necesario para desarrollar una actividad que el legislador ha definido como de interés público, y que de todos modos, se retribuya la afectación de los derechos subjetivos sobre los bienes afectados.

Con todo, podría alegarse que el proceso judicial de expropiación es de naturaleza voluntaria, no contenciosa, y que está encaminado a establecer el justo precio del inmueble a expropiar, sin que el juez pueda controvertir el interés público que subyace a la expropiación. Por lo tanto, la persona cuyos derechos han sido afectados mediante la expropiación no tendría la posibilidad de controvertir la necesidad de afectar ciertos bienes, y con ello se estaría vulnerando su derecho al debido proceso, y en particular, su derecho a la defensa. Sin embargo, este argumento no es de recibo. Si bien el proceso civil de expropiación no contempla dicha posibilidad, porque su objeto consiste en la fijación de la justa

indemnización, el afectado cuenta con la justicia contencioso administrativa mediante la cual puede controvertir el acto administrativo expropiatorio que profiere la autoridad minera, tanto por consideraciones formales, como la competencia y el procedimiento, como por su contenido material, como su objeto, motivos y fin. Por lo tanto, también desde este punto de vista, las disposiciones demandadas se ajustan a la Constitución.

Finalmente, los demandantes señalan que se está vulnerando el debido proceso de expropiación contemplado en el artículo 58 de la Constitución, pues en la etapa administrativa consagrada en los artículos demandados no se contempla un mecanismo que permita la participación de la comunidad.

Sin embargo, este cargo no resulta de recibo por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque el artículo 58 de la Constitución no ordena la participación de la comunidad en el proceso de expropiación.<sup>18</sup> Lo que está diciendo el inciso 3º del artículo 58 es que en el procedimiento judicial de fijación de la indemnización, se deberán consultar los intereses de la comunidad y los del afectado.

Por lo anterior, la Corte encuentra que los artículos 186 a 193 de la Ley 685 de 2001 se ajustan a la Constitución, en lo que se refiere a los cargos formulados en la presente demanda.

## 4.2 Normas sobre contratación administrativa y sobre el contrato de concesión minera

### 4.2.1 Fundamentos de la demanda

En relación con el artículo 20,<sup>19</sup> que exige a las empresas mineras extranjeras de establecer filiales, subsidiarias o sucursales en el país, para efectos de desarrollar su actividad, los demandantes consideran que la frase “con duración no superior a un año, no requerirán establecer filial, subsidiaria o sucursal suya, en el territorio nacional” vulnera el derecho a la igualdad. Sostienen que establece una discriminación entre las sociedades mineras domiciliadas en el exterior, y entre éstas y las sociedades mineras colombianas, en razón al tiempo de permanencia en el país, sin que exista una razón válida para ello.

Por otra parte, sostienen que tal aparte normativo viola el derecho a la igualdad de los trabajadores de empresas mineras extranjeras, quienes no podrán exigirles el cumplimiento

de sus obligaciones laborales, garantía de la cual gozan todos los demás empleados frente a sus empleadores con personería jurídica en Colombia.

En relación con el artículo 21,20 que remite en lo pertinente a los contratos mineros a las inhabilidades de la Ley 80 de 1993, consideran que la frase “que fueren pertinentes”, trae inseguridad jurídica, dejando la valoración de la pertinencia al arbitrio del funcionario de la entidad contratante. Por lo tanto, sostienen, vulnera el debido proceso.

Consideran que el artículo 3021 contraría el principio de la buena fe. Sin embargo, en la demanda se limitan a hacer esta afirmación, sin desarrollar en la razón por la cual estiman vulnerado este principio.

Sostienen que el artículo 5122 es inconstitucional porque no fija las competencias, no establece el procedimiento, ni la autoridad ante quien debe recurrir la entidad pública concedente para aplicar las cláusulas exorbitantes dentro del contrato de concesión minera. A pesar de que los actores no señalan la norma constitucional vulnerada puede inferirse que se trata del artículo 29 de la Carta Política.

Así mismo solicitan la inconstitucionalidad del artículo 108,23 que regula lo atinente a la renuncia del concesionario minero, pues contraría lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 80 de 1993, según el cual no es posible que un particular de por terminado un contrato estatal debido a la primacía del interés general. Sin embargo, a continuación solicitan la exequibilidad condicionada de la disposición, siempre y cuando se establezca que el aviso a la autoridad ambiental sobre la renuncia del concesionario minero debe ser anterior al acto en que la autoridad minera decida sobre ella, para permitir que ésta última pueda oponerse si el concesionario debe reparar cualquier daño ambiental.

Los accionantes demandan la inconstitucionalidad del artículo 11124 que regula lo atinente los derechos de los herederos por muerte del concesionario, por “afectar la pequeña minería, ya que al no ser un derecho susceptible de transmisión por causa de muerte, no puede continuarse con una concesión si la persona sobre la que recae la obligación fallece, igualmente no se refiere a lo que sucede en caso de que sean varios asociados los que contratan y solamente uno de ellos fallece. Lo que genera la muerte del contratista es el fenómeno de la caducidad no de la terminación del contrato.” (fl. 21)

## 4.2.2 Intervenciones

### 4.2.2.1 Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Con respecto a los cargos formulados en contra del aparte del artículo 20 demandado, el Ministerio de Minas defiende el tratamiento especial de las empresas extranjeras cobijadas por la disposición, como una forma de incentivar su participación en la industria minera de Colombia.

Así mismo, considera que el artículo 20 no viola el derecho a la igualdad, pues a pesar de no exigírsele a algunas empresas extranjeras el establecimiento de una sucursal, filial o subsidiaria, el cumplimiento de sus obligaciones se encuentra garantizado.

Sobre los demás cargos no se hace mención en su intervención.

### 4.2.3 Concepto del Procurador General

Para el Ministerio Público el artículo 20 es razonable, pues estimula las explotaciones mineras esporádicas y transitorias por parte de compañías extranjeras. Por otra parte sostiene que no le asiste razón a los actores cuando afirman que tales empresas no tienen responsabilidades, pues la misma disposición las señala.

En relación con el cargo contra del artículo 21, el Ministerio Público comparte las razones aducidas por los actores, pues deja al arbitrio del contratante la aplicación de inhabilidades e incompatibilidades de la Ley 80 de 1993. Por tanto, vulnera los principios de transparencia e imparcialidad administrativa, contenidos en el artículo 209 de la Constitución. Solicita que se declare inexecutable la expresión “que fueren pertinentes”.

Con respecto a la acusación contra el artículo 30 por vulneración al principio de buena fe, solicita que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo por ausencia de un cargo de inconstitucionalidad. En relación con dicho artículo la única referencia que se hace en la demanda es la que se transcribe a continuación: “Se solicita la declaración de inconstitucionalidad de este artículo ya que viola el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la constitución Nacional.”

Por último, en relación con el artículo 51 resalta la diferente naturaleza y las características

especiales de la concesión minera respecto de los demás contratos de concesión que celebra el Estado. Tales diferencias –dice– justifican la aplicación de las cláusulas exorbitantes de acuerdo con la dinámica propia de este contrato, conforme al artículo 51 demandado. Advierte que este artículo no impide la interpretación, modificación o terminación del contrato, sino que traslada dicha competencia al órgano jurisdiccional, a los árbitros o a los peritos convenidos en la cláusula compromisoria.

Sobre los cargos contra los demás artículo no hace mención alguna.

#### 4.2.4 Consideraciones de la Corte Constitucional

##### 4.2.4.1 Análisis del artículo 20

La Corte estima que en relación con el artículo 20, demandado por vulnerar el principio de igualdad, y por no garantizar el pago de obligaciones laborales de sus empleados, los cargos no pueden prosperar.

En relación con el cargo de igualdad, los términos de comparación planteados por los demandantes son dos. Por un lado, alegan que la discriminación se establece entre las sociedades extranjeras cuya actividad sea inferior a un año, y las sociedades colombianas que se dedican a las mismas actividades, y por el otro, entre aquellas y las sociedades extranjeras que realizan actividades en Colombia durante períodos superiores a un año.

##### 4.2.4.1.1 Imposibilidad de comparar la situación de sociedades mineras colombianas con sociedades mineras extranjeras

La Corte encuentra que las sociedades colombianas y las extranjeras se encuentran en situaciones diferentes que impiden establecer una comparación entre ellas. La situación de las sociedades extranjeras no resulta comparable con la de las colombianas, pues éstas últimas ya se encuentran constituidas en Colombia, y por supuesto, no están sujetas a la obligación de incorporarse en el país mediante filiales, sucursales o subsidiarias. En efecto, mientras las sociedades colombianas se encuentran ejerciendo su actividad en su país, y se supone que están debidamente constituidas para desarrollar su actividad, las extranjeras van a empezar a ejercer su actividad en un país que no es el de su origen, lo cual hace suponer que no se encuentran aun incorporadas.

Como consecuencia de esta diferencia de hecho entre sociedades colombianas y sociedades extranjeras que no se han incorporado en el país, la Corte carece de un parámetro de comparación que le permita efectuar un juicio de igualdad entre tales dos categorías. Por lo tanto, no se puede sostener que la ley esté dando un trato preferencial a las sociedades extranjeras por encima de las colombianas, al eximir las de una obligación que por definición no se aplica a éstas últimas. En esa medida, el cargo por violación del derecho a la igualdad entre sociedades extranjeras y sociedades colombianas resulta inepto, y la Corte se abstendrá de pronunciarse de fondo.

#### 4.2.4.1.2 La diferencia de trato entre sociedades extranjeras en virtud de la duración de su actividad

Ahora bien, la Corte sí puede comparar la situación de dos categorías de sociedades que no se encuentran constituidas en el país, y a las cuales la ley da un trato diferencial, obligando a unas a constituir filiales, sucursales o subsidiarias en el país, mientras a otras las exime de dicha obligación. Es el caso de las sociedades extranjeras que van a realizar actividades con una duración superior a un año, frente a las sociedades extranjeras que desarrollan actividades durante períodos inferiores a un año. En este caso corresponde a la Corte hacer un juicio para establecer si esta diferencia de trato es razonable, adecuada y proporcionada.

La Corte encuentra la disposición razonable, en cuanto constituye un mecanismo para garantizar la libertad de asociación (C.N. art. 38), y la libertad de empresa (C.N. art. 333), y así mismo promueve la integración económica de Colombia con las demás naciones (art. 227), pero principalmente, porque fomenta el desarrollo de la empresa minera.

En efecto, la Constitución establece que “[s]e garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad”. Por lo tanto, la libertad de asociación no sólo comprende la potestad abstracta de asociarse, sino que protege el desarrollo colectivo de aquellas actividades que las personas realizan en sociedad. En esa medida, la libertad de asociación garantiza que el Estado no imponga condiciones que restrinjan indebidamente, o que impidan en la práctica que los sujetos desarrollen colectivamente sus actividades. A su vez, cuando tales asociaciones tienen como finalidad llevar a cabo una actividad económica, la Constitución garantiza su libre ejercicio, al establecer que sólo el legislador puede autorizar la exigencia de requisitos y permisos (C.N.

art. 333).

Sin embargo, además de los anteriores límites a la intervención estatal sobre la libertad de asociación, y frente al ejercicio de la actividad económica, la Constitución impone al Estado el deber de estimular el desarrollo de las actividades específicamente empresariales, como lo es la actividad minera (C.N. art. 333). Para estimular el desarrollo de las actividades empresariales y promover la integración económica, el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad. Este margen le permite distinguir entre empresas que ejercen la misma actividad pero en diferentes condiciones y a las que darles el mismo trato supone imponer cargas desiguales. Por lo tanto, el legislador tiene la facultad de establecer diferencias de trato entre empresas que se dedican a una misma actividad en condiciones diferentes, con el fin de distribuir equitativamente los beneficios y oportunidades del desarrollo, en particular, en la explotación de recursos naturales (C.N. art. 334). Si el legislador careciera de dicha facultad, no podría estimular el desarrollo de aquella parte del sector empresarial que compite en condiciones más gravosas. Con ello se le impediría al Estado promover la empresa como motor del desarrollo, realizar su función social, y se estaría restringiendo de facto la libre competencia.

La actividad minera se caracteriza por tener un nivel importante de riesgo inherente, y por sus altos costos de extracción a escala, lo que lleva a que éste sea un sector altamente estratificado. Las pequeñas y medianas empresas mineras carecen del capital necesario para la explotación a gran escala, y su actividad se concentra en las minas menos productivas o de mayor riesgo. El mayor riesgo y el beneficio marginal de la mediana y pequeña minería llevan a que su actividad sea bastante fugaz, y en muchos casos la extracción termina siendo inferior a un año, pues el tamaño de las minas suele ser bastante menor. Obligar a estas pequeñas y medianas empresas mineras extranjeras a incorporarse en Colombia desconoce la realidad de su actividad, aumentando significativamente sus costos y ubicándolas en una situación desigual frente a las grandes empresas mineras. Por lo tanto, la disposición resulta razonable, pues contrario a lo que aducen los demandantes, la diferencia de trato parte de un reconocimiento de las diferencias de hecho entre las distintas formas de explotación minera, y busca realizar la igualdad material.

La Corte encuentra también que la disposición acusada es adecuada al fin que persigue, que consiste principalmente en promover la actividad minera. En efecto, los requisitos impuestos

al ejercicio de una actividad constituyen factores disuasivos para determinados sectores de potenciales empresarios. Al eliminar uno de tales requisitos se aumenta la libertad con que dicha actividad puede ejercerse, y ello constituye un estímulo para aquel sector de potenciales empresarios para los cuales el requisito constituía un factor disuasivo. Por lo tanto, al eximir a las empresas mineras extranjeras, cuyas actividades duren menos de un año del requisito de incorporación en Colombia, se está facilitando el libre ejercicio de su actividad, garantizando que haya más pequeñas y medianas industrias que compitan con las grandes empresas mineras, en condiciones de igualdad.

Finalmente, la disposición también es proporcional. La diferencia de trato entre unas sociedades y otras tiene como medida la vocación de permanencia de la empresa, dadas las diferencias en las condiciones de explotación económica de la misma actividad. Las empresas mineras deben formalizar su incorporación en el país en la medida en que el desarrollo de su actividad les permita tener vocación de permanencia. Si pasado un año la sociedad continúa llevando a cabo su actividad, ello supone una cierta vocación de permanencia que el legislador consideró suficiente para tener que cumplir con la obligación de incorporarse en Colombia. Es decir, la disposición acusada no implica una diferencia de trato entre sociedades extranjeras sino únicamente en la medida en que ello sea suficiente para equilibrar la diferencia de cargas que unas y otras de hecho tienen que asumir.

Por lo anterior, el artículo 20 de la Ley 685 de 2001, no vulnera al derecho a la igualdad entre sociedades extranjeras, en relación con la obligación de constituir filiales, sucursales o subsidiarias en el país para desarrollar su actividad.

4.2.4.1.3 La protección de los derechos de los trabajadores de las empresas mineras cuya actividad en el país sea inferior a un año

Por otra parte, los demandantes sostienen que al eximir a tales sociedades de la obligación de constituir filiales, subsidiarias o sucursales se está desprotegiendo a sus trabajadores, quienes no verán garantizado el pago de sus acreencias laborales.

Por su parte, el mismo artículo establece que estas empresas deben garantizar las obligaciones que contraigan en el país. Sin embargo, de su texto no resulta claro si estas obligaciones incluyen las acreencias laborales de los trabajadores. En efecto, la frase siguiente a la acusada por los demandantes dispone: “En su lugar, deberán asegurar

debidamente ante la autoridad concedente, las obligaciones que contraigan en el país, bien sea con la garantía de la persona beneficiaria de la obra o servicio o con el aval de una entidad bancaria o de una compañía de seguros que opere en Colombia.”

En esa medida, y en virtud del principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, es necesario que la Corte integre la frase siguiente dentro de la unidad normativa, y declare la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 685 de 2001, siempre y cuando se entienda que la garantía que deben otorgar las sociedades mineras extranjeras, cuya actividad sea inferior a un año, debe incluir la totalidad de los salarios y demás prestaciones sociales de sus trabajadores.

#### 4.2.4.2 Análisis del artículo 21

En relación con el artículo 21, los demandantes, seguidos por el procurador, sostienen que la expresión “que fueren pertinentes” que se refiere a la aplicación de las inhabilidades de la Ley 80 de 1993 a los contratos en materia minera, constituye una fuente de inseguridad jurídica, pues el funcionario competente puede aplicarlas a su arbitrio. Comparativamente, la disposición está limitando el ámbito de aplicación de las inhabilidades e incompatibilidades en relación con las fijadas en el Estatuto General de Contratación Estatal. En tal medida, limita las restricciones a la libertad económica de conformidad con un principio de razonabilidad, en la medida en que está encaminada a que se apliquen sólo aquellas inhabilidades e incompatibilidades que, como su texto lo indica, sean pertinentes a la actividad minera.

Sin duda, el objetivo de adecuar las inhabilidades e incompatibilidades en materia de contratación estatal a las particularidades de la actividad minera resulta aceptable constitucionalmente. Sin embargo, para lograr este objetivo el legislador no puede delegar en el funcionario competente la evaluación de su pertinencia, sino que, por el contrario, debe fijarlas directamente. En particular, porque al imponer inhabilidades e incompatibilidades para contratar con el Estado, el legislador está estableciendo límites a la libertad económica y a la iniciativa privada, y como tales, deben estar precisados en la ley (C.N. arts. 150.21, y 333 incisos 1º, 4º y 5º).

Aceptar que un funcionario de la administración puede juzgar la pertinencia de las restricciones a la libertad económica, implica otorgarle un amplio margen para determinar

qué circunstancias le impiden a un particular contratar con el Estado. Con ello, el funcionario también estaría valorando implícitamente la medida en que los objetivos que se deben cumplir mediante la contratación estatal en el campo minero justifican una restricción a la libertad económica, en ausencia de una definición previa por parte del legislador. Sin embargo, esta es una función que no corresponde a la administración. Es al legislador, y no al funcionario de la administración, a quien compete valorar si cada uno de los objetivos que se persiguen con las diferentes inhabilidades e incompatibilidades justifica la imposición de tales restricciones. La pertinencia de cada una de las inhabilidades e incompatibilidades debe fijarla el legislador directamente, sin que sea posible que delegue esta función en cabeza de los funcionarios administrativos.

Con todo, declarar la inexecutable de la expresión demandada significaría restringir el ámbito de la libertad contractual de los particulares, desconociendo la voluntad garantista del legislador. Por lo tanto, para preservar la voluntad legislativa, y a la vez racionalizar el ámbito de discrecionalidad administrativa en la aplicación de las incompatibilidades, al contexto específico de la actividad minera, es necesario que la Corte condicione la executable de la expresión demandada. Por lo tanto, debe entenderse las inhabilidades e incompatibilidades consagradas en la ley 80 de 1993, sólo serán pertinentes en la medida en que no resulten contrarias o impidan la aplicación de alguna de las disposiciones consagradas en el Código de Minas.

#### 4.2.4.3 Análisis del artículo 30

Para los demandantes el artículo 30, que exige acreditar el origen de los minerales a quien los suministre para obras, industrias o servicios, vulnera el principio de buena fe. Sin embargo, no sostienen razón alguna por la cual consideran vulnerado este principio. Por lo tanto, la Corte considera que los demandantes no cumplieron con la exigencia argumentativa mínima que supone formular un cargo de inconstitucionalidad contra una disposición de carácter legal, pues no expresaron los motivos por los cuales consideran que el precepto acusado resulta contrario al principio de buena fe. Como lo ha sostenido esta Corporación, un cargo de inconstitucionalidad no puede construirse simplemente aseverando que una disposición legal es contraria a un principio o mandato; particularmente, cuando la vulneración no se manifiesta prima facie, debido al carácter abstracto del principio constitucional presuntamente infringido. Al respecto la Corte ha sostenido:

“Tampoco el concepto de violación ‘puede consistir simplemente en expresar que los preceptos acusados son incompatibles con los principios o mandatos constitucionales, sino que para orientar el análisis que han de emprender los jueces constitucionales, ha de dejarse explícita, así sea en forma sencilla, la causa por la cual quien demanda estima desconocida la preceptiva constitucional.’ Sentencia C-130/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería)25

En virtud de lo anterior, la Corte se abstendrá de pronunciarse de fondo en relación con el artículo 30 de la Ley 685 de 2001, por ineptitud sustancial del cargo formulado.

#### 4.2.4.4 Análisis del artículo 51

En relación con el artículo 51, los demandantes aducen que es inconstitucional, pues no establece el procedimiento que debe seguir la entidad estatal contratante para hacer uso de las potestades exorbitantes para modificar, interpretar o terminar los contratos de concesión minera, limitándose a decir que para tales efectos la entidad debe acudir ante el juez o el árbitro competentes. Sin embargo, la Corte observa que el cargo planteado es inepto, pues contrario a lo que suponen los demandantes, no se trata de una omisión legislativa. En primer lugar, porque si la administración debe acudir ante el juez para modificar, interpretar o terminar los contratos, es precisamente porque carece de la potestad para hacerlo por sí misma. Es decir, carece de potestades exorbitantes para modificar, interpretar o terminar unilateralmente el contrato de concesión minera. Por lo tanto, el cargo según el cual el artículo es inconstitucional porque no contempla el procedimiento para que la entidad contratante haga uso de las potestades exorbitantes no resulta predicable de la disposición demandada, ya que se sustenta sobre un supuesto que no se deriva del contenido normativo acusado, pues el legislador decidió no otorgarle potestades exorbitantes a la administración para tales efectos.

Podría alegarse que en todo caso la disposición demandada no está indicando el tipo de acción judicial a la cual debe acudir la entidad contratante para modificar, interpretar o dar por terminado el contrato de concesión, y que esta indeterminación vulnera el debido proceso. Sin embargo, aun desde esta perspectiva, la acusación formulada no podría prosperar, pues carecería de relevancia constitucional. En tal caso el problema sería de remisión normativa. Para determinar el tipo de acción a la cual debe acudir la entidad contratante, debe remitirse a las disposiciones generales del Código Contencioso

Administrativo, y del Estatuto General de Contratación Administrativa en las que se establecen las competencias jurisdiccionales y los parámetros para determinar el tipo de acción pertinente para asuntos derivados de la ejecución de los contratos estatales.

En virtud de lo anterior, el cargo planteado contra el artículo 51 de la Ley 685 de 2001 resulta inepto, y la Corte se abstendrá de pronunciarse respecto a dicha disposición.

#### 4.2.4.5 Análisis del artículo 108

Los demandantes hacen dos solicitudes respecto del artículo 108, pero formulan sólo una acusación contra dicha disposición. Sostienen que su contenido normativo es contrario al del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, en el que se faculta exclusivamente a la administración para terminar unilateralmente un contrato y en virtud de tal acusación solicitan su inexecutableidad. Luego, sin formular cargo alguno, solicitan su executableidad, condicionándola a que el aviso a la autoridad ambiental sobre la renuncia del concesionario sea anterior a la decisión mediante la cual la autoridad minera decide sobre la renuncia, permitiéndole oponerse en caso de daño ambiental.

En relación con la presunta violación del artículo 17 de la Ley 80 de 1993, los demandantes no están formulando un cargo de inconstitucionalidad, pues no están planteando una confrontación entre la disposición acusada y una norma constitucional, sino entre aquella, y otra, también de carácter legal.<sup>26</sup> Por lo tanto la Corte, considera que el presente cargo carece de pertinencia constitucional y se abstendrá de emitir un pronunciamiento al respecto. A su vez, la simple solicitud de constitucionalidad condicionada tampoco constituye por sí misma un cargo de inconstitucionalidad, pues los demandantes están omitiendo por completo su deber de establecer las razones por las cuales estiman que la disposición es inconstitucional. Por lo tanto, esta Corporación no emitirá una decisión de fondo en relación con el artículo 108 de la Ley 685 de 2001.

#### 4.2.4.6 Análisis del artículo 111

Así mismo, contra el artículo 111 los demandantes se limitan a sostener que la presunta no transmisibilidad de los derechos del concesionario en caso de muerte afectan la pequeña minería y que no se regula qué ocurre en evento de muerte, cuando los derechos recaigan sobre varias personas. La Corte observa que los cargos formulados contra la expresión

demandada resultan ineptos.

En primer lugar, porque la afectación de la pequeña minería no constituye por sí misma un reproche de inconstitucionalidad, y los demandantes tampoco relacionan el efecto que atribuyen a la disposición acusada con el texto de la Carta. En esa medida, el cargo carece de pertinencia constitucional.<sup>27</sup>

Adicionalmente, tampoco exponen la relación que existe entre la no transmisibilidad de los derechos del concesionario minero y la afectación de la pequeña minería. Es decir, están imputando un efecto a la disposición acusada sin expresar las razones en que se fundan para hacerlo. En la medida en que tales imputaciones no resultan evidentes a partir del texto de la disposición acusada, ni los demandantes las exponen, el cargo resulta insuficiente para que la Corte pueda llevar a cabo un análisis de constitucionalidad.<sup>28</sup>

Finalmente, del contenido de la disposición se desprende que el legislador sí reguló lo atinente a los derechos de los herederos del concesionario minero fallecido, al disponer: “El contrato termina por la muerte del concesionario. Sin embargo, esta causal de terminación sólo se hará efectiva si dentro de los dos (2) años siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley”. En esa medida, el cargo no está sustentado sobre una base cierta que se desprenda del contenido del texto de la disposición acusada.

Por las razones anteriores, la Corte se inhibirá de proferir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 111 de la Ley 685 de 2001.

#### 4.3 Normas en materia administrativa, de jurisdicción y competencias

##### 4.3.1 Fundamentos de la demanda

Los actores se limitan a sostener que el artículo 3929 regula aspectos atinentes a los territorios de las comunidades indígenas, y al no haberse tramitado mediante ley estatutaria vulnera el artículo 152 de la Carta Política. Sin embargo, a pesar de que el cargo parece estar dirigido contra la primera frase del artículo 39, puesto que es ésta la que menciona a las minorías étnicas, los demandantes subrayaron exclusivamente la última frase de dicho

artículo.

Así mismo, los demandantes consideran que dicha frase contraviene el artículo 39 de la Carta Política, pues limita la oportunidad que tienen los propietarios, poseedores o tenedores de inmuebles para controvertir las decisiones sobre prospección de minas que afecten sus terrenos. Sostienen que dicha disposición tampoco establece qué competencias tiene el alcalde en el proceso de afectación para la prospección. Por otro lado, señalan que vulnera el artículo 79 de la Constitución, porque no exige un estudio de impacto ambiental, ni establece la necesidad de obtener una licencia ambiental previa a la prospección de las minas, y esto lleva a que se puedan desarrollar actividades mineras sin conocer los impactos ambientales que tales obras producen. Sin embargo, la regulación de tales aspectos tampoco está incluida en el aparte normativo del artículo 39 que los demandantes subrayan.

En relación con el artículo 116,30 que regula la autorización temporal para construcción y reparación de vías, consideran que la frase “dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo” vulnera el derecho a un ambiente sano y el derecho ciudadano a participar en las decisiones sobre el uso y protección de los recursos naturales, contenido en el artículo 79 de la Carta Política. Al respecto manifiestan que al darle efecto positivo al silencio de la administración, se están concediendo permisos para la construcción, reparación y el mantenimiento de vías y para la obtención de los materiales de construcción de los predios rurales, vecinos o aledaños, sin llenar los requisitos ambientales necesarios.

En relación con el artículo 156,31 que establece los requisitos para realizar el barequeo, demandaron la frase que establece que “Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten en los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos”. Aducen que a través de ella, el legislador le otorgó funciones jurisdiccionales a los alcaldes, desconociendo la distribución de competencias establecidas en la Constitución. Así mismo, argumentan que las funciones previstas en la frase demandada deben otorgarse a través de una ley estatutaria, no por una ley ordinaria, pues la disposición de la referencia vulnera lo dispuesto en el artículo 152 de la Constitución.

Finalmente, sostienen que la competencia para la solución de los conflictos como los que trata la frase cuestionada le fue atribuida a la jurisdicción de paz por el artículo 247 de la Constitución.

## 4.3.2 Intervenciones

### 4.3.2.1 Intervención del Ministerio de Minas y Energía

Para defender la constitucionalidad del artículo 39, el interviniente considera necesario distinguir entre la prospección de minas y la explotación minera. Para ello, resalta que la prospección constituye una operación preliminar a la exploración minera, a través de la cual se buscan indicios de la existencia de sustancias minerales en el suelo y en el subsuelo, sin que se requieran mayores inversiones para su realización. En esta medida, la actividad de la prospección minera no limita los derechos de los propietarios de los inmuebles, por lo cual no se requiere el establecimiento de un proceso detallado para sostener las controversias que se susciten con ocasión de la prospección, ni la exigencia de estudios o licencias ambientales, como lo sostienen los accionantes.

Por otra parte, el interviniente considera que el artículo 116 es constitucional, pues darle efectos positivos al silencio administrativo en relación con las solicitudes a las que se refiere la norma obedece al interés del legislador en cumplir con el principio constitucional de eficiencia en la función administrativa.

Así mismo, considera que el artículo 156 es constitucional porque procura estimular el barequeo y protege a las personas que se ejercen dicha actividad, al otorgarle facultades a los alcaldes para que resuelvan los conflictos que se presenten entre ellos.

### 4.3.3 Concepto del Procurador General

En relación con el artículo 39 el Ministerio Público resalta que la Corte Constitucional ha sostenido que no es necesario tramitar todos los aspectos que se relacionen con las materias enumeradas en el artículo 152 de la Carta por medio de ley estatutaria, pues hacerlo desconocería su naturaleza excepcional. Agrega que la participación de las comunidades indígenas en las decisiones sobre la actividad minera en su territorio es un derecho fundamental de naturaleza colectiva, debidamente garantizado por las diversas disposiciones del Código de Minas.

Así mismo, defiende la constitucionalidad de dicho artículo resaltando que: “Como quiera que la prospección es libre –artículo 39 de la Ley 685 de 2000-, no requiere un procedimiento

regulatorio como lo sugieren los demandantes y, en cuanto a los derechos de terceros, la misma normativa -artículo 41 ibídem -, prevé la protección de los derechos patrimoniales que resulten afectados por medio de la fijación de caución que se deberá solicitar ante el alcalde.” (fl. 102-103)

Finalmente, argumenta que este artículo es constitucional, pues no es necesario que el mismo exija un control ambiental o establezca un mecanismo específico de participación de la comunidad, pues tales mecanismos se encuentran previstos en el Título X de la ley 99 de 1993.

Sin embargo, el Ministerio Público solicita que el artículo 116 sea declarado inexecutable, pues el silencio administrativo positivo hace nugatorios los controles administrativos y permite la ocurrencia de perjuicios irremediables a la comunidad, contrariando los tratados internacionales suscritos por Colombia en relación con la protección del medio ambiente y de los recursos naturales. Señala que “es por lo anterior, que el ordenamiento ambiental ha de ser respetado por el resto del ordenamiento jurídico y especialmente el minero, que debe armonizar la búsqueda del progreso y el desarrollo con el interés general que subyace en los tratados internacionales ambientales suscritos por Colombia e incorporados a la legislación interna, -Ley 165 de 1994, entre otras-.”(fl. 95)

Por último, considera que el artículo 156 no le otorga competencias jurisdiccionales a los alcaldes. Se trata de labores de naturaleza administrativa y policiva en relación con los conflictos entre barequeros, entre éstos y los propietarios o tenedores de los predios, y los beneficiarios de los títulos mineros. Por lo tanto, no era necesario tramitarlo mediante ley estatutaria. En esa medida, solicita sea declarada la exequibilidad condicionada de la norma, señalando que las facultades otorgadas a los alcaldes deben limitarse a aquellas que no se encuentran atribuidas a otros órganos del poder.

#### 4.3.4.1 Análisis del artículo 39

En relación con el artículo 39, los demandantes subrayan la última frase del artículo, que se refiere a la competencia de la Dirección General Marítima en relación con la prospección de minas en áreas marítimas, indicando que éste es el aparte demandado. Sin embargo, sus acusaciones se refieren a las primeras dos frases del artículo, y no resultan aplicables al aparte demandado. Sostienen que la regulación de la prospección minera en territorios

indígenas debió tramitarse mediante ley estatutaria; sostiene además, que la disposición viola el debido proceso, pues no garantiza adecuadamente los derechos subjetivos sobre los inmuebles, no establece las competencias de los alcaldes en cuanto a la prospección, ni requiere que los particulares tramiten una licencia ambiental para llevarla a cabo. Sin embargo, el aparte demandado no hace referencia a ninguno de tales temas, ni regula materias directamente relacionadas con el procedimiento minero en general.<sup>32</sup>

No existe coincidencia, siquiera parcial, entre el aparte normativo demandado y los cargos que se formulan contra éste.<sup>33</sup> Podría aducirse que la Corte puede integrar la proposición jurídica completa, incorporando a la demanda aquellos apartes normativos a los cuales se refieren los cargos. Sin embargo, para que proceda la excepcional figura y esta Corporación entre a integrar una unidad normativa, o una proposición jurídica completa<sup>34</sup> es necesario que el demandante haya formulado adecuadamente un cargo de inconstitucionalidad.<sup>35</sup> El juez constitucional no puede enmendar los errores que cometan los ciudadanos en aquellos casos en que, por error o descuido, los cargos formulados no coincidan con el aparte normativo demandado. Hacerlo, construyendo los cargos, o integrando a la demanda apartes normativos no demandados equivaldría a asumir la doble condición de juez y parte, y por lo tanto, implicaría un desbordamiento de las competencias constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional. En esa medida, esta Corporación debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la frase demandada, contenida en el artículo 39 de la Ley 685 de 2001, pues su competencia se limita a aquellos apartes normativos demandados por los ciudadanos.

#### 4.3.4.2 Análisis del artículo 116

En relación con el artículo 116, los demandantes consideran que el otorgamiento tácito de la autorización para afectar bienes y construir las obras necesarias para la actividad minera mediante la figura del silencio administrativo positivo, impide al Estado realizar los controles ambientales necesarios. Con ello, dicen, se incumpliría su obligación de preservar un ambiente sano, dispuesta en el artículo 79 de la Carta. Sin embargo, la Corte observa que el mismo artículo 116 establece que tales actividades deben realizarse “con sujeción a las normas ambientales”. Por otra parte, observa esta Corporación que el artículo 117 dispone, sin hacer distinción alguna, que los interesados en llevar a cabo tales obras y construcciones deben haber obtenido previamente la respectiva licencia ambiental.<sup>36</sup>

En esa medida, la Corte puede comprobar que la acusación esgrimida por los demandantes carece de sustento. No sólo no se deduce del texto demandado una violación del artículo 79 de la Constitución, sino que, por el contrario, la disposición acusada, interpretada en concordancia con el artículo 117, establece la obligación de respetar las regulaciones en materia ambiental y garantiza su cumplimiento, exigiendo a las personas que obtengan previamente una licencia ambiental. Por lo tanto el cargo formulado contra el artículo 116 de la Ley 685 de 2001 no puede prosperar.

#### 4.3.4.3 Análisis del artículo 156

Los demandantes sostienen que el artículo 156 otorga funciones judiciales a los alcaldes, al permitirles resolver conflictos entre barequeros. Por tanto, aducen que la ley está regulando asuntos reservados a la ley estatutaria de la administración de justicia; está violando el artículo 247 de la Carta que consagra la jurisdicción de paz, debido a que la ley otorgó esa competencia a los jueces de paz; y está contrariando la distribución de competencias entre las distintas ramas del poder, establecida en la Constitución.

En relación con la violación de la reserva de ley estatutaria, la Corte observa que el cargo resulta inepto, pues los demandantes no esgrimieron razones suficientes, tendientes a desvirtuar la constitucionalidad de la disposición. Aun aceptando que la resolución de conflictos entre barequeros a la que se refiere la disposición sea de carácter jurisdiccional, no toda regulación atinente a la administración de justicia está sujeta a reserva de ley estatutaria. Por el contrario, la Corte ha sostenido sistemáticamente que la reserva de ley estatutaria es de interpretación restrictiva. En lo que se refiere a la administración de justicia, sólo aquellas disposiciones que determinen su estructura general, o los principios sustanciales y procedimentales que guían la función judicial están sujetos a reserva de ley estatutaria.<sup>37</sup>

Aun más, la Corte ha sostenido que las disposiciones que no regulen las anteriores materias no pueden quedar sujetas a los rigorismos propios de las leyes estatutarias. En tal medida, ha declarado inconstitucionales las regulaciones de carácter procesal contenidas en leyes estatutarias, con fundamento en que hacen parte de la competencia general del legislador ordinario para expedir códigos de procedimiento y normas procesales.<sup>38</sup> Al regularlas mediante procedimiento estatutario se está despojando al legislador ordinario de su

competencia, y se están petrificando los procedimientos.

En el presente caso, los demandantes no indican por qué ésta disposición en particular sí corresponde a aquellas sujetas a reserva de ley estatutaria. La sola afirmación según la cual se está violando la reserva de ley estatutaria porque se están atribuyendo funciones jurisdiccionales a los alcaldes resulta insuficiente para estructurar un cargo de inconstitucionalidad.<sup>39</sup> Por lo tanto, la Corte se abstendrá de analizar la acusación según el cual el artículo 156 de la Ley 685 de 2001 viola la reserva de ley estatutaria de administración de justicia.

Por otra parte, tampoco resulta admisible el cargo según el cual atribuirle a los alcaldes el conocimiento de conflictos entre barequeros viola el artículo 247 de la Constitución. Básicamente, porque los demandantes no están sustentando dicho cargo en el contenido normativo del artículo constitucional, sino en el hecho de que la Ley 497 de 1999 previamente había otorgado esa misma función a los jueces de paz.

En efecto, para sustentar su acusación los demandantes no están confrontando el artículo 247 constitucional con el artículo 156 acusado. Aun más, ni siquiera están indicando la disposición de la Ley 497 de 1999 en la que se atribuye la resolución de estos conflictos a los jueces de paz. Por lo tanto, la Corte encuentra que los demandantes no cumplieron con el requisito de formular materialmente un cargo “fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”,<sup>40</sup> y por lo tanto, se inhibirá de pronunciarse de fondo sobre una presunta violación del artículo 156 de la Ley 685 de 2001, al artículo 247 de la Constitución.

En relación con la vulneración de la distribución de competencias establecida en la Constitución, la Corte encuentra que de la sola lectura de la disposición no se puede determinar si se trata de una función jurisdiccional o administrativa. Podría sostenerse, como lo hacen los demandantes, que la resolución de “conflictos” entre partes previamente determinadas constituye una actividad típicamente jurisdiccional. Sin embargo, el aparte normativo demandado no está integrado formalmente a un conjunto de disposiciones en las que se establezcan funciones jurisdiccionales, y ningún otro elemento indica que se trate de funciones de tal naturaleza. Por el contrario, la disposición acusada hace parte del capítulo que regula la minería ocasional, dentro del título correspondiente a la minería sin título. En él

se define el barequeo como una actividad popular que se realiza actualmente en terrenos aluviales. En particular, el aparte normativo demandado se encuentra en el artículo 156, en el que se establecen los requisitos para el barequeo, uno de los cuales consiste en la inscripción de los barequeros ante el alcalde como vecinos del lugar, además del permiso de los propietarios privados de los predios donde vayan a ejercer su actividad. Como se observa entonces, no se están atribuyendo funciones jurisdiccionales en los demás apartes del artículo o del capítulo, ni se están configurando procedimientos para ejercerlas.

Además de lo anterior, para establecer la naturaleza de las funciones atribuidas a los alcaldes debe tenerse en cuenta que el barequeo es un método informal y libre de explotación minera, que se realiza en terrenos aluviales, y en ocasiones de propiedad de terceros, sin que sea necesario que los barequeros hayan obtenido un título minero. En tal medida, también puede sostenerse que la resolución de conflictos entre barequeros, y entre estos y los dueños de los títulos mineros, o de los predios, constituye una actividad típica de policía administrativa, pues precisamente tiende a garantizar el ejercicio libre de la actividad económica desarrollada por los barequeros, sin perturbar el goce de los derechos de terceros. En este sentido, la Corte ha explicado la necesidad de exigir licencias para el desarrollo de determinadas actividades comerciales, como una función típica de policía, que tiene por objeto preservar la seguridad, salubridad, tranquilidad y moralidad, cuestiones éstas que resultan aun más importantes, tratándose de una actividad libre como el barequeo. Al respecto, la Corte ha sostenido:

En principio, cuando un texto es susceptible de diversas interpretaciones, y al menos una de ellas es constitucional, la Corte debe condicionar su exequibilidad a aquella interpretación conforme a la Constitución. Así se preserva la legislación, como producto de las mayorías en el Congreso, y se mantiene el principio de supremacía constitucional. El problema jurídico en este caso consiste en determinar si deben declararse inexecutable aquellas disposiciones en que no se puede establecer si la función atribuida a un órgano de la administración es de carácter jurisdiccional o administrativa. En casos como éste, la Corte ha establecido que debe entenderse que se trata de funciones administrativas. De este modo se conserva el principio establecido en el artículo 116 de la Constitución, según el cual las cortes, tribunales y jueces ejercen funciones jurisdiccionales y sólo excepcionalmente puede la ley atribuir las a los órganos de la administración.

Al respecto ha dicho:

“Sin embargo, es claro que el artículo 116 enfatiza el carácter excepcional de este tipo de atribuciones; por lo mismo, cuando se trata de interpretar normas que atribuyen funciones pero son ambiguas en cuanto a su carácter, como las que ocupan la atención de la Corte, habrá de darse preferencia a una interpretación según la cual las funciones son, como norma general, administrativas, salvo aquellas que el Legislador haya determinado, con precisión y especificidad, que son jurisdiccionales.” Sentencia C-649/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

Por lo tanto, el aparte normativo contenido en el artículo 156 de la Ley 685 de 2001, que dispone “Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten en los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos” es constitucional, en tanto se entienda que tal función es de carácter administrativo, y reservada exclusivamente al ejercicio de dicha actividad. Por lo tanto, las actuaciones de los alcaldes en desarrollo de tales funciones están sujetas a las formas, restricciones y controles propios de tales actos, y no se pueden extender a aquellos conflictos sobre la titularidad de los derechos de propiedad entre los barequeros, o entre estos y los dueños de títulos mineros o de los predios donde estos realizan su actividad, que hagan parte de la competencia de la jurisdicción ordinaria.

## 1. Normas tributarias

### 4.4.1 Fundamentos de la demanda

Los accionantes consideran que el artículo 23141 vulnera el artículo 294 de la Constitución, pues impide a las entidades territoriales gravar la exploración y explotación minera, los minerales extraídos, las maquinarias, equipos y demás elementos que se requieran para realizar esas actividades. Ello implica una exención legal sobre los impuestos departamentales y municipales, desconociendo el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales.

### 4.4.2 Intervenciones

#### 4.4.2.1 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En su intervención, el Instituto defiende la constitucionalidad del artículo 231, pues no prevé una exención, sino una limitación a la potestad impositiva de las entidades territoriales. Esta limitación se adecua a lo dispuesto en los artículos 287, 300.4, 313. 4 de la Constitución, en virtud de los cuales las potestades fiscales de las entidades territoriales se sujetan a los límites establecidos por la ley.

Para finalizar, reitera que “no pueden confundirse las limitaciones al poder de gravar con las exenciones en relación con tributos de las entidades territoriales” (fl. 64), porque la primera circunstancia se refiere al nacimiento del tributo, mientras que la segunda figura afecta el pago de una obligación tributaria existente.

#### 4.4.3 Concepto del Procurador General

En relación con el artículo 231, el procurador sostiene el mismo argumento esgrimido en relación con los artículos 227 y 229, en el que sostiene que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la importancia macroeconómica de un sector económico constituye un criterio válido para aumentar el ámbito de potestades tributarias del legislador, y restringir correlativamente la autonomía de las entidades territoriales. Así, el interés macroeconómico que hay en la materia minera, aumenta la potestad configurativa del legislador para establecer gravámenes y exenciones a los impuestos territoriales que graven dicha actividad.

#### 4.4.4.1 La potestad impositiva de las entidades territoriales es residual

En relación con el cargo según el cual el legislador estaría contrariando la prohibición constitucional de conceder exenciones sobre los impuestos del orden territorial, el cargo tampoco puede prosperar. En efecto, como surge de la simple lectura del artículo demandado, y lo sostienen los intervinientes, el legislador no está estableciendo una exención, pues no está eximiendo a un grupo de contribuyentes del pago de una obligación tributaria existente -ámbito que le corresponde a las asambleas y concejos- sino que, precisamente, les está prohibiendo a las entidades territoriales gravar determinadas actividades, impidiendo de este modo el surgimiento mismo de la obligación.

La facultad del legislador para limitar la autonomía impositiva de las entidades territoriales, impidiéndoles gravar determinadas actividades, tiene expreso fundamento en el artículo 287 de la Constitución, que sujeta a la ley, su potestad para establecer tributos. Al respecto, la Corte ha dicho:

“La autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de auto gestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley.”

En desarrollo del mismo argumento, la Corte ha entendido que esta potestad legislativa tiene fundamento en el principio de representación del tributo:

“Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual “no puede haber tributo sin representación” (“nullum tributum sine lege”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso –órgano representativo por excelencia-, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.” Sentencia C-538/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería)

Así, dentro de un Estado unitario, la autonomía impositiva de las entidades territoriales, no puede ser absoluta. Por el contrario, está sujeta a lo dispuesto por el Congreso de la

República, como órgano representativo del orden nacional. En esa medida, la Corte encuentra que la prohibición consagrada en el artículo 231 de la Ley 685 de 2001, constituye un ejercicio de la potestad impositiva preferente que, dentro de un Estado unitario, ejerce el Congreso de la República. Por lo tanto, declarará exequible dicho artículo en relación con el cargo planteado.

#### 4.5 Normas sobre regalías

##### 4.5.1 Fundamentos de la demanda

Para los demandantes, el inciso 2º del artículo 22742 establece una regalía menor para los propietarios privados del subsuelo que la establecida para quienes explotan el subsuelo propiedad de la Nación. Por esta razón, afirman que se vulnera el derecho a la igualdad ante la ley, contenido en el artículo 13 de la Carta Política.

Los demandantes consideran que el artículo 229,43 es inconstitucional, ya que establece una incompatibilidad entre el pago de regalías por la explotación de recursos naturales no renovables y el pago de impuestos nacionales, departamentales o municipales. En esa medida, vulnera el artículo 13 de la Carta, pues se favorece injustificadamente a quienes explotan este tipo de recursos.

Así mismo, sostienen que el artículo 229 vulnera el artículo 294 de la Constitución, porque concede exenciones con respecto de impuestos del orden departamental y municipal.

##### 4.5.2 Intervenciones

En su intervención, el Instituto considera que los artículos demandados deben ser declarados constitucionales conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia.

Con respecto a la vulneración del artículo 294 constitucional por parte del artículo 229, reitera que dicha disposición no prevé una exención. El legislador únicamente limitó la potestad de las entidades territoriales para gravar la explotación de recursos no renovables. Al respecto, señala que si bien el Instituto no comparte la posición sostenida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-221 de 1997 -en la cual se manifiesta la incompatibilidad entre las regalías y los impuestos-, reconoce que el legislador es libre y autónomo para establecer las limitaciones tributarias que estime convenientes en relación con la facultad de

las entidades territoriales para gravar ciertas actividades, sin que ello signifique una violación del artículo 294 de la Carta.

Por otra parte advierte que el inciso 2º del artículo 227, que impone el pago de regalías por parte de los propietarios privados del subsuelo, es inconstitucional por razones distintas a las esgrimidas por los demandantes.

En relación con el cargo formulado por los actores, sostiene que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el trato igual es exigible entre situaciones iguales. Sin embargo, no es cierto que la situación de los propietarios privados del subsuelo no es igual al de quienes explotan el subsuelo de propiedad estatal. Para el Instituto las regalías se generan como contraprestación por la explotación particular de un recurso del cual el Estado es titular. Sin embargo, si el particular es el propietario del subsuelo que está explotando, el pago a favor del Estado, establecido en el inciso demandado, no puede definirse como una regalía sino como un impuesto. En razón a lo anterior, el inciso demandado es de naturaleza tributaria, y la cuantificación de su tarifa no puede quedar al arbitrio de la autoridad administrativa, como sucede en dicho inciso. Por lo tanto, esta disposición vulnera el artículo 338 de la Constitución. Adicionalmente, el mencionado inciso está vulnerando el artículo 359 de la Carta Política, pues al tratarlo como una regalía le está dando una destinación específica.

#### 4.5.3 Concepto del Procurador General

Por su parte, el Ministerio Público sostiene que los artículos 227 y 229 deben ser declarados exequibles, como lo ha hecho en anteriores ocasiones la jurisprudencia constitucional en relación con diversas restricciones legislativas a la autonomía tributaria de las entidades territoriales. Sostiene que la jurisprudencia constitucional ha establecido que la importancia macroeconómica de un sector económico constituye un criterio válido para aumentar el ámbito de potestades tributarias del legislador, y restringir correlativamente la autonomía de las entidades territoriales. En tal orden de ideas, el sector minero es de interés macroeconómico por el nivel de recursos que produce, y por ello, el legislador goza de una facultad configurativa amplia a través de la cual puede establecer gravámenes y exenciones inherentes a la actividad.

#### 4.5.4 Consideraciones de la Corte Constitucional

4.5.4.1 Cosa juzgada constitucional sobre el inciso 2º del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, en relación con la violación del artículo 13 de la Constitución.

Mediante la Sentencia C-669/02 antes citada, la Corte se pronunció en relación con la diferencia en las tarifas de las regalías que se cobran a los propietarios públicos y privados del subsuelo, consagrada en el inciso 2º del artículo 227 de la Ley 685 de 2001. En tal oportunidad se planteaba el mismo cargo que hoy formulan los demandantes, que consiste en afirmar que tal diferencia constituye una violación del artículo 13 constitucional. Al referirse a los cargos planteados por el demandante, la Corte dijo:

“Afirma que el inciso final del mismo artículo 227, vulnera los artículos 1º, 13, 95 numeral 9º, 332, 360 y 363 de la Carta Política, cuando establece que los propietarios privados del subsuelo no pagarán menos del 0.4 % del valor de la producción calculado en boca de mina.”

Este punto fue ampliamente analizado en el numeral 4.2.1 de dicha Sentencia, y dio lugar a la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso que ahora se demanda. En relación con dicho inciso, la Corte resolvió:

“Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el inciso final del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, bajo el entendido que tratándose de propietarios privados del subsuelo pagarán no menos del 0.4% y hasta el máximo previsto por la Ley en materia de regalías para cada especie de recursos.”

En la medida en que esta Corporación analizó el cargo que ahora se plantea contra el inciso 2º del artículo 227, debe entenderse que sobre tal disposición recae el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con dicho cargo. Por lo tanto, en relación con el inciso 2º del artículo 227 de la Ley 685 de 2001, la Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-669/02.

4.5.4.2 Declaratoria de exequibilidad en relación con el artículo 229 de la Ley 685 de 2001

Los cargos esgrimidos en contra del artículo 229, son dos. En primer lugar, los demandantes sostienen que se está vulnerando el artículo 13 de la Constitución, pues la disposición beneficia a quienes explotan este tipo de recursos. Sin embargo, no establecen un parámetro

de comparación en torno a la alegada desigualdad. En esa medida, la acusación en contra de dicho artículo resulta incompleta, y la Corte se abstendrá de emitir un pronunciamiento al respecto.

En relación con el cargo por violación del artículo 294 de la Carta, la Corte observa que éste es idéntico al formulado contra el artículo 231 analizado anteriormente en esta Sentencia. En esa medida, le son aplicables los mismos argumentos esgrimidos en relación con esta disposición, y por lo tanto, la Corte declarará su exequibilidad.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE:

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 229, 231, 233, 234, 235 y 236, en relación con el cargo por violación de la reserva de trámite legislativo, consagrada en el inciso 4º del artículo 154 de la Constitución.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE la expresión “que fueren pertinentes”, contenida en el artículo 21, de conformidad con los condicionamientos establecidos en el numeral 4.2.4.2 de la parte motiva de esta Sentencia.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 186 a 193, en lo que se refiere a los cargos por violación de los derechos al debido proceso y a la propiedad, analizados en la presente sentencia.

CUARTO: Declarar EXEQUIBLE el aparte subrayado del artículo 20 de la Ley 685 de 2001, en relación con la presunta discriminación hacia sociedades mineras extranjeras cuyas actividades sean superiores a un año. Así mismo, INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por discriminación hacia las sociedades mineras colombianas. En relación con el cargo por la desprotección de las acreencias laborales de los trabajadores de las sociedades mineras extranjeras que desarrollen actividades con duración inferior a un año, declarar EXEQUIBLE el artículo 20, de conformidad con el condicionamiento establecido en el numeral 4.2.4.1.3 de la parte motiva de la presente Sentencia.

QUINTO: Declarar EXEQUIBLE el aparte normativo contenido en el artículo 156 de la Ley 685 de 2001, que dispone que “Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten en los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos”, en relación con el cargo por violación de la distribución de competencias consagrada en la Constitución, siempre y cuando se interprete de conformidad con los condicionamientos establecidos en el numeral 4.3.4.3 de la parte motiva de la presente Sentencia. Así mismo, INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos por violación de la reserva de ley estatutaria, y por violación del artículo 247 de la Constitución, formulados contra dicho aparte normativo.

SEXTO: INHIBIRSE de proferir un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo por violación de unidad de materia, formulado contra los artículos 22, 23, 24, 30, 51, 53, 64, 108, 109, 111, 157 literales b) y c), 186 a 193, 229, 231, 233 a 236, 293, 295, 298, y contra los apartes subrayados de los artículos 17, 20 y 21, 35, 39, 47, 116, 156, 264, 288, 306, 312 y 314, como aparecen señalados en el numeral 3.1 de la parte motiva de esta Sentencia. Así mismo, INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los demás cargos planteados contra los artículos 30, 51, 108 y 111, y contra los apartes demandados de los artículos 39 y 116.

SÉPTIMO: INHIBIRSE de proferir un pronunciamiento de fondo sobre el inciso 2º del artículo 227, en relación con su incorporación durante el último debate del trámite legislativo.

OCTAVO: ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-669/02, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia, dirigido contra los artículos 227 y 228, así como en relación con el cargo de igualdad, planteado contra el inciso 2º del artículo 227 de la Ley 685 de 2001.

NOVENO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 229 y 231, en cuanto el Congreso no violó la prohibición de establecer exenciones sobre los impuestos de las entidades territoriales. Así mismo, INHIBIRSE en relación con el cargo por violación del artículo 13 constitucional, dirigido en contra del artículo 229.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cumpliendo este modo con el principio de unidad de materia. Al respecto ver Sentencia C-025/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

2 Al respecto ver las C-955/00 (M.P José Gregorio Hernández Galindo), C-058/02 (Alvaro Tafur Galvis), C-369/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

4 Ley 105 de 1993.

5 F.J. No. 6 (resaltado fuera de texto).

6 Ley 366 de 1997, artículo 9º.

7 Aparte No. 3.

8 Ver Sentencia C-221/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) F.J. No. 28.

9 Citada a su vez, en la Sentencia C-558/92 (M.P. Ciro Angarita Barón).

10 La Corte se refirió a la acusación planteada por el procurador en aquella oportunidad, diciendo: “Frente al inciso final del artículo 227 acusado, solicita que “en ejercicio del control de constitucionalidad integral” se declare su inexecutable por vicios de forma, dado que en su concepto dicho inciso fue introducido por la Comisión accidental de mediación establecida para conciliar los textos votados por las plenarios de Cámara y Senado.”

11 La Corte, sin embargo, encontró prima facie, que el trámite dado a dicho inciso fue diferente a aquel que el ministerio público le atribuía. Sostuvo la Corte en pie de página en dicha Sentencia: “Para el señor Procurador en efecto dicho inciso fue introducido por la comisión accidental de mediación que concilió los textos de la ley 685 de 2001 votados respectivamente por la Cámara y por el Senado. Afirmación que contrasta prima facie con el examen de los antecedentes de la ley efectuado por la Corte y del que se desprende que la Vista fiscal confunde la Comisión accidental designada por el presidente de la Cámara para conciliar la diferentes propuestas de modificación hechas a la ponencia para segundo debate en esa Corporación legislativa, que serviría para definir en la sesión del 13 de julio del 2001 el texto definitivo efectivamente votado por la plenaria de la Corporación, con la Comisión de Conciliación designada precisamente para conciliar el texto finalmente votado por la plenaria de la Cámara con el texto votado inicialmente por la plenaria del Senado.”

12 Al desarrollar el aspecto de la suficiencia de los cargos, la Corte sostuvo: “Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

13 Artículo 186. Bienes expropiables. Por ser la minería una actividad de utilidad pública e interés social, podrá solicitarse la expropiación de bienes inmuebles por naturaleza o adhesión permanente y de los demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean indispensables para las edificaciones e instalaciones propias de la infraestructura y montajes del proyecto minero, para la realización de la extracción o captación de los minerales en el período de explotación y para el ejercicio de las servidumbres correspondientes.

Excepcionalmente también procederá la expropiación en beneficio de los trabajos exploratorios.

Artículo 187. Necesidad de los bienes. Los bienes inmuebles y de los derechos constituidos sobre los mismos, objeto de la expropiación deberán ser imprescindibles para el funcionamiento eficiente de las obras e instalaciones del minero y la explotación de los minerales, su acopio, beneficio, transporte y embarque.

La condición de ser los bienes imprescindibles para el proyecto minero, se establecerá por medio de peritos, designados por la autoridad concedente, dentro de la etapa administrativa

de la expropiación.

Artículo 188. Bienes no expropiables. No podrá decretarse la expropiación que aquí se trata, de los bienes inmuebles, adquiridos o destinados para el ejercicio de otros títulos mineros vigentes.

Artículo 189. Petición de expropiación. El beneficiario de un título minero vigente, que se proponga adquirir bienes inmuebles de terceros mediante su expropiación, deberá dirigirse a la autoridad minera competente mediante escrito que habrá de contener:

a) Nombre, identidad y domicilio del dueño o poseedor de los inmuebles;

b) Número y clase de la anotación del título minero en el Registro Minero Nacional;

c) Identificación y localización de los bienes que necesita adquirir y descripción detallada de las obras e instalaciones mineras con las cuales serían ocupados o afectados. Agregará además el certificado del Registro de Instrumentos Públicos y Privados sobre su matrícula, inscripción y gravámenes;

d) Compromiso formal de pagar la indemnización previa y plena que se origine en la expropiación.

Artículo 190. Inscripción y examen de los bienes. Con base en la documentación presentada y el Programa de Obras y Trabajos producido durante la exploración, se efectuará una inspección sobre el terreno en unión de peritos designados por la autoridad minera, para verificar si los bienes por expropiarse son imprescindibles para establecer y operar, en forma eficiente, el proyecto minero y para estimar el valor de la indemnización por pagar a sus dueños o poseedores.

Artículo 191. Citación de los interesados. La designación de los peritos y el señalamiento de fecha para la inspección, se harán dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud en una misma providencia que se notificará personalmente a los propietarios y poseedores de los inmuebles.

Artículo 192. Personería para demandar. La resolución que decrete la expropiación se notificará personalmente a los interesados. Una vez en firme, se expedirá copia al

concesionario quien quedará con personería para instaurar el correspondiente juicio de expropiación.

Artículo 193. Expropiación durante la exploración. En casos excepcionales en los que por la profundidad y duración de los trabajos de exploración por métodos de subsuelo, no puedan realizarse sin afectar el valor comercial o el disfrute de los predios, procederá pedir su expropiación por los procedimientos señalados en los artículos anteriores y se presentará un programa de exploración que sustente tal solicitud.

14 Así, en el caso de la Ley 685 de 2001, el legislador estableció la necesidad de decretar la expropiación de ciertos bienes para desarrollar la minería, actividad que consideró de utilidad pública e interés social. Al respecto, su artículo 13 establece: “Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.”

15 En el mismo sentido, ver también la Sentencia C-294/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

16 En el mismo sentido la Corte declaró la constitucionalidad de un procedimiento subsidiario para dar a conocer a los particulares la oferta de compra de la administración, cuando ésta tuviera interés en adquirir la propiedad de bienes inmuebles de particulares. Con este mecanismo se permitía a la administración realizar el interés público o social perseguido. AL respecto sostuvo: “El empleo de medios subsidiarios para lograr la presencia de los interesados en las actuaciones administrativas o para poner en conocimiento los actos de la administración, constituye un procedimiento normal y ordinario, en atención a la necesidad de dar celeridad a dichas actuaciones y satisfacer oportunamente los intereses públicos o sociales, aparte de que la regularidad en la utilización de dichos medios se garantiza a través del control jurisdiccional.” Sentencia C-428/94 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

17 En un caso similar al presente, en el que se acusaban una serie de disposiciones del Decreto 1942 de 1992 bajo la convicción de que se estaba regulando íntegramente el procedimiento de expropiación, y se estaba vulnerando el debido proceso por falta de

garantías suficientes, la Corte se refirió a la posibilidad de recurrir los actos administrativos de expropiación a través de la vía gubernativa. En tal ocasión dijo: “Además, están previstos los recursos administrativos en vía gubernativa que permite al particular o al afectado con la decisión de la Administración Pública, controvertir la legalidad interna y externa de los actos que pretenden desplazarlo de la titularidad de los mencionados derechos. Obsérvese que se trata simplemente de la regulación correspondiente al inicio del proceso por medio del cual el Estado pretende resolver el conflicto de los derechos de los particulares con las necesidades reconocidas por la ley por motivos de utilidad pública o interés social. Este procedimiento presupone la participación de entidades de derecho público sobre las cuales el Estado ejerza control, y la finalidad de sus actos no puede ser otra distinta que la que corresponda estrictamente a la resolución del conflicto entre el interés privado y el interés público social para efectos de que el primero ceda al segundo” Sentencia C-060/93 (M.P. Fabio Morón Díaz).

18 A menos, por supuesto, que se trate de proyectos que afectan directamente a las comunidades indígenas o negras, conforme lo disponen, entre otros, el artículo 330 de la Constitución, el Convenio 169 de la OIT, aprobado mediante Ley 21 de 1991.

19 Artículo 20. Compañías de obras y servicios. Las compañías extranjeras domiciliadas en el exterior que realicen obras o presten servicios en cualquier rama o fase de la industria minera, con duración no superior a un año, no requerirán establecer filial, subsidiaria o sucursal suya, en el territorio nacional. En su lugar, deberán asegurar debidamente ante la autoridad concedente, las obligaciones que contraigan en el país, bien sea con la garantía de la persona beneficiaria de la obra o servicio o con el aval de una entidad bancaria o de una compañía de seguros que opere en Colombia. Si la duración de las obras y servicios fueren mayor deberán establecer la mencionada filial, subsidiaria o sucursal.

20 Artículo 21. Inhabilidades o incompatibilidades. Serán causales de inhabilidad o incompatibilidad para formular propuestas o celebrar contratos de concesión minera, las establecidas en la ley general sobre contratación estatal que fueren pertinentes y la especial contemplada en el artículo 163 de este Código.

21 Artículo 30. Procedencia lícita. Toda persona que a cualquier título suministre minerales explotados en el país para ser utilizados en obras, industrias y servicios, deberá acreditar la

procedencia lícita de dichos minerales con la identificación de la mina de donde provengan, mediante certificación de origen expedida por el beneficiario del título minero o constancia expedida por la respectiva Alcaldía para las labores de barequeo de que trata el artículo 155 del presente Código. Este requisito deberá señalarse expresamente en el contrato u orden de trabajo o de suministro que se expida al proveedor.

22 Artículo 51. Cláusulas exorbitantes. El contrato de concesión minera, con excepción de lo previsto sobre la declaración de su caducidad, no podrá ser modificado, terminado o interpretado unilateralmente por parte de la entidad pública concedente. Para cualesquiera de estas actuaciones se deberá recurrir al juez competente o al empleo de árbitros o peritos.

23 Artículo 108. Renuncia. El concesionario podrá renunciar libremente a la concesión y retirar todos los bienes e instalaciones que hubiere construido o instalado, para la ejecución del contrato y el ejercicio de las servidumbres. Se exceptúan los bienes e instalaciones destinadas a conservar o manejar adecuadamente los frentes de explotación y al ejercicio de las servidumbres y a las obras de prevención, mitigación, corrección, compensación, manejo y sustitución ambiental. Para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla. La autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo. De la renuncia se dará aviso a la autoridad ambiental.

24 Artículo 111. Muerte del concesionario. El contrato termina por la muerte del concesionario. Sin embargo, esta causal de terminación sólo se hará efectiva si dentro de los dos (2) años siguientes al fallecimiento, los asignatarios no piden ser subrogados en los derechos emanados de la concesión, presentando la prueba correspondiente y pagando las regalías establecidas por la ley. En este caso, si posteriormente llegaren a ser privados de todo o parte de la mencionada concesión, el Estado no será responsable de ningún pago, reembolso o perjuicio a favor de ellos o de quienes hubieren probado un mejor derecho a suceder al primitivo concesionario.

Durante el lapso de dos (2) años mencionado en el presente artículo si los interesados no cumplieren con la obligación de pagar las regalías se decretará la caducidad de la concesión.

25 Citando a su vez, la Sentencia C-201/01 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

26 En relación con este punto, la Corte ha dicho: “La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales” Sentencia C-1052/1 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

27 La Corte se ha inhibido de emitir pronunciamientos en relación con cargos de inconveniencia en los cuales el demandante no relaciona su acusación con la Constitución. Al respecto, la Sentencia C-296/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), sostuvo: “En cierto modo se pide a la Corte que se exceda en el ejercicio de sus competencias y entre a estudiar la conveniencia o inconveniencia de las normas demandadas. (...) En las condiciones anteriormente descritas, la Corte no puede más que descartar el estudio de los argumentos de inconveniencia, los cuestionamientos por ausencia de técnica legislativa y los cargos que no encontrando sustento en la demanda, tampoco parecen pertinentes desde una perspectiva constitucional.” Sobre la impertinencia constitucional de los cargos sustentados sobre razones de inconveniencia, ver también Sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

29 Artículo 39. Prospección de minas. La prospección de minas es libre, excepto en los territorios definidos como zonas mineras para minorías étnicas tal como lo contempla el Capítulo XIV de este Código. Cuando haya de efectuarse en terrenos de propiedad particular, se requerirá dar aviso previo al dueño, poseedor, tenedor o administrador, directamente o a través del alcalde. Cuando haya de efectuarse en bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Decretoley 2324 de 1984 y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o deroguen, se requerirá su concepto técnico favorable.

30 Artículo 116. Autorización temporal. La autoridad nacional minera o su delegataria, a solicitud de los interesados podrá otorgar autorización temporal e intransferible, a las

entidades territoriales o a los contratistas, para la construcción, reparación, mantenimiento y mejoras de las vías públicas nacionales, departamentales o municipales mientras dure su ejecución, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a dichas obras y con exclusivo destino a éstas, con sujeción a las normas ambientales, los materiales de construcción, con base en la constancia que expida la Entidad Pública para la cual se realice la obra y que especifique el trayecto de la vía, la duración de los trabajos y la cantidad máxima que habrán de utilizarse.

Dicha autorización deberá ser resuelta en el término improrrogable de treinta (30) días o se considerará otorgada por aplicación del silencio administrativo positivo.

31 Artículo 156. Requisito para el barequeo. Para ejercitar el barequeo será necesario inscribirse ante el alcalde, como vecino del lugar en que se realice y si se efectuare en terrenos de propiedad privada, deberá obtenerse la autorización del propietario. Corresponde al alcalde resolver los conflictos que se presenten entre los barequeros y los de éstos con los beneficiarios de títulos mineros y con los propietarios y ocupantes de terrenos.

32 Mediante Sentencia C-891/02 (M.P. Jaime Araujo Rentería), la Corte se pronunció en relación con el artículo 39, declarando su exequibilidad, en relación con los cargos planteados en la demanda. En dicha oportunidad, los cargos se referían a la presunta posibilidad de realizar prospección minera en territorios indígenas. En el presente caso, sin embargo, el cargo plantea el problema de la reserva de ley estatutaria por la referencia que dicha disposición hace con respecto a dichos territorios.

33 En este sentido se pronunció la Corte en Sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), haciendo un recuento del tratamiento jurisprudencial en torno a las razones de ineptitud de los cargos de inconstitucionalidad. Al respecto sostuvo: “Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda” (resaltado fuera de texto).

34 En relación con los motivos que justifican la excepcional facultad de la corte de integrar una unidad normativa o una proposición jurídica completa ver sentencias C-320/97 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), y C-539 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

35 Al respecto la Corte ha dicho: "... la unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano." Sentencia C-320/97, (M.P. Alejandro Martínez Caballero)." A su vez sosteniendo en oportunidad más reciente esta misma regla en los siguientes términos: "En torno a esta última afirmación, cabe precisar que la atribución legal reconocida a esta Corporación para integrar la unidad normativa, es decir, para vincular al proceso de inconstitucionalidad otros preceptos que no fueron materia de acusación, al margen de tener un alcance excepcional y restrictivo en los términos previstos por el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, sólo puede ejercerse cuando se ha verificado previamente que la demanda fue presentada en debida forma; esto es, cuando se determine que la misma ha cumplido con los requisitos formales y sustanciales de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, tal y como éstos han sido consagrados en la ley (Art. 2° del Decreto 2067 de 1991) y precisados por la jurisprudencia constitucional."(resaltado fuera de texto) Sentencia C-085/02 (M.P. Rodrigo Escobar Gil)

36 Artículo 117. Reparaciones e indemnizaciones. Los contratistas de vías públicas que tomen materiales de construcción, están obligados a obtener, de no poseerla, la aprobación de una Licencia Ambiental y a indemnizar todos los daños y perjuicios que causen a terceros por dicha operación. (resalta la Corte)

37 Sobre este punto se ha referido la Corte en diversas oportunidades. En todas ellas ha sostenido que no todo aspecto que se relacione con la administración de justicia tiene reserva de ley estatutaria. En este sentido, desde la Sentencia C-055/95 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte sostuvo: "... considera la Corte que debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales." A su vez, en la C-037/96 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte dijo: "Para la Corte, una ley estatutaria encargada de regular la administración de justicia, como lo dispone el literal b) del artículo 152 superior, debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento." En este

sentido ver también las sentencias C-114/99 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-662/00 (M.P. Fabio Morón Díaz), y C-646/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

38 Así, en la Sentencia C-037/96, la Corte declaró inexecutable aspectos que establecían competencias y regulaban procedimientos, particularmente en materia penal, por cuanto eran materias no sujetas a la reserva estatutaria. Al respecto sostuvo: "... el legislador goza, en principio, de la autonomía suficiente para definir cuáles aspectos del derecho deben hacer parte de este tipo de leyes. Sin embargo, debe señalarse que esa habilitación no incluye la facultad de consagrar asuntos o materias propias de los códigos de procedimiento, responsabilidad esta que se debe asumir con base en lo dispuesto en el numeral 2o del artículo 150 superior, es decir, a través de las leyes ordinarias. (...) De ser ello así, entonces resultaría nugatoria la atribución del numeral 2o del artículo 150 y, en consecuencia, cualquier código que en la actualidad regule el ordenamiento jurídico, o cualquier modificación que en la materia se realice, deberá someterse al trámite previsto en el artículo 153 de la Carta." En un posterior pronunciamiento, la Corte desechó la acusación de inconstitucionalidad dirigida contra el Código de Procedimiento Penal, y reiteró la anterior regla. Al respecto sostuvo: "Tampoco debía el Código ser tramitado como una especie de ley estatutaria de la administración de justicia. Por el contrario, los asuntos procedimentales en el ámbito de la justicia no son de reserva de ley estatutaria. Elevarlos al rango estatutario violaría la distribución de competencias entre el legislador ordinario y el estatutario. Para preservar dicha distribución al revisar el proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia la Corte Constitucional declaró inexecutable varios artículos que pertenecían al ámbito del Código de Procedimiento Penal, como el artículo 24, sobre los casos de preclusión de las investigaciones previas adelantadas por las Fiscalías General, y el artículo 25, sobre citación al imputado para rendir indagatoria." (C-646/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)).

39 Con respecto a la suficiencia de los cargos, la Sentencia C-1052/01, previamente citada estableció: "Finalmente, la suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su

vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

40 Sentencia C-1052/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

41 Artículo 231. Prohibición. La exploración y explotación mineras, los minerales que se obtengan en boca o al borde de mina, las maquinarias, equipos y demás elementos que se necesiten para dichas actividades y para su acopio y beneficio, no podrán ser gravados con impuestos departamentales y municipales, directos o indirectos.

42 Artículo 227. La Regalía. De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas.

En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia.

43 Artículo 229. Incompatibilidad. La obligación de pagar regalías sobre la explotación de recursos naturales no renovables, es incompatible con el establecimiento de impuestos nacionales, departamentales y municipales sobre esa misma actividad, sean cuales fueren su denominación, modalidades y características.

Lo anterior sin perjuicio de los impuestos que el Congreso fije para otras actividades económicas.