

Sentencia C-983/10

LEGALIZACION CONCESIONES DE EXPLOTACION DE MINERIA TRADICIONAL-Finalidad constitucional

REGIMEN LEGAL DE PROPIEDAD DE RECURSOS MINEROS-Jurisprudencia constitucional

La Corte ha reiterado lo establecido en los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes, sobre la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, esta Corporación ha analizado el régimen legal de propiedad de los recursos mineros, establecido en los artículos 5°, 7° y 10 de la Ley 685 de 2001, determinando la constitucionalidad del precepto que estatuye que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos. En relación con estas disposiciones superiores ha manifestado también la jurisprudencia de la Corte, que el Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene de un lado, la obligación de conservación de estos bienes y, de otro lado, los derechos económicos que se deriven de su explotación, y por tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos, a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público.

PROPIEDAD Y EXPLOTACION MINERA EN COLOMBIA-Jurisprudencia constitucional/ESTADO-Derecho especial de uso sobre sus recursos naturales no renovables/ ESTADO-Propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables

En relación con la propiedad y explotación minera en Colombia, reitera esta Sala que la Constitución de 1991 determina la propiedad del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a las leyes preexistentes (artículo 332); que el Estado se encuentra facultado para 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 y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes - artículo 334 Superior-; que por disposición de la Carta es el Legislador quien debe determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos y que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte; y que el Estado se encuentra facultado para establecer una serie de políticas de planificación dirigidas a la protección ambiental y de la biodiversidad, en armonía con el aprovechamiento de los recursos naturales (artículos 80). Todo lo anterior, en armonía con la función ecológica de la propiedad -artículo 58 CN-, el respeto por el derecho a un medio ambiente sano, y la

protección del medio ambiente, y de conformidad con los tratados internacionales que en materia ecológica se han reconocido (artículos 9, 94 y 226).

CONCESION PARA EL USO Y EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Reiteración jurisprudencial

CONTRATO DE CONCESION-Definición/CONTRATO DE CONCESION-Elementos

Los contratos de concesión son aquellos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden."De esta definición se deducen los siguientes elementos del contrato de concesión: (i) son aquellos celebrados entre un grupo de personas o asociación y entidades estatales; (ii) tienen como fin actividades tales como la prestación, operación, funcionamiento, explotación, organización, gestión o construcción; (iii) estas actividades se refieren a un servicio público, a una obra o bien destinados al servicio público; (iv) la responsabilidad de estas actividades recae en el concesionario; (v) la vigilancia y control de estas actividades corresponde a la entidad pública contratante; (vi) la contraprestación en estos contratos consiste en derechos, tarifas, tasas, valoración, en un canon periódico, único y porcentual, en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en otra modalidad de contraprestación acordada.

CONTRATO DE CONCESION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Contenido

CONTRATO DE CONCESION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Aspectos primordiales

Esta Corporación ha evidenciado que el contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, (i) el derecho de explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título minero en el registro minero correspondiente, de conformidad con el código de minas, y (ii) la actividad propiamente dicha de exploración o explotación del bien público. Así mismo, además de las características propias del contrato de concesión, ya mencionadas, que se aplican igualmente a la concesión para la explotación de recursos naturales no renovables, la Corte ha insistido en que este tipo de contrato (i) comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario; (ii) comprende igualmente un conjunto de facultades y obligaciones de la autoridad pública, (iii) tales derechos, facultades y obligaciones deben estar expresamente reguladas por la ley, (iv) la concesión no transfiere el dominio sobre los recursos al concesionario, y (v) las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario con el fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, dentro del marco constitucional y legal fijado para la explotación de los recursos naturales no renovables y con respeto de las normas ambientales.

En relación con los contratos de concesión, la Corte ha encontrado que la extinción de los derechos derivados de la concesión procede exclusivamente por la vía judicial o por la vía administrativa. Lo anterior, encuentra su fundamento en el principio del paralelismo de competencias y del principio según el cual las cosas en el derecho se deshacen como se hacen. Por tanto, en la extinción de derechos relativos a los contratos de concesión, debe intervenir la misma autoridad que intervino en su emanación, pudiendo entonces actuar las autoridades administrativas para suspender la explotación o las actividades de personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos, en ejercicio de la prerrogativa administrativa de ejecutar los propios actos de la administración. No obstante lo anterior, esta competencia administrativa se encuentra sometida a los límites de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de evitar actos arbitrarios.

CONTRATO DE CONCESION MINERA-Procedimiento/CONTRATO DE CONCESION MINERA-Registro/CONTRATO DE CONCESION MINERA-Requisito de registro garantiza la oponibilidad frente a terceros

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Libertad de configuración legislativa

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN DERECHOS CONSTITUCIONALES-Alcance de las limitaciones

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Sólo en caso de manifiesta irrazonabilidad o de afectación del núcleo esencial de otro derecho fundamental, el juez constitucional podría declarar inexecutable una medida

EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES-Impacto ambiental

APLICACION DEL DEBIDO PROCESO EN EL AMBITO ADMINISTRATIVO Y DERECHOS ADQUIRIDOS-Reiteración jurisprudencial

DEBIDO PROCESO-Elementos

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera amplia y reiterada acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es considerado uno de los pilares fundamentales del Estado social y constitucional de Derecho. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Ambito de aplicación/ DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Consecuencias que se derivan de su aplicación tanto para asociados, como para la administración pública

En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios

generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y de contera evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares. De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio. En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Distinción entre garantías previas y garantías posteriores

La jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.

POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACION-Finalidad

El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración persigue: (i) la realización de los principios

constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.

Esta Corporación ha recabado en que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra también protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos - art. 10 y 11-, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre - art. XVIII y XXVI-, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -art.14 y 15-, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -art.8-, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye un pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN DECLARACION DE CADUCIDAD DE CONTRATO-
Medidas para afrontar incumplimiento contractual, o para prevenir otros comportamientos que puedan tener efecto directo sobre el interés público

En relación con el debido proceso aplicado a la declaratoria de caducidad de contratos por parte de la administración, esta Corporación ha establecido que esta figura, constituye una medida constitucionalmente legítima, que resulta válida para afrontar eventuales situaciones de incumplimiento contractual, o para prevenir otros comportamientos que puedan tener efecto directo sobre el interés público. A este respecto ha establecido la jurisprudencia de la Corte que: (i) la caducidad es una figura plenamente legítima desde el punto de vista constitucional; (ii) se origina en el incumplimiento grave del contratista; (iii) se fundamenta en dicho incumplimiento y por tanto no tiene el carácter de sanción; (iv) tiene como consecuencia que la administración dé por terminado el contrato y ordene su liquidación; (v) debe ser declarada mediante un acto debidamente motivado, (vi) debe respetar el debido proceso; (v) implica igualmente que la administración queda facultada para adoptar las medidas necesarias para ejecutar el objeto contratado; (vii) trae aparejadas importantes consecuencias como multas o sanciones que se hubieren estipulado, así como la inhabilidad que por ministerio de la Ley existe para volver a celebrar contratos con las entidades estatales durante el tiempo que fije la ley; (viii) es una medida de control efectivo frente al grave incumplimiento del contratista, (ix) es una medida que protege el interés público; (x) no tiene como finalidad sancionatoria, en principio, sino de prevención; (xi) constituye una de las estipulaciones contractuales de las partes; (xii) se utiliza para prevenir otras situaciones ajenas al cumplimiento del contrato, que el Legislador ha considerado que afectan gravemente el interés público, en cuyo caso es prevalente el carácter sancionatorio de la medida; (xiii) tiene un efecto disuasivo y ejemplarizante; (xiv) se encuentra amparada por la presunción de legalidad, no obstante lo cual puede ser controvertida tanto en la vía gubernativa como por la vía jurisdiccional; (xv) no implica vulneración de los derechos del contratista, ya que la(s) persona(s) o entidad(es) afectada(s) por esta medida conocen previamente las consecuencias del incumplimiento y tienen el deber jurídico de soportar las restricciones o efectos desfavorables, siempre y cuando la medida se adopte con respeto del

debido proceso.

DERECHOS ADQUIRIDOS-Protección

La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en múltiples oportunidades al alcance de la protección a los derechos adquiridos, diferenciándolos de las expectativas legítimas. A este respecto, ha sostenido que los derechos adquiridos constituyen derechos que son (i) subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) cumplen con los requisitos de ley; (iv) se pueden exigir plenamente; (v) se encuentran jurídicamente garantizados; (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede lesionar o desconocer; y (viii) se diferencian de las expectativas legítimas. Por su parte, estas últimas se caracterizan por no haber cumplido los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, aunque puedan llegar a perfeccionarse en el futuro, y son tan solo probabilidades o esperanzas que no constituyen derechos subjetivos consolidados y pueden ser modificadas legítimamente por el legislador, con el fin de cumplir con objetivos constitucionales

DERECHOS ADQUIRIDOS-Configuración

Esta Corte ha establecido que configuran derechos adquiridos "...las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona." De manera que "la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales.

DERECHOS ADQUIRIDOS Y MERAS EXPECTATIVAS-Diferencias

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

DERECHOS ADQUIRIDOS-Protección no es absoluta

Tanto la Carta Política como la jurisprudencia de la Corte, han determinado que si bien los derechos adquiridos se encuentran protegidos, dicha protección no es absoluta, por cuanto en aquellos casos en que resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad del interés público o social, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

MINERIA TRADICIONAL EN COLOMBIA-Exigencias para reconocer su existencia/LEGISLADOR-Reconoce y propende por la legalización de una actividad minera tradicional, protegiendo la libertad de empresa y la autonomía de la voluntad privada

Referencia: expediente D-8171

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 12 y 16 (parciales) de la Ley 1382 de 2010 “por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas”

Demandante: Leonardo Ariosto Quijano Lozano

Magistrado Ponente:

Luís Ernesto Vargas Silva

Bogotá, D.C., primero (1º) de Diciembre de dos mil diez (2010).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Leonardo Ariosto Quijano Lozano solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 12 y 16 (parciales) de la Ley 1382 de 2010 “por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas”

Mediante providencia de treinta (30) de junio de dos mil diez (2010), el magistrado sustanciador dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

En la misma providencia invitó a participar en el presente juicio a las facultades de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, de la Sabana, Libre, Eafit de Medellín, de Ibagué, y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, con el objeto de que emitan concepto técnico sobre la norma demandada, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

Se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.618 de 9 de febrero de 2010.

LEY 1382 DE 2010

(Febrero 9)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“ARTÍCULO 12. LEGALIZACIÓN. Los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.

En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del presente Código, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional.

Si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión y se presentare una solicitud de legalización en los términos de este artículo, se continuará el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso tercero del presente artículo. Si la solicitud de propuesta de contrato de concesión se rechaza, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.

PARÁGRAFO 1o. En todo caso, la autoridad minera contará hasta con un (1) año para realizar la visita de viabilización, después de presentada la solicitud de legalización, para resolver el respectivo trámite; y contará hasta con dos (2) meses, a partir del recibo de los PTO y PMA por parte del interesado, para resolver de fondo la solicitud de legalización. Hasta tanto la Autoridad Minera no resuelva las solicitudes de legalización en virtud de este artículo no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.

En los casos de legalización planteados en el presente artículo, los trámites de evaluación, visita de viabilización y adjudicación de la concesión, se efectuarán de manera gratuita por parte de la Autoridad Minera, quien destinará los recursos necesarios para la realización de estos. Sin embargo los estudios (PTO y PMA) requeridos para la ejecución de la concesión

estarán a cargo de los solicitantes.

PARÁGRAFO 2o. Se considerará legal el barequeo consistente en extracción de materiales de arrastre, siempre y cuando se realice con herramientas no mecanizadas y con una extracción que no supere un volumen de 10 metros cúbicos por día, por longitud de rivera de 200 metros de largo.

ARTÍCULO 16. Modifíquese el artículo 230 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas:

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

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

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

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

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

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

I. LA DEMANDA

El demandante considera que el Congreso de la República se excedió en el ejercicio de sus

competencias, ya que los enunciados normativos acusados son violatorios de los artículos 2º, 29 y 58 de la Constitución Nacional, y desconoce el principio general de legalidad de los actos administrativos, fundamentando los cargos en los siguientes argumentos:

La concesión minera es un acto jurídico complejo que se perfecciona con la firma del contrato por parte del Estado como concedente y el particular como concesionario, después de haberse cumplido con unos requisitos mínimos exigidos por la normatividad.

Considera que este contrato conlleva un conjunto de derechos y obligaciones, que no pueden ser desconocidas motu proprio por las partes. Así mismo que nuestro estatuto constitucional garantiza la protección de los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles.

Reseña la jurisprudencia en relación con el derecho adquirido y su diferencia con la mera expectativa, y menciona que el artículo 58 protege expresamente los derechos adquiridos y prohíbe al legislador expedir leyes que los desconozcan.

Considera el demandante que el párrafo del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, del cual se solicita la inexecutable, desconoce de manera flagrante el principio general de derecho de la presunción legal de los actos jurídicos administrativos, pues pone en entredicho todos los contratos de concesión minera suscritos, pues quedan sujetos a condición resolutoria, o dicho de otro modo, prevalecen las explotaciones ilegales sobre los contratos de concesión minera legalmente perfeccionados y prácticamente obligan a los concesionarios legales a realizar contratos o convenios con los explotadores ilegales.

Por su esencia la explotación ilegal lleva incursas conductas punibles a la luz del estatuto penal y como tal es una actividad oculta, clandestina, donde el explotador legal difícilmente puede oponerse, pues se invierte la carga de la prueba de tal manera, que al concesionario le corresponde probar que dentro del espacio de la concesión nunca ha habido una explotación clandestina.

Considera que la norma favorece al delincuente, y constituye un reconocimiento al delito como fuente creadora de derechos.

En cuanto a la inconstitucionalidad del párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, considera que no solo vulnera derechos reconocidos por la legislación minera sino que viola de manera fundamental el derecho constitucional fundamental al debido proceso, que señala que se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas y que nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

Encuentra que al instituirse una nueva causal de caducidad o de rechazo de la propuesta, aplicables a quienes presentaron propuestas antes de la vigencia de la Ley 1382 de 2010, de manera posterior a las leyes preexistentes, que se encuentran claramente señaladas en el código minero, se está conculcando este principio universal de derecho, ya que es claro que la caducidad conlleva "inhabilidad para contratar con el Estado por el término de cinco años desde la ejecutoria del acto que la declaró, así como la exigibilidad de las multas y garantías que se hubiesen pactado, perdiendo el contratista el derecho al reconocimiento de alguna indemnización por la terminación del contrato".

Señala que los ciudadanos al presentar sus propuestas de concesión minera, antes de la vigencia de la Ley 1382, debían cumplir con un procedimiento estricto y con unas condiciones predeterminadas que habilitaban al proponente para suscribir el contrato de concesión.

Recuerda que el procedimiento aplicable a las propuestas de concesión minera, está consignado en la Ley 685 de 2001 (código Minero) artículo 258.

En este sentido considera que se debe diferenciar entre la mera expectativa de adquirir el derecho a explorar y explotar y el derecho que se adquiere mediante la presentación de la propuesta, es decir, el de la situación objetiva y particular y concreta de que la administración resuelva la propuesta respetando el derecho de preferencia y el procedimiento vigente al momento de la misma, de tal forma, y en virtud de la condición de adhesión que ostentan los contratos mineros, cumplidas las condiciones, nace para el proponente un derecho subjetivo, desde el momento en que empieza el proceso de la concesión, es decir, desde el momento en que se presenta la propuesta que conduce a la celebración del contrato, sin que sea dado al legislador modificar las normas sustanciales bajo las cuales el particular inicia su pretensión jurídica y económica.

Sostiene que en este caso, el particular estructura sus propuestas al Estado, sobre consideraciones de diferentes niveles (técnicas, jurídicas, económicas, etc), que le permitan cumplir adecuadamente con el objeto contractual y obtener un término de inversión razonable, sin poner en riesgo dicha inversión dentro del ámbito de los negocios, de conformidad con las exigencias legales y reglamentarias. De esta manera encuentra que al radicarse la solicitud nace en cabeza del peticionario un derecho subjetivo particular y concreto, que consiste fundamentalmente en que no se le cambien las condiciones de juego, puesto que de ser diferentes hubieran conllevado una propuesta de negocio diferente.

Afirma que reviste especial gravedad, la existencia de las normas demandadas, puesto que se lleva por delante toda la seguridad jurídica, ya que la propuesta del futuro concesionario, no es un simple derecho de petición que pueda ser resuelto en cualquier sentido, sino que conlleva de antemano, la obligatoriedad para el Estado, de celebrar el contrato de concesión, siempre y cuando se satisfagan los requisitos exigidos.

Esta norma causa grave perjuicio a los particulares que antes de la vigencia de la ley 1382 de 2010 presentaron sus propuestas mineras al Estado, bajo el presupuesto de que los cánones superficiarios se pagarían a partir del perfeccionamiento del contrato, lo que encuentra diferente a la exigencia de "...acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley".

Reseña el artículo 230 de la Ley 685 de 2001 que regulaba lo concerniente a los cánones superficiarios. Señala así mismo que si bien las normas sobre competencia y procedimiento tienen cumplimiento inmediato, en el evento de la modificación de normas que afecten el derecho sustancial, estas deben preservar las garantías que el mismo ordenamiento ha conferido a sus beneficiarios y así lo ha entendido la ley minera. Menciona para tales efectos los artículos 46 y 352 de la ley 685 de 2001.

I. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Lucio Enrique Manosalva Afanador, en su calidad de Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, envió escrito a esta Corporación en donde informa que el Consejo Directivo del mismo, estudió la invitación de esta Corporación para pronunciarse sobre la constitucionalidad de las normas demandadas y decidió no pronunciarse al respecto.

2 Universidad Nacional de Colombia

En relación con el cargo presentado en contra del artículo 12 parcial de la Ley 1382 de 2010 señala que con la entrada en vigor de la Ley 685 de 2001 el legislador pretendía iniciar una nueva etapa para el modelo de contratación minera en Colombia, en la que se vigorizara la formalidad respecto de los contratos y respecto del registro minero, con lo cual el legislador pretendía poder ubicar a Colombia en un escenario de competitividad a nivel mundial en materia minera y facilitar el seguimiento y control de los contratos y áreas mineras precisamente con la solemnidad de someterlos a registro para su perfeccionamiento. Por este hecho tanto el nuevo Código de Minas de 2001 así como la Ley 1382 de 2010 que lo reforma contemplan tales situaciones transitorias concediéndoles la posibilidad a los proyectos de minería tradicional de legalizar los derechos que se han venido ejerciendo de manera material e imponiendo términos para tales fines so pena de que su incumplimiento daría lugar a la pérdida de tales derechos.

En relación con las apreciaciones del actor en relación con el concepto de derecho adquirido, opina la Universidad que no son de acogida, por cuanto en ningún momento podrá tenerse a los explotadores tradicionales como ilegales ni amparados de una mera expectativa sino como titulares de un derecho de explotación.

Explican que dada la situación que plantea la norma demandada, se entiende que existe una situación de transición regulada para quienes, en ejercicio de la libertad de empresa y amparados en la disposición legal del Código de Minas -art. 39- han explotado de manera directa y bajo mecanismos tradicionales las minas de propiedad de la Nación. Sostienen por tanto, que cuando el Código de Minas contempla estas situaciones no está, como dice el actor, consagrando el delito como fuente de derechos, sino que antes bien lo que está protegiendo es el principio de libertad de empresa y la autonomía de la voluntad privada de los colombianos que hacen ejercicio de su emprendimiento en la búsqueda legítima de condiciones de vida digna.

En este sentido, afirman que la política minero-energética de la Nación, cuando reconoce que existen proyectos de exploración y explotación que actúan de manera tradicional e informal previamente a la entrada en vigor de la ley 685 de 2001 lo que busca es contemplar situaciones de transición con el ánimo de proteger el emprendimiento de los colombianos y sus derechos adquiridos. Por tal motivo consideran que no se puede entorpecer la libre empresa y truncar proyectos productivos para garantizar la expectativa de quien no ha explorado ni explotado aún. En caso de contradicción entre el concesionario y el explotador se puede dar la conciliación y la posibilidad de una explotación conjunta, que no solo protege

la libre voluntad de las partes de resolver las controversias, sino que además estimula la asociación y la solidaridad entre los emprendedores en el ánimo de fortalecer su capacidad de explotación.

En relación con el cargo en contra del aparte demandado del artículo 16 de la ley 1382 de 2010, la Universidad analiza las causales de caducidad de los contratos consagradas en la ley 685 de 2001 en su artículo 112.

Concluye solicitando a la Corte declare la exequibilidad de los apartes de los artículos 12 y 16 de la ley 1382 de 2010.

3. Ministerio de Minas y Energía

El apoderado del Ministerio de Minas y Energía, Rafael Enrique Rios Osorio, presentó escrito ante esta Corporación, el 27 de julio de 2010, mediante el cual defiende la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, con base en los siguientes argumentos:

* Recuerda el contenido del artículo 2º de la CN respecto de los fines del Estado para concluir que la norma demandada no riñe con este precepto constitucional.

* En cuanto al artículo 29 Superior que consagra el debido proceso afirma que no existe la más mínima afectación en este caso por cuanto no hay relación entre la noción de derechos adquiridos que se alega violada por el actor y este principio constitucional relativo al debido proceso.

En el presente caso advierte que se trata de una norma de utilidad pública e interés social

-En relación con los cargos presentados en contra de los incisos segundo y tercero del artículo 12 demandados, afirman que no desconocen en ningún momento los contratos de concesión minera obtenidos legalmente por los titulares.

Afirma que lo que esta norma pretende en el inciso segundo es que si existe una causal de caducidad en el contrato legalmente otorgado, se beneficie con la primera opción de trámite a la solicitud de legalización, pero una vez se declare la caducidad del contrato minero, condicionado siempre a la existencia de una causal de incumplimiento del contrato que dé lugar a ello, y por tanto no observan la violación referida por el demandante.

En cuanto al tercer inciso, manifiesta el interviniente, que lo que establece es un procedimiento que facilitará la solución a los conflictos que se presentan en esta actividad minera entre el minero tradicional y el titular minero, a través de acuerdos, y en ninguno de los apartes demandados se despoja al titular minero de su derecho a realizar las actividades mineras de su título.

Sostienen que con esta disposición se busca generar una nueva alternativa a solicitudes de legalización que fueron presentadas durante el programa de legalización de minería de

hecho de la Ley 685 de 2001, y que fueron rechazadas por estar superpuestas a solicitudes y a títulos otorgados.

Así mismo el Ministerio anexa un cuadro con información consolidada sobre el avance del programa de legalización de minería de hecho a abril de 2010. Sostiene que con la disposición impugnada se busca dar una nueva oportunidad a los mineros tradicionales –que acrediten una existencia mayor a 10 años- para que se legalicen, con lo cual se regulariza dicha actividad que se ha venido ejerciendo de manera informal y sin técnicas adecuadas. Afirman que con dicha regularización se ejerce un mayor control de la actividad minera, con exigencia de las condiciones mínimas requeridas para una explotación rentable y segura.

Sostienen igualmente que con esta norma se pretende crear escenarios de concertación en concesiones donde se presentan superposiciones total o parciales con grupos o asociaciones tradicionales, sin desconocimiento de los derechos adquiridos, pues en ningún momento se busca limitar o restringir el derecho del concesionario, simplemente se busca establecer un mecanismo para resolver posibles conflictos actuales o futuros, dejando la carga de la prueba a los terceros frente al concesionario, para demostrar la calidad de explotador tradicional del grupo o asociación y la antigüedad de la explotación mayor a la del concesionario, en aras de buscar soluciones de carácter social y legal.

- De otra parte, afirman que no debe olvidarse el origen de la norma de legalización, en virtud de que la actividad de exploración y explotación de los recursos mineros, en buena parte contribuyen al desarrollo social, como forma de subsistencia para parte de la población, y que es la razón de este beneficio que debe entenderse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley 1382 de 2010, en lo que tiene que ver con los mineros tradicionales.

De esta manera afirman que esta norma no es aplicable para los explotadores ilegales, como lo afirma el demandante, ya que para acceder a su aplicación se debe cumplir con el requisito de ser explotador de minería tradicional, y para ello, según la misma ley, deben acreditar trabajos mineros en forma continúa durante 5 años y una existencia mínima de 10 años anteriores a la vigencia de la ley.

- En cuanto al cargo presentado en contra del artículo 16, considera el Ministerio que tampoco vulnera las normas constitucionales alegadas, ya que en primer lugar, es una norma de transición y por tanto es necesario atenerse a lo que expresa y claramente establece, ya que en su tenor literal establece dos casos claramente diferenciados. El primero tiene que ver con las propuestas de trámite, que de suyo excluye derechos adquiridos, ya que mientras la propuesta se encuentre en trámite no existe derecho adquirido, éste solamente se predica respecto del contrato y mientras se adelanta el trámite solamente tiene el derecho de prelación quien haya presentado su solicitud en primer lugar, según lo dispone el art. 16 de la Ley 685 de 2001 (código de minas, vigente)

El otro caso de transición, es el referido al contrato vigente a la fecha de vigencia de la ley 1382, que no resulta violatoria de derechos adquiridos, en cuanto lo que establece es un tiempo adicional de tres (3) meses al titular minero para pagar al estado la deuda que por canon superficiario no haya cancelado conforme a su contrato. Considera que este párrafo en ningún caso está violando el contrato perfeccionado conforme a las normas vigentes al tiempo de su celebración.

Respecto de las propuestas que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la ley no tienen consolidados derechos adquiridos, por lo cual respecto de estas no se constituye ninguna violación de derechos que no existen. Por lo que el hecho de conceder un término para el pago del canon superficiario de la primera anualidad de manera transitoria no puede considerarse violación al debido proceso.

Para ello se cita la jurisprudencia de la Corte -sentencia C-200 de 2002 y c-619 de 2001 sobre los efectos de la ley en el tiempo y específicamente sobre derechos adquiridos, meras expectativas y normas procesales.

En cuanto a los títulos mineros que no hubieren pagado el correspondiente canon superficiario por anualidad, si no se paga en las fechas determinadas en la ley anterior ampliada por la presente, constituyen una causal de caducidad, que ya existía (art. 112 literal d) de la Ley 685 de 2001)

Afirman que el procedimiento para la declaratoria de caducidad se encuentra regulado en la ley (art. 288 de la Ley 685 de 2001) y será en dicho procedimiento en el cual, el interesado podrá alegar en su favor y probar que no existe causal de caducidad.

Sostienen que la normatividad demandada ha respetado los derechos adquiridos sin incluir nuevos procedimientos, ni nuevas causales de caducidad, para lo cual se apoya en jurisprudencia del Consejo de Estado.

Por consiguiente concluye que las normas demandadas no vulneran ningún precepto constitucional, y solicita se declare la exequibilidad.

4. Intervención ciudadana

El señor Dario Quiroga Traslaviña, obrando como ciudadano en ejercicio, presentó escrito en el cual se refiere a la inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 12 de la Ley 1382, aparte normativo que no fue demandado en el presente proceso de constitucionalidad.

5. Intervenciones extemporáneas

Vencido el término de fijación en lista del asunto de la referencia, según constancia de la secretaría General de esta Corporación,¹ el ciudadano Alejandro Venegas Franco, obrando como Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, el ciudadano Hernán Alejandro Olano García, obrando en representación de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, y la ciudadana Adriana Camacho, en calidad de Secretaria de la Academia Colombiana de Jurisprudencia presentaron escrito de intervención, los cuales no se tendrán en cuenta debido a su extemporaneidad.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador considera que el problema jurídico se concreta en establecer "i) si se vulnera el

debido proceso y el derecho a la propiedad, al autorizar la legalización de los explotadores irregulares, valga decir, sin títulos mineros, en terrenos en los cuales existe una concesión otorgada con el lleno de los requisitos legales; ii) si la decisión del legislador de obligar a los explotadores regulares a llegar a un acuerdo con los irregulares, vulnera los precitados derechos; y iii) si establecer nuevos requisitos para el trámite de propuestas de concesión minera y de los títulos mineros, existentes antes de la vigencia de la disposición demandada, desconoce el derecho al debido proceso y a la seguridad jurídica.”

Para esclarecer lo anterior, comienza por realizar un análisis acerca de la naturaleza del contrato de concesión minera, con base en el título II de la Ley 685 de 2001 que lo regula, especialmente el artículo 14 respecto de la exploración y explotación de minas de propiedad estatal, y el artículo 45 que regula el contrato de concesión minera, regulación que considera se encuentra en armonía con los mandatos superiores de los artículos 80, 332, 334 y 360 de la Constitución Política. Así mismo se refiere al Título VII de la Ley 685 de 2001, en sus artículos 258 y siguientes, en los cuales se establece el procedimiento para la presentación de la propuesta a efectos de obtener la concesión minera.

Con base en lo anterior, el Procurador realiza el análisis de los apartes demandados de los artículos 12 y 16 de la Ley 1382 de 2010. En cuanto al artículo 12 sostiene que este “propende por la legalización de los explotadores, grupos y asociaciones de minería tradicional, esto es, para que con el lleno de los requisitos legales, se les otorgue la concesión de las minas que están ocupadas sin el lleno de las exigencias respectivas”.

1. En cuanto al segundo inciso del artículo 12, el cual establece que si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión y si el grupo demuestra una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad, se tendrá como primera opción para continuar el trámite de la solicitud de legalización, el Procurador realiza un análisis sistemático con los artículos 259, 260 y 271 de la Ley 685 de 2001, para concluir que existe un procedimiento riguroso para llegar a adjudicar el contrato de concesión minera, en el cual se permite y se garantiza la intervención de terceros y de la comunidad en general. Por ello encuentra en principio que no es razonable que la ley brinde una nueva oportunidad a la persona que no participa en dicho procedimiento para hacer valer sus derechos, al haber permanecido en el área de explotación minera con anterioridad al concesionario.

No obstante, considera que la expresión acusada no pretende cuestionar una oportunidad procesal desaprovechada, sino verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, que en caso de no darse, permite iniciar un procedimiento administrativo que puede conducir a declarar la caducidad, evento en el cual es posible que proceda la solicitud de legalización de las personas que con anterioridad se encuentran ocupando el área objeto de la concesión.

Por consiguiente, el Procurador considera que “a pesar de la falta de precisión de la disposición demandada, no se desconocen los derechos del contratista, pues de la misma normativa se desprende que es necesario acudir al procedimiento previamente establecido

en la ley para declarar la caducidad del contrato de concesión minera, lo cual garantiza el ejercicio de los derechos que le asisten al contratista, en especial el de propiedad y el debido proceso, ya que se le permite participar en dicho trámite administrativo dentro de los parámetros establecidos por el legislador.”

2. En relación con el tercer inciso del artículo 12 demandado, encuentra la Vista Fiscal que este sí merece una objeción constitucional. Menciona que este aparte normativo dispone que la autoridad minera medie, en los conflictos que surjan entre el titular de la concesión que está al día en sus obligaciones y el explotador irregular, para que ambas partes lleguen a acuerdos. Esta mediación obligatoria tiene, además, un término perentorio de seis meses, contado a partir de la solicitud del minero tradicional.

Encuentra el Procurador que “[l]a persona que se somete al complejo proceso de adjudicación y ejecución del contrato de concesión minera, con el lleno de los exigentes requisitos establecidos en el Código de Minas, adquiere una serie de derechos que sólo pueden ser puestos en duda mediante procesos administrativos, como el que se estudió atrás respecto de la caducidad, o mediante procesos judiciales, por la vía de la acción de nulidad del contrato ante la jurisdicción contenciosa administrativa, en los términos del artículo 289 de la Ley 685 de 2001.”

Considera por tanto que la mediación legal que prevé la expresión demandada, vulnera los derechos adquiridos con arreglo a la ley del concesionario y el principio de buena fe. Menciona para el efecto la jurisprudencia de la Corte - sentencia C-663 de 2007 que trata sobre los derechos adquiridos - y el artículo 58 de la Constitución Política que prohíbe el desconocimiento o vulneración de los derechos adquiridos mediante leyes posteriores, por lo que encuentra que el quebrantamiento de situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley anterior, resulta contraria a la Constitución.

Considera la Vista Fiscal que por tanto “[n]o existen razones valederas, o siquiera atendibles, para que se disponga mediar para lograr acuerdos, que pueden conllevar celebrar contratos de asociación y de operación, con personas o grupos irregulares, que no cumplen, ni han cumplido, con los requisitos establecidos por la ley.”

Así mismo, afirma que esta mediación obligatoria afecta el patrimonio de los concesionarios de manera injustificada, “pues este cambio intempestivo de las condiciones en la ejecución del contrato, impide cumplir con las proyecciones de explotación y puede acarrear serias implicaciones económicas, en detrimento de sus derechos, amparados en el contrato de concesión minera”, y que la imposición de un plazo perentorio para dicha mediación, “desconoce tanto los derechos adquiridos de los concesionarios como el propio contrato de concesión.”

Finalmente, en cuanto al inciso tercero del artículo 12 demandado, sostiene que además del principio de respeto a los derechos adquiridos, la expresión acusada vulnera el principio de la buena fe, que es cardinal en los contratos. Para sustentar lo anterior, menciona la jurisprudencia constitucional en cuanto al principio de buena fé - sentencia C-818 de 2005- y afirma que este principio exige un comportamiento acorde con el valor ético de la confianza mutua en el ejercicio de derechos y cumplimiento de las obligaciones que se derivan para las partes de un negocio jurídico, en su celebración, su ejecución y su liquidación, y considera

que este principio resulta vulnerado por cuanto “[l]os contratistas, de buena fe, esperan de la administración el cumplimiento del contrato y no, como lo plantea la expresión demandada, el cambio intempestivo e injustificado de las condiciones pactadas.”

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

Sostiene que la norma en lo que se refiere a las propuestas que se encuentran en trámite, complementa el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, al obligar a que se acredite el pago de la primera anualidad del canon superficiario, al momento de presentarlas, so pena de rechazo. Por tanto, considera que “la norma que se censura se limita a precisar el término para el pago de dicha anualidad, lo cual no implica un cambio en las reglas conocidas y aceptadas por los proponentes de una concesión minera”.

En cuanto a los títulos mineros, encuentra que la norma tampoco desconoce los derechos de sus tenedores, “pues el párrafo demandado no crea una nueva causal de caducidad, ya que el artículo 112 del Código de Minas con anterioridad había dispuesto que el contrato puede terminarse por la declaración de caducidad por: “el no pago oportuno y completo de las contraprestaciones económicas”, dentro de las cuales se encuentra el canon superficiario, contemplado en el artículo 230 del citado Código.”

Por consiguiente, considera que el legislador no establece una causal adicional de rechazo o caducidad, que pueda afectar los derechos de los concesionarios, pues dicha causal ya estaba contemplada en la normatividad anterior.

Por lo anterior, concluye solicitando a la Corte declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 12, la inexecutable del inciso tercero del artículo 12 y la exequibilidad del párrafo segundo del artículo 16, todas normas de la Ley 1382 de 2010.

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las disposiciones acusadas forman parte de una Ley de la República, en este caso, de la Ley 1382 de 2010.

2. Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2.1 En esta oportunidad debe resolver la Corte (i) si los incisos segundo y tercero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, en cuanto prevén requisitos y procedimientos para la legalización de explotaciones mineras en terrenos en donde existen concesiones, vulnera los derechos al debido proceso -artículo 29 superior- y los derechos adquiridos -artículo 58 superior-. (ii) Así mismo debe resolver esta Corte si el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, en

cuanto prevé el requisito de acreditación del canon superficiario a la primera anualidad para las propuestas de concesión que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la ley y para los títulos mineros que no hubieran pagado dicho canon, dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la Ley 1382 de 2010, vulnera igualmente el debido proceso –art. 29 superior- y los derechos adquiridos –artículo 58 superior- al estatuir una nueva causal de caducidad aplicable a propuestas presentadas antes de la vigencia de la ley 1382 de 2010, que desconoce el derecho subjetivo adquirido mediante la presentación de la propuesta.

El examen en el presente estudio se circunscribirá a los cargos presentados por vulneración de los artículos 29 y 58 superiores, en razón a que si bien en la demanda se afirma existe una vulneración del artículo 2º de la Constitución, los argumentos se circunscriben a la afectación del debido proceso y de los derechos adquiridos, y respecto del artículo 2º superior no se presenta argumento alguno por parte del actor. Por consiguiente, encuentra la Sala que en relación con el artículo 2º superior no se presentó cargo alguno de constitucionalidad y, por tanto, la Corte no se pronunciará a este respecto.

Para resolver estos problemas, la Corte reiterará su jurisprudencia en relación con (i) las disposiciones superiores relativas a la propiedad y explotación minera; (ii) el derecho al debido proceso –art.29 CN; (iii) los derechos adquiridos –art. 58 CP-; y (iv) analizará las expresiones acusadas.

2.2 La demanda afirma que los preceptos demandados contenidos en el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 son violatorios del debido proceso –artículo 29 CN- y de los derechos adquiridos –artículo 58 CP-, en razón a que la concesión minera apareja una serie de derechos y obligaciones que no pueden ser desconocidos, y que la norma demandada desconoce el principio general relativo a la presunción legal de los actos jurídicos administrativos y pone en entredicho todos los contratos de concesión minera, con el fin de legalizar explotaciones irregulares, lo cual considera un reconocimiento del delito como fuente creadora de derechos.

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

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

2.3 Los intervinientes dentro de este proceso de constitucionalidad –Ministerio de Minas y Energía y la Universidad Nacional de Colombia- coinciden en solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados del artículo 12 de la Ley 1382 de

2010 y del párrafo 2º del artículo 16 de la misma ley, al encontrar infundados los cargos de la demanda por vulneración del debido proceso -artículo 29 CN- y de los derechos adquiridos -artículo 58 CP-.

2.4 Por su parte, la Vista Fiscal, solicita a la Corte (i) la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, por encontrar infundados los cargos de la demanda en relación con la vulneración de los artículos 29 y 58 superiores; (ii) la declaratoria de inexecutable del inciso tercero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, en razón a que en este caso encuentra que se vulnera los derechos adquiridos de conformidad con el artículo 58 superior; y (iii) la declaratoria de exequibilidad del párrafo segundo del artículo 16 de la ley Ley 1382 de 2010, por inexistencia de vulneración del debido proceso -art. 29 superior- o de los derechos adquiridos -art. 58 CN-.

1. Jurisprudencia en relación con la propiedad y explotación minera en Colombia

3.1 El artículo 332 de la Constitución prevé que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados, con arreglo a las leyes preexistentes.

De conformidad con el artículo 334 Superior, el Estado, intervendrá 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, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Así mismo, el artículo 360 estipula que la ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Así mismo, dispone esta norma que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.

De otra parte, el artículo 80 Superior afirma, que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su consecución, restauración o sustitución.

En relación con estas disposiciones, la Corte ha reiterado lo establecido en los artículos 332, 334, 360 y 80 de la Constitución Política, en cuanto a que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos de conformidad con las leyes preexistentes, sobre la facultad de intervención del Estado en la explotación de los recursos naturales y uso del suelo, así como sobre la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. Igualmente, esta Corporación ha analizado el régimen legal de propiedad de los recursos mineros, establecido en los artículos 5º, 7º y 10 de la Ley 685 de 2001, determinando la constitucionalidad del precepto que estatuye que los minerales de cualquier clase y ubicación, yacientes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.²

En relación con estas disposiciones superiores ha manifestado también la jurisprudencia de la Corte, que el Estado en su calidad de propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, tiene de un lado, la obligación de conservación de estos bienes y, de otro lado, los derechos económicos que se deriven de su explotación, y por tanto la competencia y la facultad para conceder derechos especiales de uso sobre dichos recursos, a través de concesiones, las cuales constituyen derechos subjetivos en cuanto entrañan un poder jurídico especial para el uso del respectivo bien público. A este respecto ha dicho la Corte:

“10. Como primera medida debe advertirse que el artículo 332, en concordancia con el artículo 360, de la Constitución Política, estipula que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y como consecuencia de ello es el titular originario de las regalías, esto es de las rentas que se producen como consecuencia de la contraprestación de la explotación de esos bienes. Sin embargo, el Estado deberá otorgar participación a las entidades territoriales de acuerdo con lo que señale la ley. En otras palabras, la propia Constitución autoriza para que el Estado conceda derechos especiales de uso sobre sus recursos naturales no renovables, lo que hace que de un lado, surjan derechos públicos subjetivos para el concesionario que es un poder jurídico especial de uso del respectivo bien público y, de otro lado, derechos económicos y de conservación del bien, para el Estado.”³ (Resalta la Sala)

Así mismo, la Corte ha precisado que el concepto de Estado como propietario de los recursos naturales no renovables, comprende el conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales, y que con esta expresión el constituyente quiso evitar la centralización nacional de los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales, los cuales deben beneficiar a todos los colombianos.⁴

3.2 De otra parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades en relación con la figura jurídica de la concesión para el uso y explotación de recursos naturales no renovables, como el agua, los metales preciosos o las salinas⁶, encontrando que el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos naturales, de conformidad con el conjunto de las disposiciones constitucionales y legales que le son aplicables, tiene un claro sustento constitucional.

3.2.1 Esta Corporación ha definido de manera general los contratos de concesión, de la siguiente manera:

“Los contratos de concesión son aquellos que celebran las entidades estatales con el objeto de otorgar a una persona llamada concesionario, la prestación, operación, explotación, organización o gestión, total o parcial, de un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público, así como aquellas actividades necesarias para la adecuada prestación o funcionamiento de la obra o servicio por cuenta y riesgo del concesionario y bajo la vigilancia y control de la entidad contratante, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, valoración, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en una suma periódica, única o porcentual y en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden.”⁷

De esta definición se deducen los siguientes elementos del contrato de concesión: (i) son

aquellos celebrados entre un grupo de personas o asociación y entidades estatales; (ii) tienen como fin actividades tales como la prestación, operación, funcionamiento, explotación, organización, gestión o construcción; (iii) estas actividades se refieren a un servicio público, a una obra o bien destinados al servicio público; (iv) la responsabilidad de estas actividades recae en el concesionario; (v) la vigilancia y control de estas actividades corresponde a la entidad pública contratante; (vi) la contraprestación en estos contratos consiste en derechos, tarifas, tasas, valoración, en un canon periódico, único y porcentual, en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o en otra modalidad de contraprestación acordada.

3.2.2 Las anteriores características se aplican igualmente a los contratos de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables. En relación con estos contratos, de conformidad con los artículos 332 y 360 de la Constitución Nacional, la jurisprudencia de esta Corte ha sostenido:

“11. Por lo anteriormente expuesto, se deduce que el contrato de concesión de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, uno el derecho de explotación que se origina una vez se inscribe el acto que otorga el título minero en el Registro minero correspondiente y, otro aspecto es la actividad autorizada a desarrollar, esto es, la explotación o exploración del bien público.”⁸

(...)

“32- Tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia de esta Corte y de otras corporaciones judiciales⁹, por medio de la concesión, las entidades estatales otorgan a una persona, llamada concesionario, la posibilidad de operar, explotar, o gestionar, un bien o servicio originariamente estatal, como puede ser un servicio público, o la construcción, explotación o conservación de una obra o bien destinados al servicio o uso público. Las labores se hacen por cuenta y riesgo del concesionario pero bajo la vigilancia y control de la entidad estatal, a cambio de una remuneración que puede consistir en derechos, tarifas, tasas, o en la participación que se le otorgue en la explotación del bien, o en general, en cualquier otra modalidad de contraprestación. Como vemos, el contenido de la relación jurídica de concesión comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario, así como de facultades y obligaciones de la autoridad pública, todo lo cual se encuentra regulado de manera general en la ley pero puede completarse, en el caso específico, al otorgarse la respectiva concesión. Pero en todo caso es propio de la concesión que el Estado no transfiera el dominio al concesionario, ya que éste sigue siendo de titularidad pública. (...) De otro lado, y ligado al interés público que acompaña este tipo de relaciones jurídicas, las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario a fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, “lo que implica que siempre existirá la facultad del ente público de dar instrucciones en torno a la forma como se explota el bien o se presta el servicio.¹⁰” (...) por lo cual “aun cuando la administración haya autorizado la concesión, sin embargo, conserva las potestades propias que le confiere la ley para garantizar el correcto ejercicio de ésta, así como la utilización eficiente del recurso, su preservación, disponibilidad y aprovechamiento de acuerdo con las prioridades que aquélla consagra.¹¹”¹²

De lo anterior, se colige que esta Corporación ha evidenciado que el contrato de concesión para la explotación de recursos naturales no renovables tiene dos aspectos primordiales, (i) el derecho de explotación que nace con la inscripción del acto que otorga el título minero en el registro minero correspondiente, de conformidad con el código de minas, y (ii) la actividad propiamente dicha de exploración o explotación del bien público. Así mismo, además de las características propias del contrato de concesión, ya mencionadas, que se aplican igualmente a la concesión para la explotación de recursos naturales no renovables, la Corte ha insistido en que este tipo de contrato (i) comprende un conjunto amplio de deberes y derechos del concesionario; (ii) comprende igualmente un conjunto de facultades y obligaciones de la autoridad pública, (iii) tales derechos, facultades y obligaciones deben estar expresamente reguladas por la ley, (iv) la concesión no transfiere el dominio sobre los recursos al concesionario, y (v) las autoridades deben ejercer una permanente vigilancia sobre el concesionario con el fin de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, dentro del marco constitucional y legal fijado para la explotación de los recursos naturales no renovables y con respeto de las normas ambientales.

3.2.3 Igualmente, en relación con los contratos de concesión, la Corte ha encontrado que la extinción de los derechos derivados de la concesión procede exclusivamente por la vía judicial o por la vía administrativa. Lo anterior, encuentra su fundamento en el principio del paralelismo de competencias y del principio según el cual las cosas en el derecho se deshacen como se hacen. Por tanto, en la extinción de derechos relativos a los contratos de concesión, debe intervenir la misma autoridad que intervino en su emanación, pudiendo entonces actuar las autoridades administrativas para suspender la explotación o las actividades de personas dedicadas a la extracción o comercialización de metales preciosos, en ejercicio de la prerrogativa administrativa de ejecutar los propios actos de la administración. No obstante lo anterior, esta competencia administrativa se encuentra sometida a los límites de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de evitar actos arbitrarios.¹³

3.2.4 En punto al tema de los procedimientos previstos para los contratos de concesión minera, la Corte se ha pronunciado en relación con el procedimiento gubernativo para la celebración de estos contratos, y los aspectos procedimentales del mismo, contenidos en el Título Séptimo y artículo 261 del código de minas, afirmando que este procedimiento sumario busca otorgar celeridad, eficacia e informalidad a los trámites exigidos para realizar labores de explotación minera, todo lo cual se ajusta a los principios de la función administrativa de igualdad, eficacia y celeridad, contenidos en el artículo 209 superior.¹⁴

Así mismo, en relación con el tema del procedimiento de los contratos de concesión minera, la Corte ha analizado igualmente el requisito de registro de estos contratos, contenido en el artículo 332 del código de minas, encontrando que se trata de un trámite útil, desde el punto de vista administrativo, y exequible, desde el punto de vista constitucional, que garantiza la oponibilidad de los mismos frente a terceros.¹⁵

3.3 Ahora bien, el inciso 1º del artículo 360 de la Constitución Política, estipula que “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos”. (Resalta la Corte)

Del texto superior se desprende claramente que la propia Carta, en armonía con la cláusula general de competencia legislativa, contenida en el artículo 150, numerales 1 y 2 de la Constitución Política, según la cual corresponde al Congreso de la República hacer, reformar y derogar las leyes y, por medio de ellas, expedir códigos en las distintas especialidades o ámbitos del derecho; le confiere al Legislador, una amplia facultad de configuración legislativa con el fin de que determine las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

A este respecto la Corte en amplia y reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre la cláusula general de competencia legislativa que se encuentra en cabeza del Congreso de la República, órgano que tiene la competencia general para desarrollar la Constitución y expedir las regulaciones normativas de carácter legal.¹⁶

Así mismo, esta Corporación se ha pronunciado en relación con la amplitud de dicha facultad, afirmando que la mayor o menor amplitud de la libertad de configuración legislativa en cabeza del Legislador depende de varios elementos: (i) de la materia regulada, (ii) de los valores, principios o derechos constitucionales que se regulen, (iii) del instrumento mediante el cual se adoptó la regulación, y (iv) del contexto jurídico y empírico en el cual se inscribe dicha regulación. ¹⁷

Específicamente, en relación con la explotación de recursos naturales no renovables, la Corte se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia sobre la amplia potestad legislativa del Legislador para regular lo concerniente a éste ámbito, incluyendo las rentas generadas por la explotación de los recursos naturales no renovables y la participación de las entidades territoriales en ellas.¹⁸

De otra parte, ha establecido la jurisprudencia constitucional que la libertad de configuración del Legislador no es absoluta, sino que se encuentra limitada por criterios de razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas. En este sentido, aún en aquellos ámbitos en los cuales el legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa, éste debe respetar ciertos criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Por tanto, el juicio de constitucionalidad debe adelantarse con respeto de la libertad de configuración y solo en aquellos casos en los cuales se evidencie una irrazonabilidad manifiesta en las medidas adoptadas por el legislador, o que la medida sea desproporcionada, o afecte manifiestamente derechos fundamentales, o vulnere prohibiciones constitucionales específicas, la medida pueda llegar a ser declarada inconstitucional.¹⁹

A este respecto se ha pronunciado la Corte al afirmar:

“Dado que el propio constituyente atribuyó al legislador la competencia específica de regular lo concerniente a las condiciones de la explotación de recursos naturales no renovables y los derechos que de ella se derivan, las limitaciones a dicha potestad pueden estar fundamentadas en una manifiesta irrazonabilidad o una clara transgresión de prohibiciones específicas contenidas en la Constitución.” ²⁰

Por consiguiente, en desarrollo de los artículos 150 y 360 de la Constitución Nacional, normas superiores contentivas de la cláusula general de competencia legislativa y de la competencia expresa y específica del Legislador para expedir la normatividad que fije las condiciones para

la explotación de recursos naturales no renovables, para esta Sala es claro que es el Legislador quien se encuentra expresamente facultado por la Carta para expedir la normatividad minera y las demás reglas que, de una u otra forma, se relacionen con la explotación de dichos recursos. En punto a este tema, la Sala destaca la relevancia que tiene para la regulación sobre las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, la determinación de los trámites, procedimientos, formas y requisitos necesarios para la explotación de dichos recursos, así como de los procesos necesarios con el fin de lograr la formalización y legalización de la explotación tradicional de recursos naturales no renovables o mineros, como es el tema que hoy nos ocupa en el presente estudio de constitucionalidad.

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

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

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

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” debe desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.

4.1 La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera amplia y reiterada acerca del contenido, elementos y características del derecho al debido proceso, el cual es

considerado uno de los pilares fundamentales del Estado social y constitucional de Derecho. Entre los elementos más importantes del debido proceso, esta Corte ha destacado: (i) la garantía de acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia, con el fin de lograr una pronta resolución judicial; (ii) la garantía de juez natural; (iii) las garantías inherentes a la legítima defensa; (iv) la determinación y aplicación de trámites y plazos razonables; (v) la garantía de imparcialidad; entre otras garantías.²²

4.2 En materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y de contera evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.²³ En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.²⁴

De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del principio del debido proceso administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.

En lo que respecta a la administración, todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa. ²⁵

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa.²⁶

El principio del debido proceso administrativo cobra una especial relevancia constitucional cuando se trata del desarrollo de la facultad sancionadora de la administración pública. De esta manera, cuando la Carta consagra el debido proceso administrativo, reconoce implícitamente la facultad que corresponde a la Administración para imponer sanciones. En punto a este tema, la jurisprudencia constitucional ha expresado que la potestad sancionadora de la Administración persigue: (i) la realización de los principios constitucionales que gobiernan la función pública, de conformidad con el artículo 209 de la Carta, esto es igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, (ii) se diferencia de la potestad sancionadora por la vía judicial, (iii) se encuentra sujeta al control judicial, y (iv) debe cumplir con las garantías mínimas del debido proceso. 27

Finalmente, esta Corporación ha recabado en que el derecho fundamental al debido proceso se encuentra también protegido en normas de derecho internacional y consagrado en instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos - art. 10 y 11-, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre - art. XVIII y XXVI-, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) -art.14 y 15-, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos -art.8-, y ha sido desarrollado por la jurisprudencia de órganos internacionales, tales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos²⁸, la cual ha establecido que el principio del debido proceso se aplica también a los procedimientos de carácter civil y administrativo, jurisprudencia que esta Corte ha reconocido constituye un pauta hermenéutica relevante en el proceso de interpretación, aplicación y determinación del alcance de los derechos constitucionales²⁹.

4.3 Ahora bien, en relación con el debido proceso aplicado a la declaratoria de caducidad de contratos por parte de la administración, esta Corporación ha establecido que esta figura³⁰, constituye una medida constitucionalmente legítima, que resulta válida para afrontar eventuales situaciones de incumplimiento contractual, o para prevenir otros comportamientos que puedan tener efecto directo sobre el interés público.

A este respecto ha establecido la jurisprudencia de la Corte que: (i) la caducidad es una figura plenamente legítima desde el punto de vista constitucional; (ii) se origina en el incumplimiento grave del contratista; (iii) se fundamenta en dicho incumplimiento y por tanto no tiene el carácter de sanción; (iv) tiene como consecuencia que la administración dé por terminado el contrato y ordene su liquidación; (v) debe ser declarada mediante un acto debidamente motivado, (vi) debe respetar el debido proceso; (v) implica igualmente que la administración queda facultada para adoptar las medidas necesarias para ejecutar el objeto contratado; (vii) trae aparejadas importantes consecuencias como multas o sanciones que se hubieren estipulado, así como la inhabilidad que por ministerio de la Ley existe para volver a celebrar contratos con las entidades estatales durante el tiempo que fije la ley; (viii) es una medida de control efectivo frente al grave incumplimiento del contratista, (ix) es una medida que protege el interés público; (x) no tiene como finalidad sancionatoria, en principio, sino de prevención; (xi) constituye una de las estipulaciones contractuales de las partes³¹; (xii) se utiliza para prevenir otras situaciones ajenas al cumplimiento del contrato, que el Legislador ha considerado que afectan gravemente el interés público³², en cuyo caso es prevalente el carácter sancionatorio de la medida³³; (xiii) tiene un efecto disuasivo y ejemplarizante; (xiv) se encuentra amparada por la presunción de legalidad, no obstante lo cual puede ser controvertida tanto en la vía gubernativa como por la vía jurisdiccional; (xv) no implica

vulneración de los derechos del contratista, ya que la(s) persona(s) o entidad(es) afectada(s) por esta medida conocen previamente las consecuencias del incumplimiento y tienen el deber jurídico de soportar las restricciones o efectos desfavorables, siempre y cuando la medida se adopte con respeto del debido proceso.³⁴

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

El artículo 58 de la Constitución Política consagra la protección de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Así mismo, estipula que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

5.1 La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido en múltiples oportunidades³⁵ al alcance de la protección a los derechos adquiridos, diferenciándolos de las expectativas legítimas. A este respecto, ha sostenido que los derechos adquiridos constituyen derechos que son (i) subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) cumplen con los requisitos de ley; (iv) se pueden exigir plenamente; (v) se encuentran jurídicamente garantizados; (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede lesionar o desconocer; y (viii) se diferencian de las expectativas legítimas. Por su parte, estas últimas se caracterizan por no haber cumplido los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, aunque puedan llegar a perfeccionarse en el futuro, y son tan solo probabilidades o esperanzas que no constituyen derechos subjetivos consolidados y pueden ser modificadas legítimamente por el legislador, con el fin de cumplir con objetivos constitucionales.

En este sentido, esta Corte ha establecido que configuran derechos adquiridos "...las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona." De manera que "la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales." ³⁶

En otra oportunidad, en relación con el concepto de derechos adquiridos y su diferenciación con las expectativas legítimas, expresó la Corte:

"Dicho principio está íntimamente ligado a los derechos adquiridos, que son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que sea válido afirmar que una ley posterior no puede afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior. "Los derechos adquiridos se diferencian de las meras expectativas, que son aquellas esperanzas o

probabilidades que tiene una persona de adquirir en el futuro un derecho que, por no haberse consolidado, puede ser regulado por el legislador según las conveniencias políticas que imperen en el momento, guiado por parámetros de justicia y de equidad que la Constitución le fija para el cumplimiento cabal de sus funciones.” 38(resaltado y subrayado fuera de texto)

En este sentido, la Corte ha diferenciado claramente entre el grado de protección constitucional y legal que tienen los derechos adquiridos, con fundamento en el artículo 58 Superior, frente a la protección precaria de que gozan las meras expectativas, aunque ha reconocido que estas últimas deben ser objeto de valoración por parte del Legislador, quien para cualquier tránsito legislativo debe consultar los principios y derechos fundamentales, así como respetar parámetros de justicia y equidad, y se encuentra sujeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.³⁹

5.2 Por otra parte, tanto la Carta Política como la jurisprudencia de la Corte, han determinado que si bien los derechos adquiridos se encuentran protegidos, dicha protección no es absoluta, por cuanto en aquellos casos en que resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad del interés público o social, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

A este respecto ha dicho la Corte:

“Por lo tanto el objeto del artículo 58 de la Carta es proteger frente al tránsito legislativo aquellas situaciones particulares y concretas que se han consolidado definitivamente durante la vigencia de la ley anterior; sin embargo esta protección no es absoluta y el mismo precepto constitucional prevé que bajo determinadas condiciones el interés particular en la protección de estos derechos subjetivos debe ceder frente a la utilidad pública o al interés social que motivó la expedición de la nueva ley.⁴⁰”⁴¹

En este sentido, esta Corporación reitera en esta oportunidad, que los derechos adquiridos, aunque derechos ciertos, legítimos, subjetivos, protegidos legalmente, no son inmutables, pues encuentra límites en la utilidad pública o el interés social.

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

Con base en los elementos de juicio que se han expuesto a lo largo de esta providencia, la Corte Constitucional procederá a evaluar si las expresiones demandadas contenidas en los

artículos 12 y 16 de la Ley 1382 de 2010, vulneran el debido proceso y los derechos adquiridos, tal y como lo manifiesta el actor, de manera que se torne inconstitucional, o, si por el contrario, de conformidad con las consideraciones expuestas, dichos preceptos, no contravienen los derechos constitucionales referidos.

6. Análisis constitucional de las normas acusadas

Para realizar el análisis constitucional de las normas acusadas, esta Sala procederá a (i) realizar un recuento del contenido de la Ley 685 de 2001 y Ley 1382 de 2010, en cuya normatividad encuentran contenidos los preceptos demandados; para luego (ii) determinar el alcance de las normas acusadas y la constitucionalidad de las mismas.

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

6.1.1 El Título II de la Ley 685 de 2001 contiene los preceptos relativos a la regulación del contrato de concesión minera. Estas normas determinan lo relativo a la constitución, declaración y prueba del derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal –artículo 14-, así como el contrato de concesión minera –artículo 45-, el cual es definido como aquel que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en el Código de Minas. Así mismo, esta normativa regula los aspectos y elementos del contrato de concesión, tales como los términos de ejecución del contrato, los trabajos y obras a realizar, los permisos adicionales, los derechos y obligaciones de las partes, la autonomía empresarial, la inexistencia de cláusulas exorbitantes y la caducidad, esta última contenida en el artículo 112.

El Título VII, el artículo 258 y siguientes, de la Ley 685 de 2001, determina el procedimiento para la presentación de la propuesta a efectos de obtener la concesión minera, en concordancia con el artículo 259 que determina la realización de una audiencia con el fin de oír previamente a terceros, representantes de la comunidad y a grupos o estamentos sociales.

6.1.2 Las normas acusadas se encuentran contenidas en la Ley 1382 de 2010, por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 o Código de Minas.

Mediante esta ley el legislador regula lo relativo a las propuestas de contrato de concesión, respecto de los requisitos de tales propuestas –art.1 que adiciona el artículo 16 de la Ley 685 de 2001. Uno de estos requisitos es que las propuestas de contrato de concesión señalen si dentro del área solicita existe algún tipo de explotación minera tradicional, con el fin de conocer si existe o no dicha minería y de que la autoridad minera certifique el tipo de minería existente. En estos casos el legislador prevé que se dará aplicación a lo previsto en los artículos 31 y 248 y las demás disposiciones aplicables del Código de Minas y en su defecto se deberá poner en conocimiento de las autoridades competentes de la rama ejecutiva y judicial para que se adelanten las actuaciones administrativas y penales previstas en los artículos 159 y 164 del Código de Minas y las demás disposiciones del Código Penal. Se prevé que la no información sobre la existencia de minería tradicional dará lugar al rechazo de la

solicitud, o a multa en el caso de contar con contrato de concesión, si la Autoridad Minera detecta que existe minería y que el concesionario no ha procedido, en el último caso, de acuerdo con los artículos 306 y 307 del Código de Minas.

En esta norma se define el concepto de minería tradicional, como “aquellas que realizan personas o grupos de personas o comunidades que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional y que acrediten que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años, a través de documentación comercial y técnica, y una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de esta ley”. En este artículo primero también se define el tiempo máximo para que la autoridad minera resuelva la solicitud de contrato de concesión -180 días calendarios.

En el artículo 2º de la ley -que adiciona el artículo 31 de la Ley 685 de 2001- se regula lo concerniente a la delimitación de áreas especiales que se encuentren libres y sobre las cuales se pueda adelantar proyectos mineros de importancia para el país, con el fin de otorgarlas en contratos de concesión y se determinan algunos requisitos para dichos procesos de selección objetiva, como la determinación de contraprestaciones económicas, de las regalías previstas por la ley, así como que la autoridad minera señalará el procedimiento general para el otorgamiento en concesión, así como las condiciones y requisitos para escoger al titular minero en cada caso.

En el artículo 3º que modifica el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, se regula lo concerniente a las zonas excluibles de la minería, de manera que el legislador prevé que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, tales como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. En este mismo artículo el legislador prevé algunas excepciones a esta norma general, para áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2ª de 1959 y áreas de reserva forestales regionales, las cuales podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente, y en cuyas áreas las actividades de exploración y explotación propuestas se deberán desarrollar de acuerdo con los requisitos y el procedimiento que fije el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el fin de que se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída. Así mismo en este artículo se prevén medidas en relación con actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero o licencia ambiental; con la redelimitación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2º de 1959 por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entre otros temas.

En el artículo 4º, mediante el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 685 de 2001, se determina que el Ministerio de Minas y Energía elaborará, dentro de los tres (3) años siguientes a la vigencia de la ley 1382 de 2010, el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción deberá tener en cuenta las políticas, normas, determinantes y directrices establecidas en materia ambiental y de ordenamiento del territorio, expedidas por

el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial.

En el artículo 5to mediante el cual se adiciona el artículo 74 de la Ley 685 de 2001, se regula lo relativo a las prórrogas para continuar las exploraciones hasta por el término de once (11) años, determinando los requisitos para ello.

En el artículo 6to de la ley que modifica el artículo 77 de la Ley 685 de 2001, se estipula la prórroga y renovación del contrato de concesión para la exploración minera, la cual no es automática y podrá prorrogarse hasta por veinte (20) años.

El artículo 8º que modifica el artículo 101 de la Ley 685 de 2001, regula lo concerniente a la integración de áreas, que tiene lugar en relación con áreas de exploración minera que corresponden a un mismo yacimiento y corresponden a varios títulos, pertenecientes a uno o varios beneficiarios, con el fin de que se puedan incluir en un programa único de exploración y explotación, integrándolas en un solo contrato, el cual se determinará de conformidad con lo establecido en el Título VIII, Capítulo XXXII, del código de minas. La norma prevé igualmente las excepciones correspondientes a esta norma general, relativa a la afectación de las expectativas de ingresos por regalías de dos (2) o más municipios beneficiarios de regalías, dentro de los diez (10) años siguientes a la integración.

El artículo 9º que adiciona el artículo 112 de la Ley 685 de 2001 relativo a las causales de caducidad del contrato, añade a estas causales la contratación de personas menores de 18 años para desempeñarse en labores de minería tanto de cielo abierto como subterráneas.

El artículo 10 que modifica el artículo 116 de la Ley 685 de 2001, regula lo concerniente a la autorización temporal a entidades públicas, entidades territoriales, empresas y a los contratistas que se propongan adelantar la construcción, reparación, mantenimiento o mejora de una vía pública nacional, departamental o municipal, o la realización de un gran proyecto de infraestructura declarado de interés nacional por parte del Gobierno Nacional, para que con sujeción a las normas ambientales, puedan solicitar a la Autoridad Minera autorización temporal e intransferible, para tomar de los predios rurales, vecinos o aledaños a la obra, los materiales de construcción que necesiten exclusivamente para dicha obra, con limitantes tales como la duración de los trabajos y la cantidad máxima que deberá utilizarse. La norma regula lo relativo al término de resolución de dicha autorización, y la vigencia máxima de la misma que será de máximo tres (3) años, prorrogables, por una sola vez, contados a partir de su otorgamiento. La norma prevé igualmente el seguimiento a ejecución de las autorizaciones temporales por parte de la Autoridad Minera.

El artículo 11 mediante el cual se modifica el artículo 187 de la Ley 685 de 2001, determina lo concerniente a la necesidad de los bienes, determinando que el carácter de indispensable de los bienes inmuebles objeto de la expropiación, así como de los derechos sobre los mismos, incluyendo la posesión, se determinará con base en el Programa de Trabajo e Inversiones, en el Programa de Trabajos y Obras o en el Estudio de Factibilidad, según corresponda, aprobado por la Autoridad Minera, así como en sus respectivas modificaciones.

El artículo 12 establece en su inciso primero la norma general respecto de la legalización de la minería tradicional, estableciendo que los explotadores, grupos o asociaciones de minería tradicional que exploten minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la presente ley, que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar, y se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

En el inciso segundo el artículo 12 establece una excepción, relativa a que si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.

En el inciso tercero del artículo 12 se establece y agrega una nueva excepción a la excepción contenida en el inciso anterior, relativa a que en el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del Código de Minas, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional.

Finalmente, la norma prevé que si el área no se hallare libre por la existencia de una propuesta de contrato de concesión y se presentare una solicitud de legalización en los términos que prevé el artículo 12, se continuará el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera procederá de acuerdo a lo señalado en el inciso tercero del mismo artículo, es decir, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que se lleguen a acuerdos. Así mismo, prevé el artículo que si la solicitud de propuesta de contrato de concesión es rechazada, se tendrá como primera opción para continuar el trámite, la solicitud de legalización.

Este mismo artículo prevé en el párrafo 1º que los plazos para la resolver la solicitud de legalización, y prevé que hasta tanto no se resuelva la solicitud de legalización no habrá lugar a lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 del código de minas, así como que los trámites de evaluación, visita de viabilización y adjudicación de la concesión se llevarán a cabo de forma gratuita.

El artículo 13 que modifica el artículo 205 del Código de Minas, regula lo relativo a la licencia ambiental, que se otorgará con base en el Estudio de Impacto Ambiental, para la construcción, el montaje, la exploración cuando se requiera la construcción de vías para lo

cual deberá tramitarse licencia ambiental.

El artículo 14 que modifica el artículo 206 del Código de Minas, establece el requisito de la Licencia Ambiental, para las obras y trabajos de la explotación temprana.

El artículo 15 que modifica el artículo 212 del Código de Minas, establece estudios y licencias ambientales conjuntas, la realización del Estudio de Impacto Ambiental para las áreas vecinas o aledañas a las obras de infraestructura, montaje o explotación.

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

De otra parte se establece en esta norma los tiempos para el pago del canon superficiario, el cual se pagará por anualidades anticipadas, y que la primera anualidad se pagará dentro de los tres (3) días siguientes al momento en que la Autoridad Minera, mediante acto administrativo, determine el área libre susceptible de contratar. Así mismo señala la norma que para las etapas de construcción y montaje o exploración adicional, se continuará cancelando el último canon pagado durante la etapa de exploración.

El párrafo 1º del artículo 16 establece que la no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar al rechazo de la propuesta, o a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, según el caso. Así mismo, establece que la Autoridad Minera solo podrá disponer del dinero que reciba a título de canon superficiario una vez celebrado el contrato de concesión, y que se reintegrará al proponente la suma pagada por canon superficiario únicamente en el caso de rechazo por superposición total o parcial de áreas o en los casos en que la autoridad ambiental competente niegue la sustracción de la zona de reserva forestal para la etapa de exploración.

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

El artículo 17 que modifica el inciso 1º del artículo 270 de la Ley 685 de 2001, se refiere al requisito de presentación personal de la presentación de la propuesta de contrato.

El artículo 18, adiciona el artículo 271 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, relativo a los

requisitos de la propuesta para contratar, añade algunos requisitos que debe cumplir dicha propuesta, como un anexo técnico que describirá los trabajos de exploración, y la demostración de la capacidad económica del interesado proporcional al área solicitada, cuando se trate de proyectos de más de ciento cincuenta (150) hectáreas.

El artículo 19 que modifica el artículo 273 de la Ley 685 de 2001, se refiere a las objeciones a la propuesta de contrato, la cual se podrá corregir o adicionar, en los casos que no estén contemplados como causales de rechazo por el artículo 274 del código de minas.

“1. Si el área pedida en su totalidad se hallare ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 de este Código siempre que no hubiere obtenido las autorizaciones y conceptos que la norma exige.

2. Si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores.

3. Si no cumple con la presentación de todos los requisitos establecidos en el artículo 271 del presente Código.

4. Si no se cumple el requerimiento de subsanar las deficiencias de la propuesta.

5. Si no se acredita el pago de la primera anualidad del canon superficiario”.

El artículo 21 adiciona el artículo 280 de la Ley 685 de 2001, en relación con la constitución de la póliza o su sustitución, y la reglamentación de otros tipos de garantías.

El artículo 22 modifica el artículo 285 de la Ley 685 de 2001, en relación con el procedimiento administrativo para las servidumbres.

El artículo 23 que adiciona el artículo 325 de la Ley 685 de 2001, establece el cobro por parte de la Autoridad Minera de los servicios de fiscalización y seguimiento a los títulos mineros.

El artículo 24 adiciona el artículo 332 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas con el siguiente literal:

j) Las reservas especiales de que trata el artículo 31 del presente Código.

El artículo 25 adiciona el artículo 334 de la Ley 685 de 2001, con un inciso mediante el cual se determina el término para poder presentar propuestas de concesión respecto de las áreas que hayan sido objeto de un título o solicitud minera y que por cualquier causa queden libres, el cual será de treinta (30) días posteriores a que queden en firme los actos administrativos definitivos que impliquen tal libertad.

El artículo 26 determina lo concerniente a los distritos mineros especiales, que serán “áreas estratégicas mineras del territorio nacional” “mediante las cuales se facilitará la relación Estado-Sociedad-Territorio y se estimulará la planeación participativa en un contexto de desarrollo humano sostenible y equilibrio para la competitividad del territorio”, las cuales serán determinadas por el Ministerio de Minas y Energía.

El artículo 27 adiciona la Ley 685 de 2001, con una norma sobre responsabilidad social

empresarial, en la cual se determina que las empresas mineras promoverán y efectuarán actividades de responsabilidad social, en un marco de desarrollo humano sostenible, las cuales propenderán por el logro de objetivos sociales de mejoramiento de la calidad de vida de la población y la prevención y reparación de los daños ambientales en las regiones, subregiones y/o zonas de su influencia.

El artículo 28 establece que las disposiciones de la ley 1382 de 2010 no modifican ni derogan las garantías y derechos consagrados en la Ley 70 de 1993 y en el Código de Minas a favor de los grupos étnicos (comunidades negras e indígenas) y de sus zonas mineras.

El artículo 29 establece que la obligación de la Autoridad Minera de reglamentar el artículo 254 sobre mano de obra regional, contenido en la Ley 685 de 2001, en un término máximo de seis (6) meses, a partir de la promulgación de dicha ley.

El artículo 30 establece la especial protección que brindará el estado a la pequeña minería, para la continuación de lamisca, que existe en los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional y en el Chocó, la cual deberá legalizarse en un término de dos (2) años contados a partir de la vigencia de la ley 1382 de 2010.

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

6.2.1 En el inciso primero del artículo 12 de la ley 1382 de 2010 ahora demandado reza: “Si el área solicitada se encuentra ocupada por una concesión, y siempre que el grupo o asociación demuestre una antigüedad mayor a la que tiene la concesión, se procederá a verificar las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero y en caso de hallarse en causal de caducidad se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización debidamente presentada, una vez caducado el contrato.”

En el inciso primero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 el legislador establece la norma general respecto de la posibilidad de legalización de la minería tradicional, determinando los requisitos para que dicha legalización sea procedente y pueda prosperar: (i) que se trate de explotadores, grupos o asociaciones de minería tradicional; (ii) que la explotación que se lleve a cabo sea en minas de propiedad estatal; (iii) que para dicha explotación no exista título inscrito en el Registro Minero Nacional; (iv) que se presente la respectiva solicitud de legalización; (v) que tal solicitud se eleve en el término de dos (2) años contados a partir de la promulgación de la ley 1382 de 2010, término que será improrrogable; (vi) que en la solicitud se presente con el fin de que la mina o minas correspondientes le sean otorgadas en concesión; (vii) que para el otorgamiento de la concesión se llenen todos los requisitos de fondo y de forma exigidos; (viii) que el área respecto de la cual se presenta la solicitud se halle libre para contratar, y (ix) finalmente que se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua desde antes de la vigencia de la Ley 685 de 2001.

En armonía con esta finalidad, el legislador en el inciso segundo del artículo 12 ahora demandado, establece una excepción a la norma general sobre legalización de minería tradicional. La excepción que establece el legislador se presenta entonces cuando el área

solicitada se encuentre ocupada por una concesión. En estos eventos el legislador fija las circunstancias y requisitos particulares para que sea procedente la legalización de la minería tradicional: (i) el grupo o asociación debe demostrar una antigüedad mayor a la que tiene la concesión; (ii) se debe proceder a la verificación de las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular minero; (iii) se debe determinar que el titular minero se halla en causal de caducidad; (iv) luego de caducado el contrato de concesión se tendrá como primera opción para continuar el trámite la solicitud de legalización; y (v) dicha solicitud debe estar debidamente presentada.

6.2.1.1 Encuentra la Corte que esta disposición no riñe en ningún sentido con el derecho al debido proceso administrativo -art. 29 superior-, ni con los derechos adquiridos -art.58 CN-, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, por las siguientes razones:

(i) Tal y como lo evidenciaron los intervinientes en el presente proceso de constitucionalidad, la Ley 1382 de 2010 que adiciona y modifica la Ley 685 de 2001 pretende de manera general y en particular el artículo 12 de la misma normativa, fortalecer los procesos de formalización de las explotaciones mineras de la minería tradicional, mediante las respectivas solicitudes de legalización, los contratos de concesión y el registro minero, con el fin de lograr mayores niveles de racionalidad, competitividad, seguimiento y control de la explotación minera en Colombia. Por consiguiente, con esta norma se regula la posibilidad de legalizar la minería tradicional en el país, reconociéndola y concediéndole a las personas, grupos o asociaciones que la llevan ejerciendo desde antes de la Ley 685 de 2001 la posibilidad de legalizar sus derechos mineros, y plantea igualmente situaciones de transición.

Por tanto, la Corte encuentra que el propio Legislador reconoce la existencia de la minería tradicional en Colombia -art. 1º de la Ley 1382 de 2010- y establece que para que se entienda que existe minería tradicional se requiere (a) que exista una explotación minera realizada por personas, grupos de personas o comunidades; (b) que tal explotación se realice en minas de propiedad estatal; (c) que tal explotación se venga realizando sin título inscrito en el Registro Minero Nacional; (d) que se acredite que los trabajos mineros se vienen adelantando en forma continua durante cinco (5) años; (e) que tal acreditación se realice a través de documentación comercial y técnica; y (f) finalmente que se acredite una existencia mínima de diez (10) años anteriores a la vigencia de la ley 1382 de 2010.

Así mismo, evidencia la Sala que con el artículo 12 de la ley 1382 de 2010 el Legislador no sólo reitera el reconocimiento de la existencia de la minería tradicional en Colombia, sino que adopta un trámite y unos requisitos de forma y de fondo para su legalización, regulando una situación de transición para quienes han ejercido de tiempo atrás la minería tradicional en Colombia -amparados en el derecho al trabajo -art.58-, al ejercicio de la libertad de empresa y de competencia económica -art.333 CN- y amparados en la disposición legal del Código de Minas -art. 39-.

Por tanto, encuentra la Corte que no se trata, como erradamente lo expone el actor en su demanda, de que mediante el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 el Legislador consagre el delito como fuente generadora de derechos, sino de que el legislador reconoce y propende

por la legalización de una actividad minera tradicional, protegiendo de esta manera la libertad de empresa y la autonomía de la voluntad privada, de conformidad con los mismos requisitos que el Legislador prevé para reconocer la existencia de minería tradicional.

(ii) Con esta norma el legislador prevé una situación excepcional frente al precepto general relativo a la legalización de la minería tradicional, para aquellos eventos en los cuales las áreas solicitadas de legalización se encuentren ocupadas por una concesión;

(iii) El enunciado regula de manera clara y expresa las circunstancias, requisitos y trámites para en estos eventos la legalización de la minería tradicional pueda proceder;

(iv) Dichos requisitos exigidos por el legislador, en forma contraria a lo que plantea el actor, lo que hacen es concretar el respeto al derecho al debido proceso administrativo y a los derechos adquiridos de los propietarios o poseedores de títulos mineros o contratos de concesión, en cuanto se consagran requisitos exigentes y rigurosos para que en tales situaciones sea procedente la legalización de la minería tradicional;

(v) Tales requisitos determinados por el legislador exigen a) que se demuestre una antigüedad mayor a la que tenga la concesión, b) que se lleve a cabo un proceso de verificación de las condiciones de cumplimiento de las obligaciones del titular, c) que se determine por la autoridad competente que el titular se encuentra incurso en causal de caducidad, d) que se declare la caducidad del contrato, e) que luego de todo lo anterior, entonces sí es posible tener como primera opción para continuar con el trámite, la solicitud de legalización, y f) que la solicitud se presente en debida forma;

(vi) Para la Corte, los requisitos fijados por el Legislador para que proceda la legalización de la minería tradicional en caso de estar ocupada el área solicitada por una concesión, respetan el debido proceso administrativo y los derechos adquiridos, por cuanto tal y como lo evidenciaron los intervinientes y la Vista Fiscal, sólo en el caso de que se configure una causal de caducidad del contrato y esta caducidad sea declarada, y siempre y cuando se cumplan con los demás requisitos impuestos por la Ley, podrá proceder como primera opción la solicitud de legalización de minería tradicional para el contrato de concesión.

(vii) Por tanto, concluye la Corte que lo que el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1382 de 2020 pretende, es que si existe una causal de caducidad en el contrato legalmente otorgado, se beneficie con la primera opción de trámite a la solicitud de legalización, pero una vez se declare la caducidad del contrato minero, condicionado siempre a la existencia de una causal de incumplimiento del contrato que dé lugar a ello, y por tanto no se observa la violación referida por el demandante.

Con esta norma no se vulnera el debido proceso administrativo -art. 29 Superior-, por cuanto por el contrario lo que hace el Legislador es fijar unos requisitos y trámites rigurosos con plena observancia de las garantías inherentes al debido proceso administrativo y derecho de defensa, para determinar el incumplimiento de las obligaciones del contrato de concesión y declarar la caducidad, y una vez declarada esta, poder tener como primera opción la solicitud o propuesta de concesión presentada por la persona o grupo de personas que ejercen la

minería tradicional, adicionalmente con el pleno cumplimiento de una serie de requisitos para ello. De igual forma no encuentra la Corte vulneración alguna a los derechos adquiridos por los concesionarios, ya que la posibilidad de la formalización de la minería tradicional solo ocurre una vez declarada la caducidad del contrato, de conformidad con las causales previstas por el Legislador para ello, con plena garantía de los derechos adquiridos.

De esta forma, la norma determina la necesidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, para que en caso de no darse, se permita a la autoridad administrativa iniciar un procedimiento administrativo que puede conducir a la declaratoria de la caducidad, evento en el cual es posible que proceda la solicitud de legalización de las personas que con anterioridad se encuentran ocupando el área objeto de la concesión. De conformidad con la expresión demandada, es necesario acudir al procedimiento previamente establecido en la ley para declarar la caducidad del contrato de concesión minera, lo cual garantiza el ejercicio de los derechos que le asisten al contratista, en especial el debido proceso administrativo y la garantía de los derechos adquiridos, ya que se le permite participar en dicho trámite administrativo dentro de los parámetros establecidos por el legislador.

(viii) Ahora bien, teniendo en cuenta el amplio margen de configuración del Legislador en materia de regulación de las condiciones de explotación de los recursos naturales no renovables, y de que el juicio de constitucionalidad se debe adelantar con respeto de dicha libertad de configuración del Legislador, y de que solo en caso de que se evidencie una clara irrazonabilidad o desproporcionalidad de las medidas adoptadas, podrá ser declarada inexecutable, la Corte encuentra, en el caso que nos ocupa, que la medida adoptada por el Legislador no es ni irracional, ni desproporcionada, por cuanto a) cumple una función constitucional, encaminada a la formalización y legalización de la minería tradicional y por tanto racionalización de las condiciones de explotación de la minería en Colombia; b) la medida es adecuada e idónea para el cumplimiento de dicho fin; y c) no se afecta ningún derecho fundamental, ni el debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos alegados por el actor, como ya quedó expuesto.

(ix) Finalmente, encuentra la Corte que la antedicha regulación es acorde con el mandato del artículo 332 Superior, que establece en cabeza del Estado la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes; con lo establecido en el artículo 334 Superior, que faculta al Estado para intervenir en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; con lo consagrado por el artículo 360 *ibid.*, que deja en manos de la ley determinar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos; y con lo dispuesto por el artículo 80 CN, que hace responsable al Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

6.2.2 El inciso tercero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 reza: “En el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes

para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del presente Código, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Para llegar las partes a estos acuerdos tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional.”

Con esta norma el Legislador establece y agrega una nueva excepción a la contenida en el inciso anterior, relativa a que en el evento en que el titular se encuentre al día en sus obligaciones, la Autoridad Minera mediará entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente inscritos en el Registro Minero Nacional previstos en el artículo 221 del Código de Minas, entre otros, que permitan la explotación por parte de los grupos o asociaciones. Así mismo, establece un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la solicitud del minero tradicional, para el logro del acuerdo.

En cuanto al tercer inciso del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, encuentra la Sala que, contrario a lo que afirma la demanda y el concepto del Procurador, esta norma no vulnera ni el debido proceso administrativo –art. 29 CN-, ni los derechos adquiridos –art. 58 CP- del concesionario, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta sentencia, por las siguientes razones:

(i) Lo que la norma establece es un procedimiento de mediación por parte de la autoridad administrativa, el cual no desconoce las garantías inherentes al debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos del concesionario, sino que lo que busca es facilitar la consecución de acuerdos entre el titular minero y el minero tradicional, de conformidad con los requisitos y procedimientos previamente establecidos por la ley, y en desarrollo de las competencias y funciones atribuidas por la Constitución –art. 209 CN- y la ley a las autoridades administrativas para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

(ii) Con esta norma el Legislador sólo pretende mediar y generar procesos de concertación en escenarios en donde se presenten superposición de intereses o derechos entre los titulares mineros y las personas, grupos o asociaciones de minería tradicional, sin desconocimiento de los derechos adquiridos, y sin limitación o restricción de los derechos del concesionario. En este sentido, la norma, tiene una clara finalidad constitucional, en cuanto tiene un claro interés social o público y se basa en criterios de equidad y de búsqueda de restablecimiento del equilibrio entre las partes, especialmente en lo que respecta a la parte débil de la relación que se encuentra representada por las personas, grupos o asociaciones que ejercen de tiempo atrás la minería tradicional, para buscar que las partes lleguen a acuerdos mediante los cuales se resuelvan posibles conflictos entre ellos, sin afectar sus derechos fundamentales.

(iii) Esta norma no despoja, en ninguno de sus apartes, al titular minero de sus derechos adquiridos mediante el contrato de concesión, ni lo priva de ejercitar las actividades mineras que se derivan de dicho título. Por tanto, en este punto, el actor deduce subjetiva y erróneamente contenidos normativos que no se encuentran en el precepto demandado.

(iv) De otra parte, encuentra la Corte que de conformidad con el amplio margen de configuración del Legislador en materia de regulación de las condiciones de explotación de

los recursos naturales no renovables, y de las características del juicio de constitucionalidad en estos casos, en el asunto bajo examen no se evidencia ni la irrazonabilidad ni la desproporcionalidad de las medidas adoptadas por el Legislador, para poder declarar inconstitucional la medida. En este caso, por el contrario, encuentra la Sala que la medida adoptada por el Legislador a) cumple una función constitucional, en desarrollo de las funciones de la administración pública –art. 209 CN- para lograr la adecuada consecución de los fines del Estado, que en este caso se concreta en la mediación legítima de la autoridad administrativa entre las partes que tienen derechos o intereses de explotación minera en minas estatales, con el fin de que lleguen a acuerdos que resuelvan posibles conflictos, todo ello de conformidad con la Constitución y con las leyes preexistentes; (b) la medida es idónea y adecuada para la consecución de dicha finalidad, en cuanto el Legislador busca la resolución de conflictos, la formalización y legalización de la minería tradicional y de contera la racionalización de las condiciones de explotación de la minería en Colombia; y c) no se afecta ningún derecho fundamental, ni el debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos alegados por el actor, por cuanto la norma no prevé ninguna medida que afecte los derechos del concesionario, sino tan solo la mediación de la autoridad administrativa.

(v) Adicionalmente, evidencia la Sala que en caso de no prosperar la mediación entre las partes y de no llegarse a acuerdo alguno, las partes podrán acudir a las vías judiciales previstas por el ordenamiento jurídico, con el fin de que el juez resuelva entre los derechos del concesionario y los derechos de los mineros tradicionales.

(vi) Por todo lo anterior, encuentra la Corte, al igual que respecto del inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, que la antedicha regulación es acorde con los mandatos contenidos en los artículos 80, 332, 334 y 360 Superiores.

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

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

Con este precepto normativo el Legislador establece entonces que las propuestas que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley se encuentren en trámite y los títulos mineros que no hubieren pagado el canon correspondiente a la primera anualidad, deberán acreditar dicho pago dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, so pena de rechazo o caducidad, según corresponda.

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

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

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

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

De otra parte, encuentra la Sala que en el caso de las propuestas, la causal de rechazo por el no pago de la primera anualidad del canon superficiario, no es una nueva causal, sino que ya se encontraba consagrada en el numeral 5 del artículo 274 de la Ley 685 de 2001, y que por tanto, lo que hace la norma demandada es precisar el término para el pago de dicha anualidad, lo cual no implica un cambio en las reglas conocidas y aceptadas por los proponentes de una concesión minera, ni violación del debido proceso administrativo, ni mucho menos desconocimiento de algún derecho adquirido.

(iii) En el segundo escenario, el de los títulos mineros o contratos de concesión vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 1382 de 2010, encuentra la Sala que tampoco la norma resulta violatoria del debido proceso administrativo o de los derechos adquiridos, por cuanto

lo que establece el precepto es un tiempo adicional de tres (3) meses para que el titular minero pague el canon superficiario, si aún no lo hubiera hecho, de conformidad con el contrato. Por tanto, esta norma no desconoce en ningún momento las garantías contenidas en el derecho al debido proceso administrativo -art.29 CN-, ni a los derechos adquiridos del concesionario -de conformidad con el artículo 58 Superior-, al no desconocer el contrato de concesión perfeccionado conforme a las normas vigentes al tiempo de su celebración.

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

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

(iv) Ahora bien, en ambas situaciones, tanto para las propuestas que se encuentren en trámite como para los títulos mineros que se amparan en un contrato de concesión, el Legislador tiene un amplio margen de configuración normativa con el fin de diseñar y determinar los trámites administrativos correspondientes. En este punto, la Corte encuentra que la medida adoptada por el párrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, relativa a la exigencia del pago del canon superficiario tanto para las propuestas como para los títulos mineros, dentro de un lapso de tiempo establecido por el propio Legislador, contado a partir de la entrada en vigencia de la Ley, no es irracional ni desproporcional, por cuanto (i) obedece a una finalidad constitucional, relativa a la determinación de procedimientos, trámites, procesos y reglas para el funcionamiento de la administración pública, en este caso para las propuestas y contratos de concesión; (ii) la medida establecida por el Legislador, relativa al pago del canon superficiario, es idónea y adecuada para alcanzar dicha finalidad, y no constituye una causal adicional de rechazo o caducidad, según el caso, que afecte los derechos de los concesionarios, pues dicha causal ya estaba contemplada en la normatividad anterior; y (iii) con esta medida no se afecta derecho fundamental, ni el derecho al debido proceso administrativo, ni los derechos adquiridos, ni de los proponentes, ni de los propietarios de títulos mineros.

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

Con fundamento en lo anterior, la Sala concluye que los incisos 2º y 3º del artículo 12 y el

parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010 son constitucionales y así lo declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, por los cargos analizados en esta sentencia.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el inciso tercero del artículo 12 de la Ley 1382 de 2010, por los cargos analizados en esta sentencia.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE el parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, por los cargos analizados en esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

JORGE PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado ponente

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver folios 100 y 122 del cuaderno principal.

2 Sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería, ver también Sentencia C-620 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Sentencia C-029 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver sentencias C-580 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-128 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, C-402 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, C-447 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-299 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, y C-2561 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Sobre sentencias de constitucionalidad relacionadas con leyes aprobatorias de tratados internacionales sobre la materia ambiental se encuentran, entre otras: C-519 de 1994.M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (Convenio sobre la Diversidad Biológica), C-200 de 1999.M.P. Carlos Gaviria Díaz (Convenio Internacional de Maderas Tropicales), C-671 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería (Enmienda al Protocolo de Montreal).

6 Ver, entre otras, las sentencias T-379 de 1995, C-028 de 1997 y C-647 de 1997, y C-126 de 1998, entre otras.

7 Sentencia C-250 de 1996. M.P. Hernando Herrera Vergara, ver también sentencia C-029 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Sentencia C-028 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Ver, por ejemplo, Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996. MP Hernando Herrera Vergara.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-250 de 1996. MP Hernando Herrera Vergara

11 Sentencia T-379 de 1995. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 5.

12 Sentencia C-126 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia C-028 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

14 Ver sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

15 Ver igualmente sentencia C-891 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

16 Ver sentencia C-247 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y sentencia C-251 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre muchas otras.

17 Ver sentencia C-567 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz, C-251 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Ver sentencias C-691 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz, C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-541 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-845 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y sentencia C-2561 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

19 A este respecto ver sentencias C-1548 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-2561 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

20 Sentencia C-2561 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

21 Ver al respecto las sentencias T-380 de 1993, SU-039 de 1997, T- 652 y SU-510 de 1998; y las sentencias C-418 de 2002, M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-339 y C-891 de 2002, ambas M.P. Jaime Araújo Rentarúa, C-620 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, entre otras.

22 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 y C-1189 de 2005.

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

24 Ver sentencias T-391 de 1997 y T-196 de 2003, entre otras.

26 Ver sentencia C-1189 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

27 Ver sentencia C-506 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Ver entre muchos otros pronunciamientos, CIDH caso Ivcher Bronstein, 2001.

29 A este respecto ver las sentencias C-406 de 1996, C-251 de 1997, T-568 de 1999, C-010 de 2000, T-1319 de 2001, C-671 de 2002, T-558 de 2003, T-786 de 2003 y C-1189 de 2005, entre otras.

30 La caducidad de contratos administrativos se encuentra regulada de manera general por el artículo 18 de la Ley 80 de 1993.

31 De conformidad con lo previsto en el artículo 14 del actual Estatuto Contractual o Ley 80 de 1993.

32 Entre tales situaciones cabe mencionar las relacionadas con acceder a peticiones o amenazas de los grupos al margen de la ley (Decreto 1875 de 1992 y Ley 80 de 1993, art. 5°), la declaratoria de responsabilidad fiscal de que sea objeto el contratista (Ley 610 de 2000, art. 61), el hecho de haber sido condenado en acción de repetición (Ley 678 de 2001, art. 17) o el incumplimiento de las obligaciones relativas al pago de aportes parafiscales (Ley

828 de 2003, art. 1º). Ver a este respecto la sentencia T-1071 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

33 Cfr. sobre este punto las sentencias C-136 de 1993 (M. P. Antonio Barrera Carbonell) y C-232 de 2002 (M. P. Álvaro Tafur Galvis). Se aclara que si bien esta última sentencia declaró la inexecutable del artículo 17 de la Ley 678 de 2001, la determinación obedeció al desconocimiento del criterio de proporcionalidad entre el comportamiento y la sanción, conclusión a la que se llega después de reiterar la posibilidad de que, en uso de su potestad de configuración normativa, el legislador establezca la caducidad de los contratos vigentes como sanción frente a las situaciones o comportamientos que en su criterio ameriten esta medida.

34 Sobre este tema consultar entre otras las sentencias T-404 de 1993, T-569 de 1998, T-196 y SU-1070 de 2003, SU-219 de 2003, T-569 de 1998 y T-1071/07.

35 Ver las sentencias C-168 de 1995, C-189 de 1996, C-147 de 1997, C-596 de 1997, C-926 de 2000, C-058 de 2002, C-789 de 2002, C-754 de 2004, C-781 de 2003, C-663 de 2007.

36 Sentencia C-147 de 1997.

37 Ibidem.

38 Sentencia C-926 de 2000.

39 Ibidem

40 Continúa la Sentencia C-147/97: “Cuando el artículo 58 de la Constitución, alude a la garantía de la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, y dispone que tales derechos ‘no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores’, indudablemente está otorgando una protección a las situaciones jurídicas que definitivamente han quedado consolidadas bajo la vigencia de una ley y no a las meras expectativas de derechos. (..) Sin embargo, es necesario precisar que la regla precedente no es absoluta, porque ella misma prevé la posibilidad de que se puedan afectar, los referidos derechos “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida”, evento en el cual “el interés privado deberá ceder al interés público o social”. Ello explica, que no obstante el respeto que merecen los referidos derechos sea posible decretar su expropiación, utilizando las modalidades previstas en la Constitución, o que se puedan imponer limitaciones, obligaciones o cargas especiales, con el fin de asegurar la función social de la propiedad y de la función ecológica que le es inherente...”

41 Sentencia C-624 de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.