

Sentencia C-412/15

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Normas relativas a régimen sancionatorio en minería ilegal

ESTABLECIMIENTO DE MULTA Y OTRAS SANCIONES, POR AUTORIDAD POLICIVA, SOBRE ACTIVIDADES MINERAS ILEGALES-No quebranta el principio de legalidad, el debido proceso, ni la reserva legal

La Sala Plena concluye que las expresiones “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente” y “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”, todas contenidas en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, se ajustan al principio de legalidad, al debido proceso y a la reserva de ley, por cuanto: (i) no se vulnera el principio de legalidad y debido proceso, toda vez que pese al carácter genérico de algunas expresiones: (a) se estableció cuál es la conducta que contraría el ordenamiento jurídico, (b) se configuró la sanción a imponer en los casos en que se incurra en la prohibición allí prevista y, (c) el legislador determinó en la disposición acusada que la autoridad policiva es la competente para imponer la sanción prevista en la ley; así mismo, no se desconoce el principio de reserva de ley, en tanto (ii) la facultad otorgada al Gobierno Nacional en la norma demandada, tiene como finalidad específica la aplicación de las sanciones allí previstas, con lo cual no se está trasladando la competencia para regular mediante una norma reglamentaria la materia reservada, esto es, las condiciones para la explotación minera, sino que la facultad dada al ejecutivo está circunscrita a aplicar la prohibición de utilizar “dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional”.

CRECIMIENTO SOSTENIBLE, COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO MINERO Y EXPANSION ENERGETICA-Control a la explotación ilícita de minerales

EXPLOTACION ILICITA DE MINERALES-Decomiso y multa por incumplimiento a la prohibición en todo el territorio nacional de la utilización de equipos mecánicos sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Vigencia

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018-Derogatoria expresa de varias disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014-Vigencia hasta tanto no sean derogados o modificados por norma posterior

DEROGATORIA-Concepto/DEROGATORIA-Tipos

DEROGACION TACITA-Alcance

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 “TODOS POR UN NUEVO PAIS”-No prevé disposiciones relacionadas con el régimen sancionatorio en las actividades de minería ilegal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes/PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y CONTROL A LA EXPLOTACION ILICITA DE MINERALES-Inexistencia de Cosa Juzgada Constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA SANCIONATORIA-Alcance

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Naturaleza jurídica

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Principios

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO-Principio de legalidad

El principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reprochable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa. En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con

rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento, siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica. Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión.

PRINCIPIO DE TIPICIDAD-Alcance

El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión. Conviene precisar que si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración.

DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance/DEBIDO PROCESO-Elementos integradores

El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, de otra, constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción. La jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable, precisando que son elementos integradores del debido proceso los siguientes: “a) el derecho a la jurisdicción y

el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.”

DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS-Opera en tres momentos específicos

Las garantías procesales en el campo administrativo sancionatorio no son iguales a las del ámbito judicial, toda vez que se enmarcan dentro de rasgos y etapas diversas. El debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos: (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos).

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Ejercicio

Para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.

RESERVA DE LEY-Manifestación del principio de democracia y de división de los poderes

La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley.

RESERVA DE LEY-Tipos

LEY-Asuntos sujetos a reserva material

Son asuntos sujetos a reserva material de ley las actividades que la Constitución expresamente señala: (i) las atribuciones propias del Congreso de la República y (ii) las que el legislador considere necesario regular, siempre y cuando no hayan sido otorgadas (tacita o expresamente) a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.

LEY MATERIAL-Materias sujetas a reserva

Frente a las materias sujetas a reserva de ley formal, la Corte Constitucional ha manifestado que son aquellos temas en los que no puede intervenir el legislador extraordinario, pues se exige la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se decretan impuestos o expiden códigos. En suma: (a) sólo el legislador puede regular la materia; (b) las autoridades administrativas, incluido el Gobierno Nacional, carecen de competencia para regular esa materia; y, (c) el legislador no puede en la ley que trata la materia, delegar en el Gobierno Nacional la regulación de la misma.

RESERVA DE LEY-No vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador

Si bien es cierto que la reserva de ley limita la potestad reglamentaria, pues exige que ciertos asuntos sean regulados por normas con rango legal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate.

PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY-Límites impuestos al legislador

RESERVA LEGAL-Competencia regulatoria por parte de las autoridades administrativas

Tratándose de asuntos sometidos a reserva legal la Corte ha identificado tres hipótesis en las que se puede ejercer la competencia regulatoria por parte de las autoridades administrativas, a saber: (i) Cuando las normas que desarrollan asuntos materia de reserva

de ley hagan uso de lo que doctrinariamente se ha denominado como conceptos jurídicos indeterminados; (ii) mediante la remisión expresa al reglamento, cuando el asunto que se regula es de naturaleza técnica y no puede ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador; (iii) Cuando el legislador prevea fórmulas amplias, las cuales permitan ejercer las competencias propias del Estado regulador, por parte de la autoridad administrativa a quien la ley le ha conferido esas funciones.

MINERIA ILEGAL EN COLOMBIA-Consecuencias

MINERIA ILEGAL-Concepto/MINERIA ILEGAL-Relación con el título minero

TITULO MINERO-Expedición y otorgamiento

TRAMITE DE LEGALIZACION Y OTORGAMIENTO DE TITULO MINERO A PERSONAS O COMUNIDADES QUE EJERCIAN LA MINERIA ILEGAL-Condiciones

MINERIA ILEGAL-Régimen sancionatorio en nuestro ordenamiento jurídico

CODIGO DE MINAS-Sanción punitiva como consecuencia del ejercicio de la minería ilegal

CODIGO DE MINAS-Mecanismos para combatir la minería ilegal

CODIGO DE MINAS-Régimen sancionatorio de naturaleza policiva ejecutado por las autoridades locales municipales

AUTORIDAD AMBIENTAL-Imposición de requisitos, prohibiciones y restricciones para determinar la viabilidad de la concesión minera

REGIMEN SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO EN MATERIA AMBIENTAL-Prescribe y castiga los efectos nocivos por la explotación y exploración de minerales sin el cumplimiento de los requisitos

PROHIBICION DE LA MINERIA ILEGAL EN EL TERRITORIO NACIONAL-Regímenes sancionatorios

Como resultado del análisis de las normas que en el ordenamiento jurídico colombiano la prohibición de la minería ilegal en todo el territorio nacional, la Sala Plena arriba a la

conclusión que las sanciones originadas en dicha actividad, debido al impacto negativo que genera en los sectores medio ambientales, económicos y de seguridad, se enmarcan en tres regímenes sancionatorios de diversa naturaleza, pero no excluyentes: (i) de carácter administrativo adelantado por la autoridad ambiental como consecuencia de las graves afectaciones que realizan al medio ambiente, recogido en la Ley 1333 de 2009; (ii) de naturaleza policiva llevado a cabo por los alcaldes de las localidades en las que se desarrolla la actividad minera ilegal, según lo dispuesto en el Código de Minas; y (iii) el de índole penal dispuesto en la Ley 599 de 2000 por remisión del estatuto minero.

POLITICA ANDINA DE LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL-Objetivos específicos

POLITICA ANDINA DE LUCHA CONTRA LA MINERIA ILEGAL-Medidas de cooperación

MINERIA ILEGAL-Política comunitaria

SUBSUELO Y RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Propiedad del Estado

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Amplia potestad de configuración normativa

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 Y MEDIDA DE CONTROL Y ERRADICACION DE LA EXPLOTACION ILICITA DE MINERALES-Prohibición en todo el territorio nacional del uso de equipos sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional para proteger el medio ambiente y la legalidad en la actividad minera

LEGISLADOR-Competencia para regular procesos judiciales y administrativos/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS-Conductas y sanciones a imponer deben ser previamente fijados por el legislador

De acuerdo con el parámetro previsto en el artículo 29, en conjunto con el artículo 150 de la Constitución Política, compete al legislador regular los diversos procesos judiciales y administrativos, estableciendo las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas. Esta Corporación ha sostenido que en atención al principio de legalidad, la descripción genérica de las conductas, las sanciones a imponer y los criterios para su determinación, deben ser previamente fijados por el legislador,

pudiendo el ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos definir los aspectos técnicos de una determinada materia.

DEBIDO PROCESO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR-Integrado por el principio de legalidad y de reserva legal

El debido proceso integrado a su vez por el principio de legalidad y de reserva legal, en lo que al derecho administrativo sancionador se refiere, establece el deber del legislador de predeterminar la sanción y, para lo cual, le corresponde indicar los aspectos relativos a su núcleo esencial, a saber: clase, término, cuantía y el tope máximo, con el fin de proporcionar al funcionario competente un marco de referencia cierto para la determinación e imposición de la sanción y a los administrados el conocimiento de las consecuencias que se derivan de su trasgresión. Esto a diferencia de lo que sucede en el derecho penal “donde la descripción de los hechos punibles es detallada.”

CODIGO DE MINAS-Juicios adelantados por autoridad policiva

PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Contenido y alcance no es asimilable

Sobre el principio de reserva legal y el principio de legalidad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que si bien es cierto ambos principios guardan identidad de propósitos, su contenido y alcance no es asimilable, en cuanto el primero dispone que hay determinadas materias señaladas en la Constitución, que deben ser desarrolladas exclusivamente por el legislador mediante una norma con rango de ley, mientras que el segundo hace referencia a que la cláusula general de competencia se encuentra en cabeza del Congreso de la República y, por ende, este tiene la potestad para expedir normas jurídicas de naturaleza vinculante.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA Y RESERVA LEGAL-Limites

En cumplimiento de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso no está obligado a desarrollar de manera integral todas las materias, pudiendo delimitar los temas y facultar su concreción a través de la expedición de reglamentos de naturaleza administrativa. En tratándose de los asuntos

sujetos a reserva legal, la competencia reglamentaria es más limitada, puesto que se permite la colaboración armónica del ejecutivo para que desarrolle aspectos puntuales de la materia dispuesta por el legislador, pero confinado a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate.

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Reserva de ley

Referencia: Expediente D-10485

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 106 (parcial) de la Ley 1450 de 2011
“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”

Actor: Jorge Octavio Escobar Cañola

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D. C., primero (1º) de julio de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, previo cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Octavio Escobar Cañola demandó la inconstitucionalidad del artículo 106 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, por considerar que vulnera los artículos 1, 29, 80, 93, 114, 150 (numerales 2 y 10), el artículo 360 de la Constitución Política; así como los artículos 9.1 y 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York; el artículo 8 numerales 1, 2, 21, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica; los artículos XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 2 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, el artículo 64 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de Derechos

Humanos de la Comunidad Andina de Naciones.

Mediante Auto del siete (07) de noviembre del 2014, se admitió la demanda presentada contra los apartes del inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”, con fundamento en que los cargos relacionados con la presunta vulneración del principio de legalidad que se desprende del debido proceso (art. 29 C.P.) y la reserva de ley (art 150 C.P.) satisfacen los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

1. Disposiciones demandadas

LEY 1450 DE 2011

(junio 16)

Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO II.

CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD.

(...)

2.5 DESARROLLO MINERO Y EXPANSIÓN ENERGÉTICA.

(...)

Artículo 106. Control a la explotación ilícita de minerales. A partir de la vigencia de la presente ley, se prohíbe en todo el territorio nacional, la utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero

inscrito en el Registro Minero Nacional.

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Las solicitudes que actualmente se encuentren en trámite para legalizar la minería con minidragas a que se refiere el artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, serán rechazadas de plano por la autoridad minera.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reorganizará los municipios verdaderamente explotadores de oro y tomará medidas para aquellos municipios que usurpan y cobran por conceptos de regalías en esta materia sin tener derechos por este concepto; igualmente aquellos excedentes que se demuestren del resultado del uso indebido de estas regalías serán utilizadas como indexación e indemnización a los municipios afectados por la minería ilegal de acuerdo a la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

2. La demanda

A juicio del demandante, los preceptos normativos subrayados en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, vulneran el principio de legalidad, el debido proceso y reserva de ley, disposiciones que limitan el poder del legislador para delegar en el Gobierno Nacional la determinación de las conductas y sanciones, así como la definición de la competencia y los procedimientos para imponerlas.

Para sustentar este cargo indica que la división de poderes y distribución de las funciones públicas, conforme lo determina el título V, Capítulo 1 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 150, 189 y 228 Superiores, constituye una garantía de la libertad y del control a la arbitrariedad, según los cuales, ningún poder es absoluto, ni puede usurpar las funciones del otro:

“Así mismo debemos advertir que la palabra ley utilizada por la Constitución en el artículo 29, atiende no solamente exclusivamente en un principio a las normas expedidas por el

Congreso de la República, sobre los cuales incluso está prohibido conceder facultades extraordinarias como es el caso de las normas que trata el numeral 10 del artículo 150, de la Constitución, como la expedición de Códigos, las leyes estatutarias, las leyes orgánicas, las leyes marco (numeral 19), sino también en todas (sic) aquellos casos en que la constitución expresamente lo exige, como es el caso de la definición de las sanciones a las normas ambientales, como expresamente lo exige el artículo 80 de la Constitución, como en relación con la determinación de la condiciones (sic) para la explotación de los recursos naturales, según el artículo 360 de C.N., que también la constitución establece una reserva legal y particularmente son las materias a que hace referencia el artículo 106 de la ley 1450 de 2011.”[1] (Subrayado en el texto)

En este mismo sentido señala que el principio de legalidad en el ordenamiento constitucional está regido por los tratados internacionales, los cuales exigen la expedición de leyes preexistentes al acto que se imputa. En palabras del demandante: “...que las reglas del procedimiento con las cuales se juzgará a una persona en un caso determinado, debe regularse por el legislador ordinario con anterioridad a la ocurrencia de los hechos, de forma tal que de manera previa estén establecidas las reglas del procedimiento que integran el debido proceso...”[2]

Con fundamento en ello, considera que el legislador desconoció límites constitucionales: (i) al facultar de manera general, abstracta y ambigua al Gobierno Nacional para reglamentar la materia, mediante una norma de segundo orden o acto administrativo reglamentario; (ii) al no determinar expresamente cuáles eran las otras medidas sancionatorias que se le podrían imponer a las personas que infringieran la prohibición establecida en el referido artículo; (iii) al no definir como se graduaría la multa, puesto que solo se determinó que la misma va hasta mil salarios mínimos legales mensuales, sin especificar asimismo cuándo y en qué casos se aplicaría el máximo de esta y (iv) al no determinar cuál es la autoridad policiva correspondiente o competente para la imposición de las sanciones.

“Por último, la norma impugnada faculta al Gobierno por vía reglamentaria para definir un procedimiento para la aplicación de las sanciones previstas de decomiso y multa, como de las otras medidas sancionatorias no previstas que el Gobierno defina reglamentariamente, y al parecer lo faculta para definirle a esa sanciones (sic) previstas de decomiso y multa, como a las no previstas, un procedimiento distinto a los establecidos en la ley ambiental

(Decreto Ley 2811 de 1974, en concordancia con la ley 1333 de 2009), todo ello porque “de manera general, abstracta y ambigua” señala que el gobierno (sic) “reglamentara la materia”, materia que como hemos visto se encuentra sometida a una reserva legal por parte del constituyente (artículo 29, en concordancia con el artículo 360 y 80 de la C.N.), que limita al poder del legislativo (Numerales 2 y 10 del artículo 150 de la C.N.), con lo cual se hace necesario que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad parcial del artículo 106 de la ley 1450 de 2011, con efectos retroactivos, porque una Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe referirse a objetivos, planes y programas específicos de planeación de mediano y largo plazo, y no contener regulaciones relativas a leyes ordinarias, so pena de suplantar al legislador ordinario y con ello vulnerar el principio democrático. (...)”[3]

A modo de conclusión el actor afirma: “Lo expuesto nos lleva (sic) a la conclusión que tanto el artículo 29, como el artículo 80 y el artículo 360 de la Constitución, establecen una reserva legal, que limita el poder del legislador, para la tipificación de las conductas y las sanciones, como la determinación de la competencia y la definición de los procedimientos para imponerlas, es decir que el constituyente limitó el poder sancionador del Estado, en materia de las condiciones para la explotación de los recursos no renovables y en materia sancionatoria ambiental, al establecer en “esas materias” una reserva legal.”[4]

3. Intervenciones

3.1. Presidencia de la República

El apoderado de la Secretaría Jurídica de la Presidencia, solicita en su escrito de intervención a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada, al considerar que esta disposición no confiere al Gobierno Nacional ninguna competencia de ejercicio exclusivo del legislador.

Expone que las sanciones a imponer por la explotación ilícita de minerales son aquellas previstas en la ley y en la normatividad comunitaria pertinente, esto es, las sanciones penales correspondientes, las previstas en la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina[5] y el decomiso de los bienes. Por lo tanto, encuentra que la expresión “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias” no implica una concesión normativa al Gobierno para que cree nuevas sanciones, sino que lo habilita para que reglamente la imposición de

las ya definidas por el legislador o por una instancia internacional comunitaria.

Así mismo señala, que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional,[6] corresponde al legislador definir los elementos esenciales de la sanción, con el fin de garantizar el cumplimiento del principio de legalidad y, a las autoridades administrativas, determinar el monto final de la multa, pues solo a partir de la valoración de las circunstancias concretas de la infracción es posible establecer el grado de responsabilidad de la conducta. Razón por la cual el precepto “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes” es constitucional.

De otro lado anota, que la Corte Constitucional en Sentencia C-594 de 2014 al declarar la exequibilidad de la expresión “las autoridades competentes” contemplada en el artículo 52 de la Ley 1453 de 2011, comprobó que ésta resultaba perfectamente determinable, pues a partir de una interpretación sistemática, podía establecerse que autoridades ostentaban dicha competencia. Motivo por el cual considera, que en el presente demanda, no es dable entender que el aparte “autoridad policiva correspondiente” previsto en la norma acusada, permite al Gobierno Nacional delegar dicha facultad a cualquier autoridad, sin la observancia de las normas que confieren competencias en materia de control de actividad minera.

En relación con la expresión “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”, alega, que el demandante ante la imposibilidad de demostrar que la disposición acusada es violatoria de los preceptos constitucionales invocados, recurrió al Decreto 2235 de 2012 (norma accesoria del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011), para explicar la supuesta vulneración, sin percatarse de que los reparos a la regulación reglamentaria no son argumentos de inconstitucionalidad contra la norma legal. Por lo que concluyó, que el aparte acusado no contraria en sí mismo la Constitución Política, ya que se limita a reafirmar la competencia conferida al Presidente de República, para que expida reglamentos sobre aspectos varios, relacionados contra la lucha de la minería ilegal, que no hayan sido regulados por el legislador.

Finalmente, hace alusión a la demanda presentada contra el inciso 3º del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, referente al rechazo de plano de todas las solicitudes que se encuentren en trámite para legalizar “la minería con minidragas a que se refiere el

artículo 30 de la Ley 1382 de 2010”, indicando que dicha decisión hace parte de la política de lucha contra la minería ilegal, y que las acusaciones por la presunta vulneración al debido proceso, a la igualdad, a la reserva legal y demás normas presuntamente vulneradas, no tienen fundamento, más aún, si se tiene en cuenta que la sola presentación de la solicitud no otorga al particular, por sí misma, un derecho adquirido.

3.2. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

En su escrito de intervención, el apoderado judicial solicita a esta Corporación, que se abstenga de realizar un estudio de la presente demanda por cuanto ha operado el fenómeno de Cosa Juzgada Constitucional, en razón al pronunciamiento realizado por la Corte Constitucional en Sentencia C-331 de 2012, en la cual se declaró la exequibilidad del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, objeto de la presente demanda. No obstante a ello, solicita que en el evento de no ser tenido en cuenta el anterior argumento, se declare la exequibilidad de los apartes demandados, por las siguientes razones:

- El precepto “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias” no es inconstitucional, ya que en aplicación del principio y derecho al debido proceso, quién realiza algún tipo de explotación minera sin título, sin licencia o sin permiso ambiental, deberá ser sancionado como lo establece la Ley 1333 de 2009, por medio de la cual se determina el procedimiento sancionatorio ambiental.
- El aparte que hace referencia a la imposición “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes” no viola la Constitución, por cuanto es desarrollo del principio de libertad de configuración legislativa, el cual, en aplicación al principio de legalidad y confianza legítima estableció la sanción aplicable por incumplir la prohibición referida en el inciso 1º del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.
- La expresión “la autoridad policiva correspondiente” no es contraria de la Constitución, ya que estas autoridades, para efectos ambientales, se encuentran debidamente facultadas por el artículo 1º de la Ley 1333 de 2009.
- El demandado precepto que señala “El Gobierno nacional reglamentará la materia” no es inconstitucional, toda vez que el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política establece que cuando la potestad reglamentaria deviene de una potestad otorgada

por el Congreso de la República, es constitucional mientras no trasgreda o sobrepase el mandato otorgado y los derechos de la Constitución.

- Que la declaración “serán rechazadas de plano por la autoridad minera” corresponde, a la amplia libertad de configuración que le compete al legislador, y deviene de la protección al medio ambiente y a los recursos naturales.

- Finalmente señala, que cuando el párrafo de la norma demandada establece que el Gobierno Nacional “tomará medidas”, es porque hace parte de las facultades otorgadas al Presidente de la República en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

3.3.Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

En el escrito de intervención, la Universidad del Rosario luego de contextualizar el contenido sobre los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad legal, dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador, solicita a la Corte:

Declarar la inexecutable de la expresión “El Gobierno Nacional reglamentara la materia”, por cuanto está otorgando al Gobierno Nacional la facultad para que reglamente las medidas sancionatorias por la utilización de dragas, mini dragas, retroexcavadoras y otros equipos para la explotación minera que no tengan el correspondiente título minero, sin cumplir con los elementos mínimos para que proceda una reglamentación ajustada a la reserva de ley, propia de la sanción administrativa.

“el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 se limita a señalar el tipo de sanción (decomiso de los bienes) y la cuantía de la multa correspondiente, pero omite los elementos restantes (criterios, sujetos de la sanción, autoridad competente y procedimiento de imposición) que obligatoriamente debía consagrar por virtud de la aplicación de los principios de legalidad, reserva de ley y tipicidad.”[7]

A este respecto concluye, que si bien es cierto que los componentes de la sanción antes referidos, se encuentren contenidos y desarrollados en otra ley y por ende deberán predicarse de cada uno de estos cuerpos normativos, no es admisible, que esos elementos sean desarrollados a partir del ejercicio de la potestad reglamentaria, tal y como lo establece la norma acusada.

De otro lado, solicita declarar la exequibilidad de la expresión “serán rechazadas de plano por la autoridad minera”, debido a que las solicitudes en trámite realizadas con ocasión del artículo 30 de la Ley 1382 de 2010, no dan lugar a la consolidación de un derecho adquirido, sino a meras expectativas dirigidas a obtener la legalización para la explotación minera, pues el solo agotamiento del trámite, no garantiza una respuesta afirmativa a sus intereses.

Finalmente, solicita a esta Corporación, abstenerse de hacer un pronunciamiento respecto de la expresión “y tomará otras medidas”, por cuanto el demandante no estructuró un cargo y tampoco solicitó dentro de las pretensiones de la demanda, su inexequibilidad.

3.4. Ministerio de Minas y Energía

En el escrito de intervención, el apoderado judicial de este organismo solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida por ineptitud sustantiva de la demanda, para lo cual argumenta, que el demandante se limita a enunciar y transcribir las normas que considera vulneradas sin precisar de manera clara y concreta las razones de sus pretensiones, sujetándose en consecuencia a emitir juicios y consideraciones imprecisas, que no permiten confrontar la norma acusada con el texto constitucional invocado.

Así mismo, solicita que en caso de no declararse la inhibición, se declare la exequibilidad del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, en cuanto:

- La norma acusada y desarrollada por el Decreto 2235 de 2012, se expidió con el fin de proteger el bien jurídico del medio ambiente, el cual se encuentra conexo con el derecho a la vida y la salud de las personas. Por lo tanto, se entiende que las medidas establecidas en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, son necesarias para cesar con la vulneración a este derecho y/o evitar el daño y amenaza del mismo.

- La responsabilidad de protección del medio ambiente no es sólo del Estado sino también de la comunidad, por lo tanto, los derechos individuales alegados por el demandante, no tienen primacía cuando se busca proteger el medio ambiente que es un derecho de toda la sociedad; más aun, cuando las personas no tienen la potestad para disponer de los recursos naturales no renovables, debido a que la normatividad prevé restricciones relacionadas con la selección de áreas en el territorio nacional, con fines de

explotación minera.

- Si el derecho de un particular, no cumple con la función social-ecológica y causa daño o amenaza al medio ambiente, es posible limitarlo, pero, si su presunto derecho se basa en la ilegalidad no existe derecho alguno. Por lo tanto, el decomiso o la destrucción de los productos, maquinaria, elementos, medios e implementos utilizados para infringir las normas ambientales es una medida válida que evita la degradación del medio ambiente por la minería ilegal.

- La norma acusada proviene de una deposición supranacional-Decisión 774 de la Comunidad Andina de Naciones[8]-, que tiene preferencia y efecto directo sobre las disposiciones nacionales.

3.5. Departamento Nacional de Planeación

El apoderado judicial de esta entidad, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para pronunciarse sobre la demanda presentada contra el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, porque las razones esgrimidas por el actor, no permiten realizar con claridad la comparación de algunos de los cargos formulados con la Constitución y los tratados internacionales.

De igual manera, solicita que en caso de no ser tenidos en cuenta los anteriores argumentos se declare la exequibilidad de la norma demandada, ya que el Gobierno Nacional, en búsqueda del interés general puede reglamentar los procesos, procedimientos, cuidados y mecanismo de mitigación de riesgos y amenazas que considere prudentes para proteger un bien jurídico mayor. Razón por la cual, el legislador en esta oportunidad, otorgó al Gobierno herramientas que le permiten combatir con la celeridad propia de la gestación administrativa una amenaza irreparable sobre el medio ambiente.

Frente a la imposición de multas de tipo administrativo indica, que no solo son necesarias, sino que además se encuentran jurídicamente soportadas en la Constitución y la ley.

Explica que el decomiso de la maquinaria utilizada en materia de minería ilegal, constituye una medida de carácter preventivo para impedir que se continúe con la actividad ilegal, sin que ello presuponga necesariamente una expropiación por vía administrativa, pues el

particular podrá solicitar a la autoridad administrativa correspondiente, o por vía judicial, la devolución de la maquinaria decomisada.

Sobre el derecho al trabajo, indica, que por tratarse de una actividad tipificada como ilegal, no da origen a una reclamación de este derecho.

Finalmente arguye que “siendo el Gobierno Nacional por mandato de ley, quien tiene la potestad para reglamentar el uso del suelo y subsuelo y el desarrollo de actividades relacionadas con la explotación de un recurso natural no renovable, tiene la facultad sin que sea necesario que medie una ley que así lo señale, decidir sobre la base de una política pública, quiénes, cuándo y cómo se pueden explotar estos recursos así como tomar la determinación de suspender la expedición de licencias en el momento en el que lo considere pertinente rechazando por motivos de interés general y utilidad pública aquellas solicitudes que como aquellas que utilizan maquinaria y dragas para la explotación afecten el interés general”[9]

3.6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el escrito de intervención, el apoderado del Ministerio solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para conocer del estudio integral de la demanda, en razón a que el demandante no definió con claridad la manera como las disposiciones acusadas desconocen o vulneran la Constitución, sino que se limitó a exponer su desacuerdo con el Decreto 2235 de 2012, el cual ostenta carácter de Decreto reglamentario, siendo en consecuencia, competencia exclusiva del Consejo de Estado, adelantar el examen de esta disposición.

De otro lado, solicita que de manera subsidiaria se declare la exequibilidad de la norma demandada, pues tras hacer un recuento normativo sobre el control judicial de leyes aprobatorias de tratados concluye que, “las facultades que el Gobierno ejecuta con la expedición del Decreto 2235 de 2012, no anulan, contravienen o suprimen el principio de legalidad, pues no estamos frente a la inexistencia de una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno ejerce la función reglamentaria, demostrado está, que el congreso de la república, en su calidad de órgano de representación popular, se pronunció sobre la aprobación del tratado y los protocolos modificatorios, por lo que no asiste razón al actor, cuando expone el carácter autónomo del decreto.”[10]

Precisa que las facultades para decomisar, incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, se encuentran expresamente consagrados en el artículo 6º de la Decisión 774 de 2012 de la Comunidad Andina de Naciones, por lo que deben entenderse incorporadas a nuestro ordenamiento interno, en virtud de la aprobación de tratados y protocolos modificatorios realizados por el Congreso de la República.

3.7. Defensoría del Pueblo

En la intervención realizada por el Defensor Delegado para Asuntos Constitucionales y Legales se solicita a la Corte Constitucional, declararse inhibida para pronunciarse sobre el objeto de la presente demanda, debido a que el demandante se limita a hacer un listado de las disposiciones constitucionales, generando de esta manera un planteamiento indeterminado, que no reflejan cómo las disposiciones acusadas desconocen la Constitución.

Frente a la presunta vulneración del principio de separación de poderes y legalidad invocado por el demandante, considera que:

- Carece de claridad, ya que los argumentos presentados en la demanda parecen estar dirigidos al texto del Decreto 2235 de 2012, por tanto no resulta claro si la presunta inconstitucionalidad resulta de otorgarle facultades al Gobierno para regular la materia o, de la forma en la cual, dicha regulación se llevó a cabo.
- Carece de certeza, ya que el demandante deriva de la proposición normativa unas consecuencias que son inciertas y que no responden a su contenido sino a la reglamentación hecha por el Gobierno mediante el decreto referido.
- Carece de especificidad, en razón a que el demandante no concreta en el escrito de la demanda, la forma en que la norma demandada vulnera los artículos constitucionales invocados.

Respecto a la supuesta vulneración al derecho de petición, en razón a que la norma acusada dispone el rechazo de plano de todas las solicitudes que se encuentren en trámite para la legalización de título minero, considera la defensoría, que carece de claridad y

suficiencia, al no presentar ninguna justificación que explique, por qué la respuesta negativa se constituye en una vulneración a este derecho.

II. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el Procurador General de la Nación rindió concepto de constitucionalidad número 5877 en el proceso de la referencia.

En primer lugar, la vista fiscal realizó un estudio sobre la competencia de la Corte Constitucional para proferir un pronunciamiento de fondo en relación con las expresiones demandadas, teniendo en cuenta que el plan de desarrollo tiene una vigencia temporal ligada a cada periodo presidencial.

En este sentido,[11] manifiesta que el Plan Nacional de Desarrollo expedido mediante Ley 1450 de 2011 para el año 2010-2014 continúa vigente, en razón a que “la previsión 2010-2014 de ser interpretada como una manifestación de temporalidad del plan, pero no como un plazo perentorio, toda vez que resultaría contrario al ordenamiento superior dejar al país sin plan nacional de desarrollo vigente hasta que sea expedido uno nueva (...)”, más aún, cuando en el presente caso, el Presidente y el Congreso de la República al momento de la finalización del año 2014 no se encontraban en mora de expedir un nuevo plan. Por lo tanto, la Corte es competente para pronunciarse al respecto.

En cuanto al fondo de la demanda, solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, en relación con los cargos formulados, para lo cual alegó, que la expresión “el Gobierno Nacional reglamentará la materia” no tiene por objeto facultar al Gobierno Nacional para crear sanciones no previstas en el artículo acusado, sino la facultad reglamentaria amplia para concretar los parámetros en que la autoridad administrativa debe aplicar las sanciones determinadas expresamente por el legislador en el artículo acusado, esto es: (i) el decomiso de los bienes con los cuales se efectúe la explotación minera sin título inscrito y, (ii) la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Lo anterior, conforme a la jurisprudencia constitucional, en cuanto ha señalado que la tipificación de la sanción de una conducta, en cualquier especie del ius puniendi, debe

efectuarse necesariamente a través de una fuente jurídica con rango de ley,[12] esto en consideración a la técnica constitucional especial de reserva legal, según la cual, ciertos temas únicamente pueden ser regulados por medio de una fuente con rango de ley[13] y, conforme al principio de legalidad que implica la necesidad de que la sanción este prevista en una norma con carácter de ley, aclarando en este punto, que el ejecutivo, como legislador extraordinario lo puede hacer, pero no a través de su facultad reglamentaria. En este sentido, indica lo siguiente:

- La expresión “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, corresponde a una frase propia de la técnica legislativa al disponer que la norma en comento no tiene la capacidad de derogar, ni tácita ni orgánicamente otras sanciones que puedan estar previstas en el ordenamiento jurídico con las cuales se reprima la minería sin título inscrito.

- La expresión “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, resulta acorde con el principio de legalidad y, más exactamente con la reserva legal, en el sentido que el Congreso establezca los máximos aplicables para la represión de la conducta prohibida con el ánimo que sea la autoridad administrativa quien determine la forma como esta podría particularizarse en cada caso.

- La expresión “que impondrá la autoridad policiva correspondiente”, no resulta violatoria de la Constitución. Por cuanto es respetuosa de la reserva de ley que la autoridad administrativa sea quien despliegue los procedimientos para determinar las sanciones, toda vez que ésta es la función de las autoridades administrativas en el derecho administrativo sancionador.

- Finalmente, indica que la expresión el Gobierno Nacional reglamentará la materia” debe ser condicionada como se señaló anteriormente y no como la facultad para que el Gobierno cree nuevas sanciones o medidas sancionatorias para reprimir la minería sin título inscrito, pues esto supondría una violación de la Constitución Política por desconocer la reserva legal que exige el ius puniendi.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Estudio preliminar

2.1. Vigencia

El artículo 267 la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “todos por un nuevo país”, que entró en vigor el día 9 de junio de la presente anualidad, estableció la derogatoria expresa de varias disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 así como de otras disposiciones. Una revisión de las materias derogadas, le permite a la Corte constatar que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 demandado, no fue objeto de derogatoria expresa.

Al respecto, el nuevo plan de desarrollo estableció que con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo contenidos en la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”, que no hubiesen sido objeto de derogatoria expresa o tácita, estos continuarán vigentes, hasta tanto no sean derogados o modificados por norma posterior.

En la medida en que no hubo derogatoria expresa, se debe verificar si operó una derogatoria tácita, con la finalidad de determinar si la norma demandada se encuentra vigente y, por tanto, es materia sujeta al control de la Corte.

Para tal efecto, conviene recordar que la derogatoria es el procedimiento a través del cual se deja sin vigencia una disposición normativa, fenómeno que está regulado en la Ley 57[14] de 1887 en dos tipologías diversas. De una parte, la derogatoria expresa que se produce cuando la nueva ley formalmente suprime la ley anterior. Y, de otra, la derogatoria tácita que opera cuando una ley nueva de la misma jerarquía y materia contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la ley antigua. En esta última categorización, está contenida la derogatoria orgánica, que no es más que una especie de la tácita y se produce cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no exista incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva ley.

El artículo 71 de Ley 57 de 1887 regula los tipos de derogatoria de las leyes, así:

“ARTICULO 71. CLASES DE DEROGACION. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua.

Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.

La derogación de una ley puede ser total o parcial.”

“ARTICULO 72. ALCANCE DE LA DEROGACION TACITA. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.”

En ese contexto, la derogatoria tácita se presenta cuando una norma jurídica posterior resulta incompatible con una norma anterior o se expide una reglamentación integral de la materia, indistintamente a la incompatibilidad o las antinomias normativas.

De acuerdo con lo anterior, la Corte procede a examinar si en este caso se presenta el fenómeno de la derogatoria tácita[15], respecto de cada una de las expresiones demandadas, habida cuenta de que se trata de normas relativas al régimen sancionatorio en la minería ilegal incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo.

Teniendo en cuenta que la Ley 1753 de 2015 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “todos por un nuevo país”, no prevé disposiciones relacionadas con el régimen sancionatorio en las actividades de minería ilegal, no es posible deducir de la misma una regulación integral sobre la materia o que exista incompatibilidad o contradicción entre estas y las previstas en el antiguo Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, la materia no fue objeto de regulación en el nuevo plan de desarrollo.

En esta medida, los apartes demandados del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 continúan plenamente vigentes y, por tanto, son objeto de control por parte de esta Corporación.

2.2. Aptitud de los cargos formulados

Cuatro de los intervinientes solicitaron a la Corte inhibirse de realizar un pronunciamiento

de fondo sobre los cargos formulados contra los apartes del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, por considerar que la demanda no cumple con los requisitos establecidos para su admisibilidad. Lo anterior, con base en que los argumentos esgrimidos por el demandante no establecen con claridad cómo las disposiciones acusadas desconocen la Constitución, lo que genera duda sobre si la inconformidad del actor versa realmente sobre la norma acusada o el Decreto 2235 de 2012 que la desarrolla.

El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos generales que debe contener toda demanda de constitucionalidad para su admisibilidad. Puntualmente, el numeral 3º, dispone que el demandante tiene la carga de hacer el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas. La Corte se ha pronunciado en el sentido de advertir que, si bien es cierto que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y en ella debe prevalecer la informalidad[16], el ciudadano tiene la obligación de cumplir con ciertos requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal efectuar de manera satisfactoria el estudio de constitucionalidad correspondiente.

Al respecto, esta Corporación ha indicado que el escrito de demanda debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional, por lo cual los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes. En otras palabras, la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, la demanda interpuesta debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta Política (especificidad), con argumentos de naturaleza constitucional que no sean de índole legal o puramente doctrinarios, ni referidos a situaciones individuales (pertinencia).

Finalmente, la acusación debe estar formulada en forma completa y suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de las normas demandadas (suficiencia).[17]

Descendiendo al caso objeto de estudio, se evidencia que los argumentos presentados por los intervinientes para solicitar la inhibición, en cuanto a la falta de claridad, especificidad, pertinencia y certeza, se fundamentan en que el demandante, tras exponer una serie de consideraciones subjetivas y hacer una relación de las supuestas normas constitucionales que se desconocen, no establece cómo los preceptos acusados del artículo 106 de la Ley

1450 de 2011, vulneran la Constitución y los tratados internacionales.

Así mismo, alegan los intervinientes que los argumentos proporcionados por el demandante para demostrar la presunta vulneración, tienen por base el Decreto 2235 de 2012, por medio del cual se reglamentó el uso de maquinaria pesada y sus partes en actividades mineras sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley, situación que permite inferir que la inconformidad del demandante, está orientada a cuestionar dicho decreto y no a la ley como tal.

Sobre este punto, es necesario recordar que el ciudadano Jorge Octavio Escobar Cañola demandó la inconstitucionalidad del artículo 106 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, al estimar que vulnera los artículos 1, 29, 80, 93, 114, 150 numerales 2 y 10; el artículo 360 de la Constitución Política; los artículos 9.1 y 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York; el artículo 8 numerales 1, 2, 21, 25 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica; los artículos XVIII, XXV y XXVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los artículos 2 y 11 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, el artículo 64 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de Derechos Humanos de la Comunidad Andina de Naciones, así como los principios de legalidad y reserva legal de tipificación de conductas y sanciones.

Mediante Auto del siete (7) de noviembre de dos mil catorce (2014), se admitió la demanda formulada contra el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, por la presunta vulneración al derecho fundamental al debido proceso, al principio de legalidad y reserva legal. Así mismo, se inadmitió la acción interpuesta contra el inciso segundo y tercero del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, por la presunta vulneración de los artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 13, 15, 23, 80, 84, 85, 93, 114, 115, 116, 121, 150 numerales 2 y 10, 189 numeral 11, 209 y 360 de la Constitución Política y los tratados internacionales suscritos por Colombia sobre el principio de legalidad, al no reunir los requisitos exigidos por el numeral 3º del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

En el mismo auto, y de conformidad con el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, se concedió el término de tres (03) días para realizar la corrección de la demanda y se advirtió que en el caso de no efectuarla, esta sería rechazada[18].

Por comunicación de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se informó a este

despacho que el Auto de fecha de siete (7) de noviembre de dos mil catorce (2014), fue notificado por medio de estado número 184 del once (11) de noviembre del mismo año, no siendo presentada la corrección sugerida dentro del término de la ejecutoria.

De acuerdo con lo anterior y en atención a las intervenciones, la Corte procederá a corroborar si la demanda presentada contra el inciso segundo de la Ley 1450 de 2011, por la presunta vulneración al derecho fundamental al debido proceso, al principio de legalidad y reserva legal, cumple con los requisitos básicos para justificar un pronunciamiento de fondo sobre los cargos admitidos a trámite.

En el escrito de la demanda, el demandante realiza un análisis normativo sobre la implicación que tiene el principio de legalidad, el derecho al debido proceso y la cláusula de reserva legal en el ejercicio del poder público, en cuanto limitan las facultades otorgadas a cada una de las ramas del poder público (división de poderes y distribución de funciones), concluyendo que:

· “El legislador con la expedición del artículo acusado vulneró los límites constitucionales desarrollados y fundamentados en el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva legal por cuanto otorgó al ejecutivo la facultad de reglamentar mediante una norma de segundo orden o acto reglamentario, y no mediante una norma de facultades reglamentarias: (i) las otras medidas sancionatorias que le serán impuestas a las personas que incumplan la prohibición indicada en la norma, diferentes a la acción penal correspondiente y las taxativamente definidas en la misma, (iii) el procedimiento para aplicar la multa de hasta mil salarios mínimos legales mensuales vigentes y (iii) la autoridad que aplicará las referidas sanciones.”[19]

Al respecto, la Sala considera que la demanda satisface los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, sistematizados por la jurisprudencia constitucional, ya que el señor Jorge Octavio Escobar Cañola demanda la facultad otorgada al Gobierno Nacional para que reglamente las medidas sancionatorias que serán aplicadas por el uso de equipos mecánicos en las actividades mineras ilegales, situación que se encuentra estipulada en la norma acusada, cumpliendo de esta manera con la condición de certeza.

Así mismo, el demandante indica que las expresiones señaladas en la norma acusada vulneran el principio de legalidad, reserva legal y debido proceso, por cuanto corresponde al

legislador ordinario y no al Gobierno Nacional determinar el acto que se imputa, la sanción, la autoridad competente y el procedimiento mediante el cual será juzgado. De esta manera, cumple con el requisito de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia.

De otra parte, es preciso delimitar la materia en estudio, habida cuenta que el demandante señala que el legislador entregó arbitrariamente al Gobierno Nacional la facultad para determinar el procedimiento sancionatorio. Una lectura simple de la norma demandada permite corroborar que no le asiste la razón al demandante, puesto que esta atribución en ninguna parte de la norma fue conferida al ejecutivo y, por ende, al ser impertinente no será objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación.

En virtud del principio pro-actione, el cual “obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar los requisitos adjetivos de la demanda y, en la medida en que sea posible, a preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte, ‘dando lugar a una suerte de denegación de justicia constitucional’[20]. En esa medida, más allá de los errores puramente formales de presentación o de técnica jurídica, el juez constitucional debe dar trámite a las acciones ciudadanas en las que se identifique al menos un cargo de inconstitucionalidad a partir del cual la Corte pueda confrontar la norma legal demandada frente al Estatuto Superior[21]”[22], la Corte procederá a abordar el examen de fondo, respecto a la constitucionalidad de las expresiones demandadas del inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.

2.3. Inexistencia de Cosa Juzgada Constitucional

Dado que en la intervención realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se solicitó a la Corte abstenerse de realizar un estudio de fondo sobre la norma acusada, por considerar que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, en razón al pronunciamiento realizado mediante Sentencia C-331 de 2012 que declaró la exequibilidad del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011; la Sala procederá a exponer las razones que demuestran la inexistencia de este efecto frente a la demanda objeto de estudio.

En Sentencia C-331 de 2012, esta Corporación estudió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 106 y el 276 inciso 3 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, en la que el demandante consideraba que el artículo 106 desconocía el derecho a la igualdad y al

debido proceso de las comunidades negras, “al no permitirles continuar la actividad de explotación minera que estas comunidades han venido adelantando de manera tradicional, a pesar de no tener título minero y estar inmersas dentro del proceso de legalización contemplado en la Ley 1382 de 2010, norma que les faculta a adelantar actividad minera hasta tanto no se resuelva la solicitud de legalización de su actividad minera, de conformidad con el parágrafo primero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010”. Del mismo modo, formuló cargos relacionados con omitir el requisito de la consulta previa a las comunidades étnicas, que se podrían ver afectadas por la disposición demandada, conforme a la Ley 21 de 1991.

En aquella oportunidad, la Corte declaró exequible el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, con base en que se trata de una norma de carácter general, que afecta a todos los ciudadanos por igual y, en consecuencia debe aplicarse en todo el territorio nacional, razón por la cual, no debía someterse a consulta previa.[23]

Además, dicha norma consagra una prohibición general que no afecta la minería tradicional de estas comunidades. En consecuencia, dispuso:

“PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, por los cargos analizados en esta sentencia.” (Negrilla y subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en Sentencia C-398 de 2012, la Corte Constitucional al conocer de una nueva demanda contra el artículo 106, 107 (parcial) y 112 de la ley 1450 de 2011, encontró que frente a los cargos presentados contra el artículo 106, había operado el fenómeno de cosa juzgada, debido a que esta Corporación ya había realizado un juicio de constitucionalidad, por una causa idéntica a la que se invocó en la sentencia C-331 de 2012, razón por la cual decidió: “ESTARSE a lo resuelto por la Corte en la Sentencia C-331 de Mayo 9 de 2012, en la cual el referido artículo fue declarado EXEQUIBLE.”[24]

Al tenor de las decisiones judiciales referidas, encuentra la Sala Plena que los cargos por los cuales fue estudiado el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 y declarado exequible mediante Sentencia C-331 de 2012, no tienen relación alguna con los cargos que ahora se formulan, razón por la cual, si no opera la cosa juzgada, se procederá a realizar el estudio de fondo.

3. Planteamiento del problema jurídico y esquema de resolución.

El señor Jorge Octavio Escobar Cañola demanda la inconstitucionalidad de las expresiones contenidas en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, que se transcriben a continuación: “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente”, “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”. A su juicio, las disposiciones transcritas vulneran el principio de legalidad, reserva legal y el debido proceso, al otorgarle la facultad al ejecutivo para que mediante una norma de segundo grado o acto administrativo reglamentario defina: (i) las otras medidas sancionatorias, (ii) la autoridad policiva correspondiente, y (iii) el procedimiento para imponer estas sanciones; omitiendo que estas funciones son del legislador ordinario y que las sanciones de las normas ambientales y la determinación de las condiciones para la explotación de recursos naturales son de reserva legal.

La mayoría de los intervinientes solicitaron a la Corte se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados, por considerar que la demanda no cumple con los requisitos establecidos para su admisibilidad, al tiempo que pidieron su exequibilidad, en razón al deber que tiene el Gobierno Nacional de proteger el bien jurídico del medio ambiente, el cual por mandato legal tiene la potestad para reglamentar el uso del suelo, del subsuelo y el desarrollo de actividades relacionadas con la explotación de recursos naturales no renovables.

A su turno, la Presidencia de la Republica argumenta que la norma debe ser declarada exequible porque (i) ésta no es una concesión normativa al Gobierno para que cree nuevas sanciones, sino que habilita la imposición de las que han sido definidas por el legislador o por una instancia internacional comunitaria, (ii) al amparo de una interpretación sistemática, se establece que la autoridad competente es la que confiere las normas en materia de control minero y no cualquier autoridad, y (iii) porque al legislador le corresponde definir los elementos esenciales de la sanción y a las autoridades administrativas determinar el monto final de la multa a imponer de acuerdo al grado de responsabilidad.

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita que la expresión “El

Gobierno Nacional reglamentará la materia” sea declarada inexecutable, por considerar que la norma demandada esta dando una orden expresa al Gobierno para que reglamente las medidas sancionatorias por la utilización de equipos mecánicos en la explotación minera, sin cumplir con elementos mínimos para que proceda una legislación ajustada a la reserva legal propia de la sanción administrativa.

Finalmente, el señor Procurador General de la Nación en su concepto de rigor solicita que se declare la exequibilidad de las “expresiones sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente”, y una exequibilidad condicionada de a la expresión “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”, en el entendido de que ésta no tiene por objeto facultar al Gobierno para crear sanciones no previstas en el artículo acusado, sino la facultad reglamentaria para establecer los parámetros dentro de los cuales la autoridad administrativa debe aplicar las sanciones determinadas por el legislador en este artículo.

De acuerdo con lo expuesto, corresponde a la Sala Plena determinar si las expresiones demandadas del inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, relativas a la imposición de sanciones en las actividades mineras, sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, así como la facultad atribuida al Gobierno Nacional para reglamentar la materia, desconocen el principio de legalidad previsto en el artículo 6º, el debido proceso consagrado en el artículo 29 y la reserva de ley de que tratan los artículos 150 y 360 de la Constitución Política.

Con el fin de abordar el problema jurídico planteado, la Corte Constitucional reiterará la jurisprudencia sobre: (i) la potestad de regulación del Congreso de la República en los trámites sancionatorios administrativos; (ii) la reserva de ley; (iii) la prohibición de la minería ilegal en Colombia y sus consecuencias y, para finalizar, (iv) se analizarán estas materias en relación con las expresiones demandadas.

4. Potestad de regulación del Congreso de la República en los trámites sancionatorios administrativos.

La potestad sancionadora de la administración es una manifestación del ius puniendi estatal

que consiste en la aplicación de medidas represivas por parte de las autoridades administrativas frente a los particulares (administrados) y a los servidores públicos cuando éstos incurren en actuaciones que afectan y/o amenazan el ordenamiento jurídico.

Sobre la naturaleza jurídica de esta rama del derecho público, la jurisprudencia constitucional[25] ha señalado de manera constante que si bien este cuerpo normativo tiene por finalidad la preservación de bienes jurídicos protegidos, aun así está sometido a unos principios que operan como límites, a saber:

“(i) el principio de legalidad, que se traduce en la existencia de una ley que la regule; es decir, que corresponde sólo al legislador ordinario o extraordinario su definición. (ii) El principio de tipicidad que, si bien no es igual de riguroso al penal, sí obliga al legislador a hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y a determinar expresamente la sanción[285]. (iii) El debido proceso que exige entre otros, la definición de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, lo que incluye la designación expresa de la autoridad competente para imponer la sanción. (iv) El principio de proporcionalidad que se traduce en que la sanción debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar[286]. (v) La independencia de la sanción penal; esto significa que la sanción se puede imponer independientemente de si el hecho que da lugar a ella también puede constituir infracción al régimen penal.”[26]

En este contexto y atendiendo el objeto de la demanda, la Corte estima necesario reiterar su jurisprudencia en torno a los principios de legalidad y tipicidad que forman parte compuesto de garantías que integran el debido proceso.

4.1. El principio de legalidad

En términos generales, el principio de legalidad exige que dentro del procedimiento administrativo sancionatorio la falta o conducta reproachable se encuentre tipificada en la norma -lex scripta- con anterioridad a los hechos materia de la investigación-lex previa.[27]

En materia de derecho sancionatorio el principio de legalidad comprende una doble garantía, a saber: material, que se refiere a la predeterminación normativa de las conductas infractoras y las sanciones; y, formal, relacionada con la exigencia de que estas deben estar contenidas en una norma con rango de ley, la cual podrá hacer remisión a un reglamento,

siempre y cuando en la ley queden determinados los elementos estructurales de la conducta antijurídica.

Esto se desprende del contenido dispositivo del inciso 2° del artículo 29 de la Constitución Política que establece el principio de legalidad, al disponer que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se imputa (...)”, es decir, que no existe pena o sanción si no hay ley que determine la legalidad de dicha actuación, ya sea por acción u omisión.

Sobre esta específica materia, la jurisprudencia Constitucional ha señalado que la potestad sancionatoria se estructura a partir del principio de legalidad, en tanto sin una atribución de legalidad previa, la administración carecería de sustento jurídico para actuar y, por tanto, esta disciplina en aplicación de este principio está supeditada a:

“(i) que el señalamiento de la sanción sea hecho directamente por el legislador; (ii) que éste señalamiento sea previo al momento de comisión del ilícito y también al acto que determina la imposición de la sanción; (iii) que la sanción se determine no solo previamente, sino también plenamente, es decir que sea determinada y no determinable.”[28]

4.2. Principio de tipicidad

El principio de tipicidad como desarrollo del de legalidad hace referencia a la obligación que tiene el legislador de definir con claridad y especificidad el acto, hecho u omisión constitutivo de la conducta reprochada por el ordenamiento, de manera que le permita a las personas a quienes van dirigidas las normas conocer con anterioridad a la comisión de la misma las implicaciones que acarrea su transgresión.[29] Sobre el alcance de este principio, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-343 de 2006, se pronunció en los siguientes términos:

“Uno de los principios esenciales comprendidos en el artículo 29 de la Constitución Política es el principio de tipicidad, que se manifiesta en la “exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras.”[8]

Para que se pueda predicar el cumplimiento del contenido del principio de tipicidad, se habrán de reunir tres elementos, a saber:

- (i) Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;
- (ii) Que exista una sanción cuyo contenido material este definido en la ley;
- (iii) Que exista correlación entre la conducta y la sanción;”[30]

En este punto conviene precisar que si bien es cierto que en materia sancionatoria la ley puede hacer remisiones a los reglamentos, -con el fin de complementar el tipo allí descrito-, también lo es que la remisión se encuentra limitada al núcleo esencial de lo que se ha estipulado en la ley. De allí que la tipificación para la descripción de la conducta y la sanción, corresponde por mandato constitucional al legislador, mientras que la aplicación de la misma para subsumir el hecho antijurídico al tipo descrito, corresponde a la administración.

4.3. Debido proceso

El artículo 29 de la Constitución dispone, de una parte, que toda actuación se desarrolle con sujeción al procedimiento legalmente preestablecido en la materia. Y, de otra, constituye una limitación a los poderes del Estado, habida cuenta de que corresponde al legislador establecer previamente la infracción, las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurran en estas y la definición de las autoridades públicas o administrativas competentes para realizar la investigación y, consecuentemente, imponer la sanción.[31]

Sobre el concepto y alcance de este derecho fundamental, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera reiterada que el debido proceso es el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico orientadas a la protección del individuo incurso en una conducta judicial o administrativamente sancionable,[32] precisando que son elementos integradores del debido proceso los siguientes: “a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la

independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.” [33]

Ahora bien, las garantías procesales en el campo administrativo sancionatorio no son iguales a las del ámbito judicial, toda vez que se enmarcan dentro de rasgos y etapas diversas.[34] El debido proceso en las actuaciones administrativas opera en tres momentos específicos: (i) en la formación de la decisión administrativa (acto administrativo), (ii) en la notificación o publicación de esa decisión administrativa, y (iii) en la impugnación de la decisión (recursos).

De todo lo anterior, se concluye que para el ejercicio de la potestad sancionatoria a cargo de la administración se requiere: (i) una ley previa que determine los supuestos que dan lugar a la sanción, así como la definición de los destinatarios de la misma, -sin que necesariamente estén desarrollados todos los elementos del tipo sancionatorio-, ya que es válida la habilitación al ejecutivo con las limitaciones que la propia ley impone; (ii) que exista proporcionalidad entre la conducta o hecho y la sanción prevista, de tal forma que se asegure tanto al administrado como al funcionario competente, un marco de referencia que permita la determinación de la sanción en el caso concreto, y (iii) que el procedimiento administrativo se desarrolle conforme a la normatividad existente, en procura de garantizar el debido proceso.[35]

5. La reserva de ley

La reserva de ley es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes,[36] el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario. Este principio impone la obligación de que los núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una ley.

“La técnica de reserva de ley se refiere a la exigencia, dentro del ordenamiento jurídico, que ciertas materias se regulen necesariamente mediante normas con fuerza de ley. Dicho de otra manera, los asuntos reservados a las normas legislativas, no pueden ser regulados mediante decretos reglamentarios ni resoluciones. ... todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales,

centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos. (...)”[37]

En virtud de este principio vértice del Estado de Derecho el constituyente primario desarrolló los siguientes tipos de reserva de ley:

- i) Material, son aquellos asuntos regulados por el Congreso mediante ley, pero que de manera excepcional, los podrá reglamentar el Presidente de la República mediante una norma con rango de ley, en calidad de legislador extraordinario. (arts. 150.10, 212, 213 y 215 C.P)
- ii) Formal, son aquellos asuntos que sólo pueden ser regulados por el Congreso, debido a que sus aspectos particulares requieren de un trámite especial. (arts. 150, 151 y 152 C.P)

Sobre el principio de reserva de ley material, la jurisprudencia constitucional ha señalado que ostentan ese carácter, los temas originados en el ejercicio de la función principal del Congreso, consistente en la creación de la ley, los cuales se podrán atribuir (trasladar) al Presidente de la República para que, de manera excepcional, actúe como legislador extraordinario, conservando la norma expedida su rango legal y garantizándose la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de las materias, límites y condiciones de la habilitación legislativa.[38]

Son asuntos sujetos a reserva material de ley las actividades que la Constitución expresamente señala: (i) las atribuciones propias del Congreso de la República y (ii) las que el legislador considere necesario regular,[39] siempre y cuando no hayan sido otorgadas (tacita o expresamente) a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado. Al respecto, en Sentencia C-619 de 2012 esta Corporación se pronunció en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional ha reconocido que hay asuntos que a pesar de tener reserva de ley pueden ser “delegadas” mediante ley de facultades extraordinarias al Ejecutivo para que sea éste quien regule la materia mediante decretos leyes, pero no pueden ser “deslegalizadas”, esto es, que el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución”

Frente a las materias sujetas a reserva de ley formal, la Corte Constitucional ha manifestado que son aquellos temas en los que no puede intervenir el legislador extraordinario, pues se exige la participación directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se decretan impuestos o expiden códigos.[40] En suma: (a) sólo el legislador puede regular la materia; (b) las autoridades administrativas, incluido el Gobierno Nacional, carecen de competencia para regular esa materia; y, (c) el legislador no puede en la ley que trata la materia, delegar en el Gobierno Nacional la regulación de la misma.[41] Recientemente, en Sentencia C-810 de 2014 la Corte lo expresó así: “El principio de reserva de ley, independientemente de su exigibilidad tratándose de la afectación de derechos fundamentales, es para indicar que determinadas materias, o ciertos desarrollos jurídicos, deben estar respaldados por la ley o simplemente que la ley es el único instrumento idóneo para regular su funcionamiento”.[42]

Desde esta perspectiva, si bien es cierto que la reserva de ley limita la potestad reglamentaria, pues exige que ciertos asuntos sean regulados por normas con rango legal, dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate. En palabras de esta Corporación:

“A pesar de la potestad exclusiva que tiene el Congreso para regular las materias que en virtud de normas constitucionales tienen reserva de ley, el precedente en comento ha reconocido que esta condición no conlleva el vaciamiento de la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate. En criterio de la jurisprudencia constitucional, ‘en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución, y que en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley.]] Quiere lo anterior decir que corresponde al legislador regular directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior

especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa.”[43]

En cuanto a los límites impuestos al legislador bajo el principio de reserva de ley, en Sentencia C-710 de 2001 esta Corporación precisó lo siguiente: “Conforme a lo prescrito por la Constitución los límites impuestos al legislador bajo la reserva de ley son de un lado la identificación de temas frente a los cuales no puede conferir facultades extraordinarias y del otro, frente a los principios que integran el contenido material del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas. No es posible inferir de la reserva de ley que una remisión o envío que el mismo legislador, en este caso el ordinario en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa, hace a otro texto sea de suyo inexecutable. Tal consideración sin mayores precisiones impone al debate político restricciones que no se derivan en estricto sentido de la Carta Política.”[44]

En conclusión, tratándose de asuntos sometidos a reserva legal la Corte ha identificado tres hipótesis en las que se puede ejercer la competencia regulatoria por parte de las autoridades administrativas, a saber: (i) Cuando las normas que desarrollan asuntos materia de reserva de ley hagan uso de lo que doctrinariamente se ha denominado como conceptos jurídicos indeterminados; (ii) mediante la remisión expresa al reglamento, cuando el asunto que se regula es de naturaleza técnica y no puede ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador; (iii) Cuando el legislador prevea fórmulas amplias, las cuales permitan ejercer las competencias propias del Estado regulador, por parte de la autoridad administrativa a quien la ley le ha conferido esas funciones.

6. La minería ilegal en Colombia y sus consecuencias

6.1. El concepto de minería ilegal y su relación con el título minero

El capítulo XVII del Código de Minas (Ley 685 de 2001) define en su artículo 159, la exploración y explotación minera ilícita, como aquella actividad que se configura con el ejercicio de la exploración, extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.

En complemento de esa normatividad, el Decreto Presidencial 2191 de 2003 “Por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero”, establece que la minería ilegal se define como aquella

que es: “desarrollada sin estar inscrita en el Registro Minero Nacional y, por lo tanto, sin título minero. Es la minería desarrollada de manera artesanal e informal, al margen de la ley. También incluye trabajos y obras de exploración sin título minero. Incluye minería amparada por un título minero, pero donde la extracción, o parte de ella, se realiza por fuera del área otorgada en la licencia.”

Recientemente, la Decisión No. 774 del 30 de julio de 2012, adoptada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, define en su artículo 3º la Minería Ilegal como la: “[a]ctividad minera ejercida por persona natural o jurídica, o grupo de personas, sin contar con las autorizaciones y exigencias establecidas en las normas nacionales”.

El concepto de Minería Ilegal se encuentra íntimamente ligado al reconocimiento de un título minero, como requisito para realizar las funciones de exploración y explotación, así como para establecer las condiciones en que dicha actividad se debe adelantar.

En cuanto a la expedición y otorgamiento del título minero, el artículo 14 del Código de Minas establece que sólo se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional, precisando, que esta actividad se encuentra sujeta al cumplimiento de unos requisitos que estudian y tienen en cuenta aspectos técnicos de la minería y de manejo ambiental, económicos, tributarios, sociales y laborales.

Frente al trámite de legalización y otorgamiento del respectivo título minero a aquellas personas o comunidades que venían ejerciendo esta actividad de manera ilegal, se establecieron las siguientes condiciones:

- i) Que la solicitud de concesión de la mina en que se venía ejerciendo la explotación mineral ilegal, se presente dentro de los 3 años siguientes al 1º de enero de 2002.
- ii) Que la solicitud cumpla con todos los requisitos de fondo y de forma referidos en el artículo 271 y 272 del Código de minas.[45]
- iii) Que se trate de un área libre para contratar, de conformidad con los artículos

34 y 35 ibídem.

iv) Que la persona que solicite la concesión minera no haya sido sancionada por los delitos de aprovechamiento ilícito y exploración o explotación ilícita de yacimientos mineros o de ser condena haya cumplido la sanción, esto es, haber dejado transcurrir el término de 5 años para solicitar la concesión minera.

6.2. El régimen sancionatorio de la minería ilegal en nuestro ordenamiento jurídico

En desarrollo de los artículo 80, 330, 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Política, el Congreso de la República expidió la Ley 685 de 2001-Código de Minas- que regula las relaciones entre el Estado y los particulares, en relación con el desarrollo y ejercicio de la exploración y explotación minera, la cual debe adelantarse en armonía con el medio ambiente y con los demás derechos constitucionales, administrativos y civiles.

En este contexto, el legislador dispuso que toda persona (natural o jurídica) para realizar trabajos de explotación minera en el suelo o subsuelo Colombiano, debe solicitar y tramitar el correspondiente título minero o de lo contrario estaría incurriendo en un delito por “aprovechamiento ilícito y exploración o explotación ilícita de yacimientos mineros”[46], conducta que se encuentra tipificada en el artículo 333 y 338 del Código Penal.

En ese sentido y como resultado de una remisión directa del Código de Minas, se establece la pena como una de las consecuencias del ejercicio de la minería ilegal, disponiendo la sanción punitiva para todo aquel que “(...) sin permiso de autoridad competente o con incumplimiento de la normatividad existente explote, explore o extraiga yacimiento minero, o explote arena, material pétreo o de arrastre de los cauces y orillas de los ríos por medios capaces de causar graves daños a los recursos naturales o al medio ambiente”.

Adicionalmente, el citado estatuto minero en sus artículos 161, 163 y 164 establece otra serie de mecanismos para combatir la minería ilegal, en concreto, instituye la competencia propia de los alcaldes para adoptar medidas tendientes a efectuar decomisos provisionales de minerales que se transporten o comercialicen sin factura o constancia que indique las minas de donde provienen[47]; la inhabilidad que tendrá por cinco años para obtener concesiones mineras, quien haya sido condenado por aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de recursos minerales[48]; y el deber de poner en conocimiento del

alcalde de la jurisdicción, todo aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales, respectivamente[49].

Es decir, que en el marco de lo dispuesto en los artículos referenciados del Código de Minas, se reconoce un régimen sancionatorio de naturaleza policiva, ejecutado por las autoridades locales municipales.

Finalmente, además de las restricciones establecidas en el Código de Minas y en el derecho penal, la autoridad ambiental[50] y demás autoridades encargadas de cuidar el patrimonio arqueológico, histórico y cultural, en ejercicio de sus competencias[51] impondrán requisitos, prohibiciones y restricciones para determinar si la concesión minera es viable.

Dado que la explotación y exploración de minerales que se ejerce sin el cumplimiento de los requisitos previamente establecidos por el legislador y autoridades competentes, generan la mayoría de las veces una grave amenaza para el medio ambiente y la seguridad nacional, al no desarrollarse bajo medidas de prevención, corrección, mitigación y/o compensación de los impactos ambientales derivados de la misma, se ha desarrollado un régimen sancionatorio administrativo en materia ambiental en el marco de la Ley 1333 de 2009, para prescribir y castigar los efectos nocivos de la minería en dicha materia; hechos que incluso pueden alcanzar un reproche de naturaleza penal como se establece a través del tipo de Contaminación ambiental culposa por explotación de yacimiento minero o hidrocarburo entre otros dispuestos en el Capítulo Único del Título XI de la Ley 599 de 2000 que prescribe los Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente.

Como resultado del análisis de las normas que en el ordenamiento jurídico colombiano la prohibición de la minería ilegal en todo el territorio nacional, la Sala Plena arriba a la conclusión que las sanciones originadas en dicha actividad, debido al impacto negativo que genera en los sectores medio ambientales, económicos y de seguridad,[52] se enmarcan en tres regímenes sancionatorios de diversa naturaleza, pero no excluyentes: (i) de carácter administrativo adelantado por la autoridad ambiental como consecuencia de las graves afectaciones que realizan al medio ambiente, recogido en la Ley 1333 de 2009; (ii) de naturaleza policiva llevado a cabo por los alcaldes de las localidades en las que se desarrolla la actividad minera ilegal, según lo dispuesto en el Código de Minas; y (iii) el de índole penal dispuesto en la Ley 599 de 2000 por remisión del estatuto minero.[53]

6.3. La Política Andina de lucha contra la Minería Ilegal

El 30 de julio de 2012, con ocasión de la Trigésima Quinta Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, fue aprobada la Decisión No. 774, en la que se establece la Política Andina de Lucha contra la Minería Ilegal. Esta disposición comporta una norma guía “soft law” para los Estados Miembros de la subregión que parte de unos objetivos específicos, a saber:

“Artículo 2.- Objetivos La presente Decisión tiene los siguientes objetivos:

- 1) Enfrentar de manera integral, cooperativa y coordinada a la minería ilegal y actividades conexas, que atentan contra la seguridad, la economía, los recursos naturales, el medio ambiente y la salud humana;
- 2) Optimizar el control y vigilancia de la importación, exportación, transporte, procesamiento, comercialización y cualquier otro tipo de transacción, a nivel andino y con terceros países, de minerales y sus productos provenientes de la minería ilegal, así como de maquinarias, equipos, insumos e hidrocarburos que puedan ser utilizados en la misma; y,
- 3) Desarrollar acciones de cooperación que contribuyan a la formalización minera, fomenten la responsabilidad social y ambiental, y promuevan el uso de métodos y tecnologías eficientes para el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la sostenibilidad ambiental, que coadyuven al desarrollo económico y la inclusión social de los habitantes de la Comunidad Andina con asentamiento en las zonas de desarrollo minero, así como socializar sus resultados.”

A su vez el artículo 6º de la Decisión No. 774 de 2012, sugiere la adopción de una serie de medidas basadas en la cooperación a ser implementadas, por los Estados parte con el fin de hacer efectiva la lucha común en contra de la minería ilegal:

“Artículo 6.- Procedimientos de decomiso y/o incautación, destrucción e inutilización de bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal Los Países Miembros se encuentran facultados para decomisar e incautar, inmovilizar, destruir, demoler, inutilizar y neutralizar, los bienes, maquinaria, equipos e insumos utilizados en la minería ilegal, para lo cual los Gobiernos reglamentarán la oportunidad y el procedimiento

respectivo, a fin de hacer efectivas estas medidas”.

De esta manera, la política comunitaria en materia de Minería Ilegal, constituye un criterio orientador en la actividad de los Estados para castigar los impactos negativos producidos por esta actividad.

7. Examen de constitucionalidad de las expresiones demandadas

A juicio del actor, las expresiones demandadas del inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 “por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, vulneran el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva de ley, toda vez que confieren facultades al Gobierno Nacional para reglamentar materias relacionadas con la determinación de las sanciones por el uso de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, regule aspectos relativos a la imposición de la multa y determine la autoridad competente.

La Constitución Política establece que el subsuelo y los recursos naturales no renovables son de propiedad del Estado (332 C.P.), por lo que corresponde al mismo bajo dicha potestad intervenir por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, con el fin de lograr la racionalización de la economía, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.[54]

Por virtud del artículo 150 de la Constitución, el legislador está dotado de una amplia potestad de configuración normativa para determinar las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables. Dicha potestad de configuración no le impide al legislador delegar materias para que sean desarrolladas por el ejecutivo con sujeción a los parámetros y lineamientos establecidos en la ley.

En el caso sometido a estudio de la Sala Plena, el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, establece como medida de control y erradicación de la explotación ilícita de minerales, una prohibición en todo el territorio nacional del uso de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, principalmente con el fin de proteger el medio ambiente y la

legalidad en la actividad minera.

Como consecuencia jurídica a la transgresión de la prohibición establecida en el inciso primero de la norma en cita, el legislador dispuso en el inciso segundo -objeto de estudio-: (i) el inició de las acciones penales correspondientes, sin perjuicio de otras medidas sancionatorias; (ii) el decomiso de los bienes utilizados; (iii) la imposición de una multa que oscila entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes; estableciendo que el Gobierno Nacional reglamentará la materia. Se recuerda que el tenor literal de la norma es el siguiente:

“(…)

El incumplimiento de esta prohibición, además de la acción penal correspondiente y sin perjuicio de otras medidas sancionatorias, dará lugar al decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que impondrá la autoridad policiva correspondiente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.” (Las expresiones subrayadas y resaltadas son las demandadas en esta oportunidad.)

Puntualmente, el demandante alega que las expresiones: “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias,”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente” y “El Gobierno Nacional reglamentará la materia.” vulneran el principio de legalidad, el debido proceso y el principio de reserva de ley, en tanto corresponde al legislador de manera exclusiva expedir las normas de carácter sancionatorio y, en esa medida, es el Congreso de República la autoridad legitimada para determinar cuáles son las otras medidas sancionatorias, cuándo y en qué casos se aplicaría el máximo de la multa y cuál es la autoridad competente para imponer la sanción de decomiso y multa.

De acuerdo con el parámetro previsto en el artículo 29, en conjunto con el artículo 150 de la Constitución Política, compete al legislador regular los diversos procesos judiciales y administrativos, estableciendo las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.[55]

Esta Corporación ha sostenido que en atención al principio de legalidad, la descripción genérica de las conductas, las sanciones a imponer y los criterios para su determinación, deben ser previamente fijados por el legislador, pudiendo el ejecutivo mediante la expedición de actos administrativos definir los aspectos técnicos de una determinada materia:[56]

“El principio de legalidad de las sanciones administrativas sólo exige que una norma con fuerza material de ley contemple una descripción genérica de las conductas sancionables, las clases y cuantía de las sanciones, pero con posibilidad de remitir a los actos administrativos la descripción pormenorizada de las conductas reprochables, sin que pueda decirse en este caso que las normas de carácter reglamentario complementan los enunciados legales, pues se trata de una remisión normativa contemplada específicamente por la disposición legal de carácter sancionador.”[57]

Al realizar la confrontación entre las disposiciones demandadas y los parámetros de constitucionalidad previstos en los artículos 6, 29, 150 y 360 de la Constitución Política, en conjunto con el análisis de la normatividad que sistemáticamente regula las disposiciones demandadas y la jurisprudencia constitucional consolidada sobre la materia, la Sala Plena encuentra lo siguiente:

7.1. La expresión “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, no vulnera el debido proceso, el principio de legalidad ni la reserva de ley, puesto que el legislador a través de esta disposición preserva la competencia de otras autoridades, que siendo garantes de otros bienes jurídicos que el ordenamiento también protege, puedan adelantar las investigaciones a que haya lugar, imponiendo las sanciones correspondientes previstas en la ley, como por ejemplo, las policivas, fiscales, administrativas, penales o ambientales. En especial porque la expresión en estudio no tiene la capacidad de derogar, ni tácita ni orgánicamente, otras sanciones que puedan estar previstas en el ordenamiento jurídico con las cuales se reprima la minería sin título inscrito.

7.2. El precepto “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes,” no transgrede el principio de legalidad, el debido proceso ni la reserva de ley, de una parte, porque el legislador atendiendo las amplias facultades otorgadas por la Constitución, estipuló de manera expresa el tope máximo de la multa a imponer por parte de las

autoridades administrativas correspondientes y, de otra, porque la potestad otorgada al legislador no lo obliga a desarrollar de manera exhaustiva la materia objeto de demanda.

Cabe recordar, que el debido proceso integrado a su vez por el principio de legalidad y de reserva legal, en lo que al derecho administrativo sancionador se refiere, establece el deber del legislador de predeterminedar la sanción y, para lo cual, le corresponde indicar los aspectos relativos a su núcleo esencial, a saber: clase, término, cuantía y el tope máximo, con el fin de proporcionar al funcionario competente un marco de referencia cierto para la determinación e imposición de la sanción y a los administrados el conocimiento de las consecuencias que se derivan de su trasgresión. Esto a diferencia de lo que sucede en el derecho penal “donde la descripción de los hechos punibles es detallada.”[58] Así lo ha reiterado esta Corporación:

“El derecho administrativo, a diferencia de lo que sucede en el derecho penal, suele no establecer una sanción para cada una de las infracciones administrativas que se presente, sino que se opta por establecer clasificaciones más o menos generales en las que puedan quedar subsumidos los diferentes tipos de infracciones. Para el efecto, el legislador señala unos criterios que han de ser atendidos por los funcionarios encargados de imponer la respectiva sanción, criterios que tocan, entre otros, con la proporcionalidad y razonabilidad que debe presentarse entre la conducta o hecho que se sanciona y la sanción que pueda imponerse, lo que le permite tanto al administrado como al funcionario competente para su imposición, tener un marco de referencia cierto para la determinación de la sanción en un caso concreto”[59]

Como se puede observar en el texto de la norma demandada, el Congreso de la República al establecer en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 que el incumplimiento de la prohibición allí contemplada da lugar a la imposición de una sanción que oscila entre uno y mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, en nada riñe con Constitución Política, ya que indica el parámetro máximo de la multa, lo que garantiza los principios que gobiernan la validez y eficacia de los actos administrativos que las autoridades expidan como consecuencia de su aplicación. En esta medida, la actuación administrativa para la imposición de la sanción prevista en la norma demandada será legítima, en tanto y en cuanto se ejecute en función de las circunstancias del caso concreto y para lo cual el administrado puede acudir a la jurisdicción contencioso administrativa,

con el fin de cuestionar el correspondiente acto administrativo sancionatorio.

7.3. En cuanto a la expresión “la autoridad policiva correspondiente,” esta no contraviene el principio de legalidad, el debido proceso ni el principio de reserva de ley, por la elemental razón de que el legislador previó dentro de la norma demandada que el organismo competente para la imposición de las sanciones allí previstas es precisamente la autoridad policiva. Si bien el precepto demandado tiene un contenido genérico, no es indeterminado, toda vez que son varias autoridades, entre estas las entidades territoriales las llamadas a imponer la sanción y, en esa medida, la descripción de la competencia requiere un género que incluya a todas las autoridades a cargo de la materia.

Al respecto, conviene recordar que el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 fue expedido por el Congreso de la República con la finalidad de contrarrestar la minería ilegal, a través de diversas medidas que hacen parte del poder punitivo del Estado (procesos penales y sancionatorios). En relación con los juicios adelantados por la autoridad policiva, el Código de Minas -Ley 685 de 2001-, establece una de las remisiones sobre la materia otorgando competencia a los alcaldes de la jurisdicción donde se ubica la actividad minera ilegal, sin perjuicio de la competencia a cargo de otras autoridades:

“Artículo 161. Decomiso. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal Ley 685 de 2001 50/109 que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.”

“Artículo 164. Aviso a las autoridades. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.”

De esta manera el Código de Minas de manera sistemática complementa la disposición demandada, precisando una de las autoridades policivas competentes para imponer las sanciones previstas en la norma objeto de demanda, esto es, “...decomiso de dichos bienes y a la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales

vigentes”[60].

7.4. Finalmente, frente a la expresión “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”, el demandante también alega que desconoce el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva legal, en tanto le otorga al Gobierno Nacional la facultad para expedir una regulación que comporte sanciones sobre la materia, mediante una norma de segundo grado, que en su criterio contraría lo dispuesto en el artículo 360 de la Constitución Política, el cual establece que la explotación de recursos naturales no renovables será definida por ley.

En cumplimiento de la cláusula general de competencia prevista en el artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso no está obligado a desarrollar de manera integral todas las materias, pudiendo delimitar los temas y facultar su concreción a través de la expedición de reglamentos de naturaleza administrativa. En tratándose de los asuntos sujetos a reserva legal, la competencia reglamentaria es más limitada, puesto que se permite la colaboración armónica del ejecutivo para que desarrolle aspectos puntuales de la materia dispuesta por el legislador, pero confinado a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate.[62]

En aproximación a la cuestión sometida al estudio de constitucionalidad que en esta oportunidad efectúa la Sala Plena, el artículo 360 de la Constitución establece una reserva de ley en materia de explotación de recursos naturales no renovables. Una vez confrontada la expresión “el Gobierno Nacional reglamentará la materia”, con el contenido dispositivo de este parámetro de constitucionalidad, la Sala encuentra que no infringe la reserva legal, toda vez que la disposición demandada no faculta al ejecutivo para reglamentar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, como lo ordena el artículo 360 Superior, sino que se limita a estipular una prohibición en materia de explotación ilegal de recursos naturales no renovables y a establecer las consecuencias que se derivan del incumplimiento de dicha norma, facultando al Gobierno para que bajo su potestad reglamentaria (num. 11 art. 189 C.P.) desarrolle aspectos relacionados, solamente con el incumplimiento de las medidas allí previstas.

En efecto, del tenor literal del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, se desprende la configuración de: (i) una prohibición o comportamiento ilegal; (ii) la sanción, y (iii) la

autoridad competente para imponer la sanción. La definición de estos elementos constitutivos autoriza al legislador para hacer habilitaciones normativas, conforme lo ha expresado esta Corporación en Sentencia C-507 de 2006:

“Así mismo cabe reiterar que como se señaló en la Sentencia C-343 de 2006 la remisión normativa como técnica legislativa no es per se inconstitucional cuando se analiza desde la perspectiva del principio de tipicidad, puesto que es preciso verificar qué parte de la disposición en cuestión requiere completarse con otros preceptos jurídicos y si es posible efectivamente completar la norma cuestionada a partir de la lectura de las normas a las que se remite. Por tanto, no es posible inferir del principio de tipicidad que una remisión que el mismo legislador hace a otro contenido normativo sea de suyo inexecutable.

No obstante, como en la misma sentencia se precisó, para que la remisión sea constitucional, la disposición que la efectúa ha de comprender unos contenidos mínimos que le permitan al intérprete y ejecutor de la norma identificar un determinado cuerpo normativo sin que al respecto haya lugar a ambigüedades ni a indeterminaciones.

Además, es necesario que las normas a las que se remite contengan, en efecto, los elementos que permiten definir con precisión y claridad la conducta sancionada, de forma tal que su aplicación se realice con el respeto debido al principio de tipicidad.”[63]

Esta postura jurisprudencial fue reiterada en la Sentencia C-823 de 2011, en la que la Corte determinó que al legislador no le está permitido atribuir de manera integral una reglamentación al Gobierno, al punto que se desprenda por completo de la competencia que le ha sido constitucionalmente conferida, en tanto la potestad reglamentaria exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica:

“Esta Corte ha precisado que el Legislador no puede atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno al punto de desprenderse de la competencia constitucionalmente atribuida a él. Por ello, “el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de

reglamento sino de ley. El “requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria”, ha dicho esta Corte, es “la existencia previa de un contenido o materia legal por reglamentar”. La jurisprudencia constitucional ha enfatizado que “la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad “el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real.” La potestad reglamentaria se conecta, en consecuencia, con la expedición de normas de carácter general – sean ellas decretos, resoluciones o circulares – imprescindibles “para la cumplida ejecución de la ley.”

Al tenor de lo expuesto, afirmar que se contraría el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva de ley con la facultad otorgada por el legislador al Gobierno Nacional, cuando el cuerpo hacedor de normas ha fijado unos lineamientos estructurales, conllevaría a desconocer la potestad reglamentaria contenida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, así como los precedentes judiciales que han reconocido la facultad que tiene el Congreso en función de la cláusula general de competencia y de su libertad de configuración normativa para hacer las habilitaciones que considere necesarias con el fin de facilitar la ejecución de las materias por el mismo reguladas.

Así las cosas, de una lectura sistemática del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, se desprende que el legislador estableció una prohibición para la explotación de minerales, como lo es la no utilización de dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional, determinando que el incumplimiento de dicha prohibición da lugar, además, de las correspondientes sanciones penales a otras de carácter administrativo, como el decomiso de dichos bienes y la imposición de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, que aplicará la autoridad policiva correspondiente, facultando al Gobierno Nacional para que reglamente la materia relacionada con la imposición de las sanciones allí previstas.

Lo anterior, quiere decir que cuando el legislador establece que el Gobierno Nacional reglamentará la materia, lo está facultando para que bajo los parámetros previstos en la ley objeto de estudio, determine la aplicación de las sanciones, a las personas que incurran en

la comisión de las conductas prohibidas y no para que de manera aislada y descontextualizada como lo insinúa el actor, esto es, sin observancia del ordenamiento jurídico preestablecido regule la materia contenida en la norma objeto de demanda.

Por todo lo dicho, la Sala Plena concluye que la expresión demandada se encuentra dentro de los parámetros que debe establecer el legislador para que su habilitación sea constitucional y le permita al ejecutivo reglamentar la aplicación de la prohibición contemplada en el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.

8. Síntesis de la decisión

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Octavio Escobar Cañola demandó varios preceptos del inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”, por considerar que el contenido indeterminado de algunas de sus expresiones y la habilitación efectuada al ejecutivo para que reglamente la materia, quebrantan el principio de legalidad, el debido proceso y la reserva de ley.

El inciso demandado en protección de la legalidad, del medio ambiente y de los riesgos laborales, prevé los elementos estructurales de una prohibición y la consecuente sanción en materia de minería ilegal.

De los artículos 6, 29, 150 y 360 de la Constitución Política se desprende una reserva de ley en materia de explotación de recursos naturales no renovables que fue reglamentada mediante la expedición del Código de Minas.

La jurisprudencia constitucional ha sostenido, que aún en asuntos sometidos a reserva de ley, el legislador producto de su libertad de configuración normativa puede facultar al Gobierno Nacional para desarrollar aspectos puntuales de la materia, siempre y cuando se contraiga a reglas específicas trazadas por el Congreso de la República y estén intrínsecamente relacionadas con la debida aplicación de ley.

Con fundamento en ello, la Sala Plena concluye que las expresiones “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente” y “El Gobierno Nacional reglamentará la

materia”, todas contenidas en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, se ajustan al principio de legalidad, al debido proceso y a la reserva de ley, por cuanto: (i) no se vulnera el principio de legalidad y debido proceso, toda vez que pese al carácter genérico de algunas expresiones: (a) se estableció cuál es la conducta que contraría el ordenamiento jurídico, (b) se configuró la sanción a imponer en los casos en que se incurra en la prohibición allí prevista y, (c) el legislador determinó en la disposición acusada que la autoridad policiva es la competente para imponer la sanción prevista en la ley; así mismo, no se desconoce el principio de reserva de ley, en tanto (ii) la facultad otorgada al Gobierno Nacional en la norma demandada, tiene como finalidad específica la aplicación de las sanciones allí previstas, con lo cual no se está trasladando la competencia para regular mediante una norma reglamentaria la materia reservada, esto es, las condiciones para la explotación minera, sino que la facultad dada al ejecutivo está circunscrita a aplicar la prohibición de utilizar “dragas, minidragas, retroexcavadoras y demás equipos mecánicos en las actividades mineras sin título minero inscrito en el Registro Minero Nacional.”.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “sin perjuicio de otras medidas sancionatorias”, “de una multa hasta de mil salarios mínimos legales mensuales vigentes”, “la autoridad policiva correspondiente” y “El Gobierno Nacional reglamentará la materia”, contenidas en el inciso segundo del artículo 106 de la Ley 1450 de 2011, por los cargos examinados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

Con salvamento de voto

MYRIAM AVÍLA ROLDÁN

Magistrada (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-412/15

Referencia: Expediente D-10485

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 106 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”

Magistrado Ponente:

Alberto Rojas Ríos

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, salvo el voto.

Comienzo por señalar que la demanda presentaba problemas de especificidad y certeza, pues no se incluyó en el cuestionamiento el aparte en el que se define la conducta castigada, sino un conjunto de enunciados que, por sí solos, carecen de contenido normativo. Aclaro, sin embargo, que en la medida en que los actores demostraron la existencia de un problema de relevancia constitucional, resultaba aplicable el principio pro actione, para integrar la unidad normativa con el resto de la disposición censurada.

En cuanto al fondo del asunto, manifiesto que la norma demandada enfrenta problemas de constitucionalidad muy serios, asociados, como lo proponía la demanda, a la indeterminación de las sanciones y con la facultad dada, en términos amplísimos al Gobierno Nacional para reglamentar “la materia”.

En ese orden de ideas, la conducta castigada (el tipo) se basaría en dos hechos: no tener título minero y utilizar dragas, minidragas, retroexcavadoras y “demás equipos mecánicos”, expresión que es evidentemente indeterminada (cualquier equipo mecánico, es decir, un universo de equipos prácticamente indefinible). Esa indeterminación permitiría la persecución de la pequeña minería, carente del título minero, en busca de un sistema de minería que privilegia simplemente a las empresas que generan grandes impactos ecológicos y sociales.

De similar manera, el monto de la multa a imponer podría ir de uno a mil salarios mínimos

(según concluye el proyecto), lo que resulta inconstitucional porque si bien la potestad de configuración del Congreso es amplia y ampara la definición de “topes” en la sanción, quedan abiertas preguntas como: ¿dónde están los mínimos establecidos)? y ¿Dónde están los criterios para saber cuándo se impone la multa por uno, por cien o por mil salarios mínimos?

El problema de indeterminación de esa expresión lleva entonces, implícito, uno de proporcionalidad de la pena.

Obviamente, en la medida en que los apartes previamente mencionados demuestran serios problemas de vaguedad y, por lo tanto, de legalidad y tipicidad, la constitucionalidad de la última expresión, por la cual se prevé la reglamentación de “la materia” por el Gobierno Nacional no podía resolverse, como lo hizo la mayoría, argumentando que ya el Legislador estableció un marco claro y estricto dentro del cual se ejercerá la potestad reglamentaria. Al contrario de lo afirmado por la Sala, queda la duda de si el Gobierno definirá el procedimiento de imposición de esas multas, los criterios para su graduación, o si explicará cuáles son los “equipos mecánicos” a los que hace referencia el primer inciso del artículo demandado.

Por esos motivos, el artículo 106 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) debió haber sido declarado inexecutable, en su integridad.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

[1] Folio 7.

[2] Folio 7.

[3] Folio 11.

[4] Folio 8.

[5] Artículo 5, mediante el cual se adoptan medidas legislativas, administrativas y

operativas para la prevención y control de la minería ilegal.

[6] Sentencias C-390 de 2002, C-738 de 2006 y C-546 de 2000.

[7] Folio 87.

[8] “La Decisión 774 tiene por objeto controlar la maquinaria que es utilizada en la minería ilegal, formalizar la minería tradicional, concomitante con el respeto de un ambiente sano, y el cumplimiento del deber del Estado de planificar el manejo y aprovechar los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el deber de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental”.

[9] Folio 125.

[10] Folio 133.

[11] Indicó que de conformidad con los artículos 150 numeral 3º, 200 numeral 3 y 60 transitorio de la Constitución Política, es necesario.

[12] Sentencia C-633 de 2012.

[13] Sentencia C-1262 de 2005.

[14] Código Civil.

[15] En la Sentencia C-634 de 1996, esta Corporación se pronunció sobre los tipos de derogatoria que operan en el ordenamiento jurídico colombiano:

“La derogatoria puede ser expresa, tácita o por reglamentación integral (orgánica) de la materia, sucediendo la primera cuando la nueva ley suprime formal y específicamente la anterior; la segunda, cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua, y la tercera, cuando una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva.”

[16] Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, Expediente D-1718.

[17] Ver Sentencias C-1052 de 2001 y C-695 de 2013, entre otras.

[18] “Cuando la demanda no cumpla alguno de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán 3 días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciere en dicho plazo se rechazará”.

[19] Folio 8.

[20] “Sentencia C-451 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.”

[21] “Sobre el principio pro actione pueden verse también la Sentencias C-1123 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño y C-520 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Gálvis.”

[22] Cita tomada del Auto 089 de 2013, que a su vez cita la sentencia C-542/07.

[23] De conformidad con el artículo 330 de la Constitución Política y el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

[24] Sentencia C-398 de 2012.

[25] Sentencia C-616 de 2002, reiterado en Sentencia C-595 de 2010, C-089 de 2011, C-748 de 2011.

[26] Sentencia C-748 de 2011

[28] Sentencia C- 475 de 2004.

[29] Sentencia C-739 de 2000

[30] Cita tomada de la Sentencia C-713 de 2012

[31] Sentencia C-713 de 2012

[32] Sentencia C-089 de 2011.

[33] “Ver entre otras las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005,

C-1189 de 2005 y C-980 de 2010, Sentencia C-248 de 2013.”

[34] Sentencia C-034 de 2014.

[35] Sentencia C-860 de 2006.

[36] Sentencia C-619 de 2012, reiterado en sentencia C-263 de 2013, C-507 de 2014 entre otros.

[37] Sentencia C-372 de 2009.

[38] Sentencia C-810 de 2014.

[39] Sentencia C-527 de 1994.

[40] Sentencia C-810 de 2014.

[41] Sentencia C-827 de 2001.

[42] Sentencia C-818 de 2005.

[43] Sentencia C-400 de 2013.

[44] Sentencia que a su vez reitero lo establecido en Sentencia C-527 de 1994. “La Constitución de 1991 ha mantenido tal cláusula general de competencia en el Congreso, por lo cual esta rama del poder tiene la facultad de desarrollar la Constitución y regular legislativamente la vida del país, no sólo en ejercicio de las atribuciones que expresamente le confiere la Carta, sino también en aquellas materias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. Se trata pues de una competencia amplia pero que no por ello deja de ser reglada, porque está limitada por la Constitución. Así, el Congreso no puede vulnerar los derechos de las personas, ni los principios y valores constitucionales. Tampoco puede el Congreso desconocer las restricciones que le ha establecido la Constitución, ya sea de manera expresa, como sucede con las prohibiciones del artículo 136 superior, ya sea de manera tácita, al haber reservado ciertas materias a otras ramas del poder o a otros órganos del Estado.”

[45] Reglamentado por el Decreto Nacional 935 de 2013.

[46] Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 160. APROVECHAMIENTO ILÍCITO. El aprovechamiento ilícito de recursos mineros consiste en el beneficio, comercio o adquisición, a cualquier título, de minerales extraídos de áreas no amparadas por un título minero. En estos casos el agente será penalizado de conformidad con lo establecido en el artículo 244 del Código Penal, exceptuando lo previsto en este Código para la minería de barequeo.

[47] Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 161. DECOMISO. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.

[48] Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 163. INHABILIDAD ESPECIAL. Quien haya sido condenado por aprovechamiento ilícito o por exploración o explotación ilícita de recursos mineros quedará inhabilitado para obtener concesiones mineras por un término de cinco (5) años. Esta pena accesoria será impuesta por el juez en la sentencia.

[49] Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 164. AVISO A LAS AUTORIDADES. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

[50] Ley 685 de 2001, ARTÍCULO 197. CONSTITUCIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales.” Código de Minas.

[51] Sentencia C-123 de 2014.

[52] <http://www.iegap-unimilitar.edu.co/images/docs/analpolitmineriailegal.pdf> “algunas de las implicaciones de la minería ilegal pueden reflejarse en: Desconocimiento de sistemas de

control y protección sobre recursos naturales como la licencia ambiental. Evasión fiscal de la actividad minera y el impacto que esto tiene sobre las regalías hacia las regiones. Generación de dificultades para que el Estado construya políticas públicas de impacto positivo real en materia minera. Impacto ambiental pues al ser ilegal no respeta zonas de ecosistemas sensibles como los páramos. Dificultad para construir planes de ordenamiento territorial eficientes, que conozcan usos del suelo y subsuelo. Desconocimiento de todos los mecanismos de protección laboral. Estímulo al trabajo infantil. Tienen un impacto”

[53] Ver Procuraduría General de la Nación, Minería Ilegal – Informe Preventivo, disponible en:

<http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

[54] Sentencia C-983 de 2010.

[55] Sentencia C-980 de 2010

[56] Sentencia C-818 de 2005.

[58] Sentencia C-030 de 2012 “Con base en lo anterior, es de anotar como peculiaridad propia del derecho disciplinario, la posibilidad de que las conductas constitutivas de faltas disciplinarias se encuadren en la forma de tipos abiertos. A diferencia de la materia penal, en donde la descripción de los hechos punibles es detallada, en la disciplinaria el fallador cuenta con un mayor margen de valoración e individualización de las faltas sancionables por la diversidad de comportamientos que pugnan contra los propósitos de la función pública y del régimen disciplinario, por las razones que a continuación se señalan[47]:

“La prohibición de la conducta delictiva involucra un conjunto de patrones que establecen una precisión tipológica en la que se describen de manera detallada los elementos conformantes del tipo, de manera que, sujeto activo, conducta, intención, sujeto pasivo y circunstancias llevan en el procedimiento penal a una exhaustiva delimitación legal de las conductas; mientras que en la definición de las faltas disciplinarias, entran en juego, elementos propios de la función pública que interesan por sobre todo a contenidos político-institucionales, que sitúan al superior jerárquico en condiciones de evaluar con mayor flexibilidad, y de acuerdo con criterios que permiten un más amplio margen de apreciación,

tal como lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, órgano competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos.”

[59] Sentencia C-710 de 2001

[60] Inciso segundo, artículo 106 de la Ley 1450 de 2011.

[61] Sentencia C-228 de 2010.

[62] *Ibídem*.

[63] Sentencia C-507 de 2006.