

Sentencia C-619/15

Referencia: Expediente D-10673

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 685 de 2001, Código de Minas.

Demandantes: César Rodríguez Garavito, Beatriz Botero Arcila y Camila Soto Mourraille.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los magistrados Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política los ciudadanos César Rodríguez Garavito, Beatriz Botero Arcila y Camila Soto Mourraille presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 13 (parcial) de la Ley 685 de 2001, Código de Minas.

La demanda fue admitida mediante auto del 20 de marzo de 2015, en el que se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Minas y Energía, del Interior, de Hacienda, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Justicia y del Derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Así mismo, se ordenó la comunicación del proceso a la Agencia Nacional de Minería, a la Superintendencia de Industria y Comercio, a la Asociación Nacional de Industriales de Colombia ANDI, a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Rosario, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, de Antioquia, Industrial de Santander, de Caldas, de Nariño, e igualmente a la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto demandado, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.545 del 8 de septiembre de 2001, y se subrayan los apartes acusados:

LEY 685 DE 2001

(Agosto 15)

"Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

...

Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.

III. LA DEMANDA

Para los demandantes la calificación legal de la minería como una actividad de utilidad pública implica el otorgamiento de una serie de privilegios por encima de otras actividades y bienes jurídicos que gozan de especial protección constitucional, por lo cual se justifica un escrutinio de constitucionalidad estricto. Estos privilegios se concretan, en particular, en torno a la posibilidad de que el Estado expropie la propiedad inmueble en favor de proyectos mineros. Así, aducen que la posibilidad de expropiar los bienes inmuebles necesarios para desarrollar las diversas fases y ramas de la actividad minera impiden: 1) la realización de la función ecológica de la propiedad, 2) la protección de un medio ambiente sano, 3) la protección de los recursos naturales –en especial el agua y 4) los demás recursos necesarios para la agricultura-, 5) limita la autonomía de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas para gestionar sus intereses y 6) para regular el uso del suelo, y 7) excede la libertad de configuración legislativa.

Señalan que la ponderación entre la protección del ambiente, por un lado, y el crecimiento económico y el desarrollo de la actividad minera, por el otro, es

una responsabilidad prioritaria del Estado. Sin embargo, al consagrar todas las ramas y fases de la minería como de utilidad pública e interés social, la disposición impide realizar esta ponderación. Es, lo que la jurisprudencia comparada ha llamado una categorización supra-inclusiva, pues le otorga los privilegios derivados de estas categorías a toda la minería, indistintamente. Es decir, al referirse en términos generales a todas las ramas de la minería, y al incluir todas sus fases, el Congreso extendió los privilegios otorgados a la minería sin tener en cuenta las diferencias entre unas y otras, y lo hizo, al margen de la utilidad pública que represente en cada caso. Dicen que en virtud de la disposición demandada *“la industria minera goza de una protección especial, sin excepciones, en tanto está consagrada como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases.”*

Como **primer cargo**, los demandantes consideran que la expresión subrayada vulnera la Constitución Política, particularmente, en su Preámbulo y en los artículos 2º, 8º, 11, 44, 49, 58, 63, 67, 78, 79, 80, 81, 82, 215, 226, 268-7, 277-4, 282-5, 289, 294, 300-2, 301, 310, 313-9, 317, 330-5, 331, 332, 333, 334, 339, 340 y 366. Así, especifican que la minería tiene límites en las disposiciones que constituyen la Constitución Ecológica y en el concepto de desarrollo sostenible, razón por la cual consagrarla como una actividad de utilidad pública e interés social, en todas sus ramas y fases, es, a todas luces, desproporcionada.

Esta acusación la concretan diciendo: *“Como consecuencia de esta priorización incondicional de la minería, el Estado puede expropiar los bienes inmuebles necesarios y los demás derechos constituidos sobre los mismos para los bienes inmuebles necesarios y los demás derechos constituidos sobre los mismos para garantizar la realización de los trabajos de explotación minera. Esta priorización incondicionada contradice el artículo 58 de la Constitución Política, según el cual a la propiedad le es inherente una función ecológica. En efecto, el cumplimiento de la función ecológica se ve obstaculizado cuando la industria minera [es] de utilidad pública en todas sus ramas y fases.”*

Como **segundo cargo**, señalan que la expresión demandada vulnera los artículos 8, 63, 67-2, 79, 80, 81, 82, 88, 93, 94, 95-8, 226, 267-3, 268-7, 277-4, 282-5, 300-2, 310, 313-7-9, 331, 332 y 340 de la Carta Política, pues consideran que la calidad de utilidad pública e interés social de la minería en todas sus ramas y fases no es consecuente con la obligación constitucional de la protección del ambiente sano.

Consideran que los deberes de protección del ambiente a cargo del Estado se ven obstaculizados, de forma irrazonable y desproporcionada, cuando se otorga prioridad absoluta a la actividad minera, a sabiendas de que dicha industria puede ser altamente perjudicial para el ambiente. Para los demandantes la protección a la propiedad privada es un mecanismo para la protección del ambiente sano, y al consagrar privilegios en favor de todas las ramas y fases de la minería, en detrimento de la propiedad privada, la disposición acusada impediría que se ejerciera este mecanismo. Al respecto

dice la demanda: “Sin embargo, los deberes de protección del medio ambiente se ven obstaculizados de manera irrazonable y desproporcionada cuando, de tajo, se le otorga prioridad a la actividad minera sobre otras funciones de propiedad que pueden ser, en un caso concretos, fundamentales para el cumplimiento de este deber.” Y a continuación dice: “En esa medida, la expresión acusada es especialmente contraria al texto del mismo artículo 58 de la Constitución, según el cual la propiedad es una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica y la sacrifica en nombre de la actividad minera siempre que esta (sic) ser realizada y, por si fuera poco, ‘en todas sus ramas y fases’”

En el **tercer cargo**, indican que se vulneran los artículos 72, 80, 268-7, 310 y 366 de la Constitución Política, toda vez que la consagración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social pretermite, injustificadamente, el derecho y la obligación constitucional relativos a la protección, conservación y acceso de los recursos naturales, en especial al agua.

Citan la jurisprudencia constitucional sobre el tema, y subrayan que dicha declaración omite el juicio de ponderación necesario entre la realización de la actividad minera y el acceso efectivo y suficiente al agua.

En el **cuarto cargo**, señalan que la expresión acusada transgrede los artículos 65 y 311 de la Constitución, por cuanto limita el mandato constitucional de protección a los recursos agropecuarios, y con ello, a la seguridad y soberanía alimentarias.

Citan un aparte de la Sentencia C-123 de 2014 que se refiere a la relación entre la economía agropecuaria y la minería, y concluyen la estructuración de dicho cargo diciendo “En esta medida, resulta desproporcionado que la minería sea considerada una actividad de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases pues esta (sic) puede, también, tener graves efectos respecto a la seguridad alimentaria de las regiones donde se realiza.”

En el **quinto cargo**, indican que se vulneran los artículos 1, 7, 9, 79, 288, 313-7, 9 y 330-5 de la Carta Política. Así, establecen que la calidad de utilidad pública e interés social otorgada a la minería en todas sus ramas y fases limita de manera desproporcionada el principio de autonomía territorial y la posibilidad que tienen los ciudadanos para intervenir de manera directa, o por conducto de sus representantes locales, en las decisiones relacionadas con el ejercicio, utilidad, e idoneidad de la actividad minera en su territorio. Para fundamentar dicho cargo los demandantes argumentan que la utilidad pública ha sido utilizada para “coartar de manera injustificada la autonomía de las entidades territoriales” y como ejemplo de ello citan el artículo 2º del Decreto Reglamentario 934 de 2013 que impide a las entidades territoriales dictar normas que impliquen un ordenamiento minero.¹

¹ El inciso 1º de dicho artículo establece: “Dado el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, a través del Ordenamiento Territorial no es posible hacer directa ni indirectamente el Ordenamiento Minero, razón por la cual los planes de ordenamiento territorial, planes básicos de ordenamiento territorial o

Así mismo, dicen que la calificación de la minería como actividad de utilidad pública e interés social les impide a los concejos municipales organizarse territorialmente y dictar normas para la protección del patrimonio ecológico, y a las comunidades étnicas les impide implementar herramientas que garanticen su identidad cultural. Al respecto dicen: *“Así, es claro que esta limitación, que nace de esa consagración automática de la minería como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases, impone, en palabras de la misma Corte Constitucional, una restricción desproporcionada al principio de autonomía territorial...”*

En el **sexto cargo**, manifiestan que la disposición demandada vulnera los artículos 209, 287, 288, 289, 300-2, 310, 311, 313-7 y 317 superiores, toda vez que vulnera el principio de autonomía territorial y las competencias de las entidades territoriales en relación con la regulación del uso del suelo.

Señalan que como la decisión respecto de la declaratoria de utilidad pública de la actividad minera y la decisión sobre la respectiva expropiación corresponde al gobierno central en todos los casos, se estaría vaciando la competencia de las entidades territoriales, impidiéndoles regular el uso del suelo y proteger los recursos naturales y la seguridad alimentaria. Dice la demanda: *“Dado que la declaratoria de utilidad pública e interés social de las actividades mineras es de competencia del Gobierno Nacional, esta competencia no puede tener un alcance ilimitado, como lo establece la norma acusada.”* Y continúan diciendo: *“En este sentido, avalar la prioridad incondicional de la actividad minera y permitir expropiaciones a su favor en todas las ramas y fases de la actividad extractiva, significaría en la práctica la anulación de las competencias de las autoridades territoriales para regular el uso del suelo y proteger los bienes inmuebles que se encuentran sobre él y están destinados a actividades que tienen protección constitucional explícita, como el cuidado de las cuencas hídricas o la seguridad alimentaria.”*

En el **séptimo cargo**, los demandantes señalan que la expresión acusada vulnera los artículos 1, 3, 8, 121, 123-2 y 150 de la Constitución, por cuanto excede la libertad de configuración política del Congreso. En efecto, según la demanda la disposición demandada estaría desbordando el margen de configuración del Congreso en la medida en que afecta de manera desproporcionada los derechos constitucionales al ambiente, al desarrollo sostenible, al agua y a la participación política.

IV. INTERVENCIONES²

1. Ministerio de Minas y Energía

esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán incluir disposiciones que impliquen un ordenamiento de la actividad minera en el ámbito de su jurisdicción, salvo previa aprobación de las autoridades nacionales.”

² Además de las intervenciones reseñadas, fueron recibidas intervenciones del Departamento Minero Energético de la Universidad Externado de Colombia, de la Vicepresidencia de Minería, Hidrocarburos y Energía de la ANDI, y de la Defensoría del Pueblo, una vez vencido el término de fijación en lista. Por lo tanto, no serán consideradas.

El representante del Ministerio de Minas y Energía solicita a la Corte que se declare **inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, por ineptitud sustantiva de la demanda**. Subsidiariamente, que declare la **exequibilidad** de la norma demandada, por cuanto los accionantes no precisaron los argumentos que soportan la pretensión de inexequibilidad.

En primer lugar, el interviniente considera que la demanda no cuenta con los requisitos de procedencia, toda vez que los accionantes se limitaron a enunciar discrepancias con la norma jurídica acusada, sin precisar, de forma clara y concreta, los argumentos sobre los cuales se fundamentan sus pretensiones.

Subsidiariamente, expone argumentos favorables a la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada, y precisa que la consideración de la actividad minera como de utilidad pública e interés social no es incompatible con la obligación de protección del medio ambiente a cargo del Estado.

Expresa que el objetivo de la norma demandada es precisamente la protección del medio ambiente, situación omitida por los accionantes. De esta manera, el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 permite el control de los recursos del subsuelo desde el nivel central, lo que evita que el desarrollo de la actividad minera, en forma desorganizada, impacte negativamente en el ambiente.

Manifiesta que la norma acusada no vulnera el principio de protección, conservación y acceso de los recursos naturales, ni limita desproporcionadamente la obligación estatal de protección de los recursos agropecuarios.

En efecto, indica que de acuerdo con el artículo 334 superior, el Estado se encuentra facultado para intervenir en la explotación de los recursos naturales. En este sentido, declarar la minería como una actividad de interés social y utilidad pública permite racionalizar la economía, fijar requisitos a los explotadores y concesionarios, cumplir los requisitos ambientales consagrados en la ley, establecer políticas ambientales que permitan un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales, y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos en el territorio nacional.

Igualmente, subraya que la norma acusada no limita de manera desproporcionada el principio de autonomía territorial y la posibilidad que los ciudadanos intervengan en las decisiones relacionadas con el ejercicio, la utilidad e idoneidad de la actividad minera en su territorio, como pretenden hacerlo ver los demandantes. Así mismo, indica que con la disposición demandada no se impone un límite a las competencias de las entidades territoriales en relación con el uso del suelo y subsuelo, y que, a su vez, no se ha excedido la libertad de configuración política del Congreso.

Para argumentar esta postura, manifestó que en la Sentencia C-395 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), y de acuerdo con lo consagrado en el artículo 360 de la Constitución Política, la Corte Constitucional estableció que la autonomía de las entidades territoriales sobre los recursos mineros no es absoluta. Por lo tanto, ésta debe armonizarse con los límites impuestos por el Congreso, y con el principio de Estado unitario.

Así, pone de presente que de acuerdo con el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Política, a los concejos municipales les corresponde reglamentar los usos del suelo dentro de los límites fijados por la ley.

Igualmente, manifiesta que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, el cual fue declarado exequible por la Corte Constitucional, prohíbe la consagración de zonas excluidas de minería por parte de las autoridades territoriales, incluyéndose los planes de ordenamiento territorial.

Así mismo, señala que de acuerdo con el artículo 288 superior y la Ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial, o Ley 1454 de 2011, las competencias de los municipios no incluyen asuntos relacionados con el subsuelo o las actividades mineras y petroleras. Sin embargo, sí se señala que los planes de ordenamiento territorial deben sujetarse a la Constitución y la ley.

En este sentido, considera equivocada la apreciación de los accionantes, quienes, a su juicio, afirman que la explotación minera a cargo del Estado obedece a una supuesta autorización concedida por las entidades territoriales para la explotación del subsuelo.

Igualmente, considera que la norma demandada armoniza con lo consagrado en la Ley 1450 de 2011 o Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, que señala que el Gobierno Central tiene competencia para adoptar las decisiones para organizar el subsuelo y los recursos allí existentes. En consecuencia, no se ha conferido competencia a las entidades territoriales para disponer sobre la organización o la explotación del subsuelo en sus planes de ordenamiento territorial.

Finalmente, indica que la norma demandada no contraviene la potestad de configuración del Congreso, toda vez que ésta no resulta irrazonable o desproporcionada, ni transgrede abiertamente la Carta Política,

2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

A pesar de presentar argumentos relacionados con **la falta de aptitud** de la demanda, el representante del Ministerio de Minas y Energía intervino **en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada**.

Considera que los demandantes se limitaron a realizar una interpretación subjetiva de la norma acusada, razón por la cual no cumplieron con los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y

suficiencia exigidos por la Corte Constitucional para la admisión de las demandas de inconstitucionalidad.

Así mismo, indicó que en la demanda no se establecen las razones por las cuales la disposición acusada contraría la Carta Política, sino que obedece a una interpretación puramente subjetiva de los demandantes.

Intervención ciudadana de Greenpeace Colombia

Silvia Helena Gómez Echeverri, coordinadora en Colombia de la organización Greenpeace, **solicita que se declare la inexequibilidad del texto parcialmente acusado.**

Para defender su postura, presentó tres argumentos: i) los efectos de la minería en la peor crisis ambiental de la humanidad, y, particularmente, en el calentamiento global, ii) que la consagración de la minería, en todas sus fases, como una actividad de utilidad pública y social, vulnera la obligación a cargo del Estado de proteger, conservar y garantizar el acceso a los recursos naturales, especialmente el agua de los páramos, y, finalmente, iii) que la puesta en práctica de la norma acusada ha ocasionado el despojo y desplazamiento a favor de las multinacionales mineras, y no en beneficio de la expropiación estatal.

En primer lugar, indica que las emisiones tóxicas de gases han provocado catastróficos efectos, como es el caso del calentamiento global. Así, menciona que de acuerdo con el informe “Cambio Climático 2014: Mitigación del Cambio Climático”, realizado por el tercer grupo de trabajo del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático de Naciones Unidas, entre 2000 y 2010 las emisiones de CO₂ aumentaron 10 giga toneladas, de las cuales, 47% se deben al sector energético. Así mismo, para disminuir la temperatura global en 2°C, sería necesario reducir las emisiones de gases entre un 40% y un 70%.

En este sentido, es necesario el desarrollo de nuevas fuentes de energía y de una nueva concepción de desarrollo sostenible, para evitar fenómenos ambientales que se han presentado en Colombia como consecuencia del aumento de las emisiones de gases, como es el caso del Fenómeno del Niño.

Señala que resulta alarmante que a pesar de que Colombia tenga una Constitución Política Ecológica, se dé excesiva prelación a la actividad minera a pesar de la crisis que atraviesa el planeta actualmente, especialmente cuando, según informes de la Contraloría, entre el 92% y el 95% de la producción de carbón es destinada a la exportación, generando daños irreversibles en el país.

En segundo lugar, manifiesta que el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 otorga al Estado la prerrogativa de expropiar y destinar bienes inmuebles para la realización de actividades mineras, a pesar de que éstos estén destinados a la protección de recursos naturales.

Pone de presente la manera en que se expiden títulos mineros para la explotación de los páramos, lo cual ha implicado una degradación de estos ecosistemas, los cuales representan una fuente de recursos hídricos y son capaces de absorber el carbono atmosférico, mitigando los negativos efectos del cambio climático.

Así mismo, indica que la actividad minera ha sido favorecida en detrimento de otras actividades productivas, y del derecho constitucional al ambiente sano del que gozan los ciudadanos.

Subraya que con el carácter de actividad de interés público que se ha dado a la minería, se ha ocasionado el desarrollo abrupto de multinacionales, quienes obtienen los permisos para la explotación de recursos de forma indiscriminada. Ello ha repercutido en violaciones considerables de derechos humanos a poblaciones campesinas, quienes son recurrentemente despojadas de sus territorios con la avenencia de grupos al margen de la ley, para la implementación de procesos de explotación minera.

En similar sentido, afirma que a pesar de que se aduce que con la actividad minera se genera un desarrollo económico favorable al Estado, lo cierto es que el Estado no obtiene una cifra considerable por concepto de regalías como resultado de la explotación del carbón. Así, según informes de la Contraloría, Ecopetrol ha pagado trece veces más impuestos que la Drummond y Cerrejón juntas, y en Cesar y Guajira, municipios donde se concentran este tipo de actividades, hay una tasa de pobreza del 90%.

Concluye su intervención subrayando que la minería de oro, níquel y carbón es una actividad privada a expensa de los recursos naturales no renovables de la Nación.

Intervención ciudadana de Jesús Alberto Castilla Salazar

El ciudadano Jesús Alberto Castilla Salazar, senador del Polo Democrático Alternativo y dirigente campesino, **coadyuvó la demanda de inconstitucionalidad**³.

El interviniente indicó que la calidad de utilidad pública e interés social que el Congreso ha otorgado a la actividad minera, en todas sus ramas y fases, limita en forma desproporcionada el artículo 65 superior, que contiene la obligación constitucional de proteger los recursos agropecuarios.

Adicionalmente, manifestó que la norma demandada también viola, en forma desproporcionada, el derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria, y el deber del Estado de brindar progresivamente acceso a la tierra a los campesinos, protegidos por los artículos 64 y 66 de la Constitución Política.

³ Cuaderno 1, Folios 99 a 109.

En primer lugar, señaló que la agricultura es una actividad que permite el disfrute de múltiples derechos, como es el caso del derecho a la alimentación, al trabajo y a una vida digna, entre otros. Sin embargo, ésta ha sido afectada negativamente por el impulso de la actividad minera, la cual ha repercutido en expropiación de tierras, desalojos y desplazamientos forzados de los campesinos.⁴

Igualmente, pone de presente que la implementación de la actividad minera ha significado profundas transformaciones en la estructura productiva de los lugares en los cuales ésta se desarrolla. Así, pone como ejemplo el caso del departamento del Cesar, e indica que en 1990, dicho departamento aumentó significativamente la producción de carbón, en detrimento de la producción agrícola.

En segundo lugar, indica que la declaratoria de utilidad pública de la actividad minera, en todas sus fases, afecta de manera desproporcionada diversas garantías constitucionales, como es el caso de la obligación que tiene el Estado de promover el acceso progresivo a la tierra, contenida en el artículo 64 superior. Ello, porque se permite de forma desproporcionada, y sin apelar a ningún mecanismo de ponderación, que se expropian bienes que han sido adjudicados a los campesinos para democratizar el acceso a la tierra. Como consecuencia, también se impide que se adjudiquen tierras a los campesinos, toda vez que éstas estarían destinadas al desarrollo de actividades mineras.

Finalmente, indica que se privilegia desproporcionadamente a la actividad minera sobre la actividad agrícola, lo que repercute en un desmejoramiento de la producción de alimentos y la protección de sistemas locales de producción campesina.

Intervención ciudadana de la bancada Alianza Verde

Los congresistas Claudia López, Antonio Navarro Wolff, Jorge Prieto, Jorge Iván Ospina, Angélica Lozano, Inti Raúl Asprilla y Óscar Ospina, presentan argumentos a favor de la **inconstitucionalidad de la norma demandada**⁵.

En primer lugar, proponen que la Corte realice un test de proporcionalidad para resolver la tensión constitucional resultante de la concepción de la minería como actividad de utilidad pública, y de la necesidad de protección ambiental.

Así, señalan que la finalidad de la medida contenida en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, o Código de Minas, esto es, el carácter de utilidad pública e interés social de la minería, en todas sus fases, no persigue un fin constitucionalmente válido. Sin embargo, el interés superior de protección ambiental sí lo tiene, por cuanto permite dar cumplimiento no sólo a los principios generales ambientales previstos en el ordenamiento jurídico

⁴ Cuaderno 1, Folio 102.

⁵ Cuaderno 1, Folios 110 a 124.

colombiano, sino a los compromisos adquiridos internacionalmente, como es el caso del principio de desarrollo sostenible, consagrado en la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

Establecen que la idoneidad para alcanzar el objetivo de desarrollo económico sostenible de país no depende de la declaración de la industria minera como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases, sino que ello debe evaluarse en cada proyecto.

Finalmente, manifiestan que la consagración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social, no es una medida necesaria. Para argumentar esta afirmación señalan que, de acuerdo con cifras disponibles en el Sistema de Información Minero Colombiano de la Unidad de Planeación Minero Energética, la producción de carbón, ferroníquel, azufre, calizas y esmeraldas creció más en el periodo entre 1990 y 2001, previo a la expedición del Código de Minas, que entre los años 2001 a 2012.

Finalmente, indican que hay medidas menos lesivas para la protección del ambiente que a la vez pueden garantizar la seguridad jurídica de las concesiones mineras.

Intervención de la Vicepresidencia de Minería, Hidrocarburos y Energía de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia (ANDI)

El ciudadano Jaime Mauricio Concha Prada, en su calidad de Vicepresidente de Minería, Hidrocarburos y Energía de la Asociación Nacional de Industriales de Colombia, intervino en el trámite para defender la **constitucionalidad de la norma demandada**⁶.

Inició su argumentación estableciendo que la expropiación para el ejercicio de la actividad minera no es una figura arbitraria, pues la misma tiene una regulación legal y jurisprudencial que reconoce al titular del derecho de dominio las garantías del debido proceso, y una indemnización por razón de la limitación de su derecho. Igualmente, indicó que la razón de ser de esta disposición es la protección del interés general.

A su vez, señaló que el carácter de utilidad pública e interés social de la minería no desconoce el principio de función social de la propiedad. Estableció que la minería es la actividad económica con mayor carga regulatoria por el Estado, y cuyos límites son impuestos por el Congreso. Para ilustrar esta afirmación, manifiesta que en el artículo 117 del Código de Minas se fijan reparaciones e indemnizaciones en el caso de materiales de construcción, y en los artículos 121 a 136 se prevén las garantías a favor de los grupos étnicos en proyectos mineros.

Igualmente, indicó que la Corte Constitucional, en Sentencia C-216 de 1993, mediante la cual declaró la exequibilidad del artículo 7º del Decreto 2655 de

⁶ Cuaderno 1, Folios 125 a 220.

1988, anterior Código de Minas, sostuvo el carácter de utilidad pública e interés social de la industria minera.

Estableció que las compensaciones asumidas por la industria minera son necesarias para el desarrollo social, y para la continuidad de programas dirigidos a luchar contra la extrema pobreza, como Familias en Acción y el Sistema de Protección Social. Ello revela el carácter de utilidad pública e interés social de esta actividad económica.

Finalmente, subraya que el ejercicio de la minería en Colombia no es fácil o arbitrario. Para ello, pone de presente que el total de títulos mineros otorgados no supera el 4% del territorio nacional, y que sólo el 0,4% de éste está siendo explotado actualmente.

Intervención de la Fundación Gaia Amazonas

El Director de la Fundación Gaia Amazonas coadyuvó la demanda de inconstitucionalidad, y reiteró los argumentos de los demandantes. En consecuencia, solicitó la **declaratoria de inconstitucionalidad de la norma acusada**⁷.

Reiteró que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería, en todas sus ramas y fases, resulta violatoria de los postulados de la Constitución Ecológica y de la obligación de protección ambiental, que también son de interés público.

Subrayó que la norma demandada entra en conflicto con los derechos y obligaciones que las entidades territoriales tienen para gestionar de manera autónoma sus intereses y regular el uso del suelo de sus territorios. Resaltó que la expropiación de tierras para actividades mineras, con independencia de las decisiones adoptadas por las autoridades territoriales, refleja esta situación.

Intervención de los ciudadanos Daniel Garcés Carabalí y Luis Enrique Orduz Valencia

Los ciudadanos Daniel Garcés Carabalí, en su calidad de miembro del equipo de coordinación nacional del Proceso de Comunidades Negras en Colombia, PCN y Luis Enrique Orduz Valencia, en su calidad de integrante del Coordinador Nacional Minero Energético, coadyuvaron la demanda de inconstitucionalidad, **solicitando la declaratoria de inexecutable de la norma demandada**⁸.

Reiteraron que la disposición que declara la minería como actividad de utilidad pública e interés social vulnera la Constitución Ecológica, la obligación de proteger el medio ambiente sano, la autonomía de las entidades

⁷ Cuaderno 1, Folios 221 y 222.

⁸ Cuaderno 1, Folios 223 a 244.

territoriales en el uso del suelo de sus territorios y la participación política de los ciudadanos.

Igualmente, resaltaron que la Corte Constitucional, en Sentencia C-339 de 2002, mediante la cual se declaró exequible el Código de Minas, salvo algunas expresiones, puso de presente el impacto ambiental de la minería en el suelo, el agua y la atmósfera.

Así mismo, subrayaron que de acuerdo con las conclusiones resultantes del *proyecto Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade*, de mil cuatrocientos cuarenta y cinco (1445) conflictos ambientales en el mundo, noventa y nueve (99) ocurren en Colombia, siendo el segundo país con mayor cantidad de conflictos ambientales, después de India. De esos noventa y nueve (99) conflictos, cuarenta (40) corresponden a actividades mineras directas en sus fases de exploración y explotación, y dos (2) más corresponden a actividades indirectas.⁹ En este sentido, una actividad que genera el 42% de los conflictos ambientales del país, mal puede considerarse como de utilidad pública e interés social.

A su vez, citan el informe especial sobre Minería, conflictos sociales y violación de derechos humanos en Colombia en octubre de 2012, elaborado por el CINEP. En este documento, se pone de presente las divergencias entre los intereses de los gobiernos nacionales y de los regionales, y se concluye que los excedentes de la minería y el petróleo no han generado un cambio significativo en el nivel de vida de la población.

Señalaron que según informes de la Contraloría General de la República, las zonas donde se explotan minerales cuentan con los indicadores socioeconómicos más bajos. Adicionalmente, las corporaciones regionales otorgan en forma indiscriminada títulos mineros y licencias ambientales, sin la observancia de los requisitos legales, y no cuentan con los recursos económicos necesarios para adelantar sus funciones de vigilancia.

En consecuencia, indicaron que el Congreso excedió su libertad de configuración al declarar la minería como una actividad de utilidad pública e interés social, pues vulneró los límites impuestos por la Constitución Política.

Intervención ciudadana de Javier Lautaro Medina Bernal

El ciudadano Javier Lautaro Medina Bernal, en su calidad de Coordinador del Equipo Movilización, Territorio e Interculturalidad del Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) – Programa por la Paz, intervino para sustentar el primer cargo de la demanda, y solicitar **la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición acusada**¹⁰.

Así, el interviniente sostiene que la declaración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social en todas sus fases contradice los postulados

⁹ Los intervinientes citan la página web <http://ejatlas.org/country/colombia>

¹⁰ Cuaderno 1, Folios 223 a 252.

de la Constitución Ecológica, y vulnera el principio de función social de la propiedad. En efecto, señala el interviniente que la norma acusada no incluye mecanismos de armonización que permitan ponderar dicho principio normativo con otros que puedan verse amenazados por razón de su implementación.

En primer lugar, señala que los principios de utilidad pública e interés general han sufrido una evolución histórica, que se aleja del liberalismo clásico, para efectos de proteger los derechos de las minorías en sociedades predominantemente homogéneas, mediante el mecanismo de la ponderación.

De esta manera, advierte que la concepción de utilidad pública e interés social de la minería se encuentra justificada, en el entendido que la explotación de los recursos naturales debe derivar en la obtención de recursos económicos que permitan satisfacer las necesidades de la población.

Sin embargo, el interviniente aduce que el vínculo que liga la extracción minera con la satisfacción de las necesidades sociales y la búsqueda del interés general, no es directo ni necesario. En Colombia no se ha alcanzado el objetivo de la declaratoria de utilidad pública e interés social de los proyectos mineros, lo que se demuestra con la falta de empleo en las regiones donde se explotan minerales, las precarias condiciones sociales en las que viven los ciudadanos, y el aumento de la conflictividad social en dichos municipios.

Para argumentar la anterior afirmación, el interviniente cita varios ejemplos: i) la minería sólo genera el 1% de los empleos en el país, no genera actividades productivas alrededor de ella, y casi la totalidad de oro y carbón es exportada sin ser transformada en el país, ii) los territorios en los cuales se realizan las actividades mineras son los que asumen, en forma desproporcionada, las cargas ambientales derivadas de la exploración y explotación minera, las cuales no son compensables y pueden ocasionar daños irreparables, iii) las luchas sociales relacionadas con la extracción minera se han intensificado, y, finalmente, iv) los municipios de extracción minera se caracterizan por la profunda pobreza de sus habitantes.

En conclusión, el interviniente manifiesta que la riqueza producida por la extracción de recursos mineros no satisface ni las necesidades colectivas propias del interés general, ni las necesidades diferenciadas de las regiones ubicadas en las zonas de actividad minera, lo que desvirtúa el vínculo entre utilidad social e interés general con la minería. En este sentido, la consagración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social genera una desigualdad frente a la protección de otras actividades económicas y frente a la protección ambiental, y favorece la vulneración de derechos fundamentales de las comunidades.

Intervención de la Agencia Nacional de Minería (ANM)

Andrés Felipe Vargas Torres, Jefe (E) de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Nacional de Minería –ANM, solicitó a la Corte **inhibirse para**

pronunciarse de fondo por ineptitud sustancial de la demanda, y subsidiariamente, declarar la exequibilidad de la disposición acusada¹¹.

En primer lugar, señaló que la demanda no cumple con los requisitos de aptitud contemplados en el Decreto 2067 de 1991, por cuanto no se satisfizo el requisito de “concepto de la violación”. Para el interviniente, las razones alegadas para solicitar la inconstitucionalidad de una norma jurídica no pueden ser vagas, abstractas, imprecisas o globales. Así, cita la Sentencia C-1052 de 2001, en la que se señala que los motivos de inconstitucionalidad deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.

En opinión del interviniente, la demanda no efectúa una confrontación entre el contenido real del texto acusado, y los artículos constitucionales presuntamente vulnerados, los cuales son entendidos por los demandantes como “Constitución Ecológica”. En efecto, pone de presente que los demandantes hacen referencia a las consecuencias de una eventual expropiación ilegal de territorio en favor de actividades mineras, lo cual constituye casos puramente hipotéticos que no son contemplados en la norma jurídica acusada.

Indicó que los casos hipotéticos planteados por los demandantes no se relacionan con la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería, sino con los eventuales efectos de una irregular ejecución de actividades mineras o expropiación, lo cual no se encuentra contemplado en el enunciado normativo.

A su juicio, los demandantes hacen una interpretación equivocada de los conceptos de utilidad pública e interés social, toda vez que la declaratoria contenida en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, no ordena ni prohíbe nada. En este sentido, la declaratoria de utilidad pública e interés social de la actividad minera no implica la desprotección de otras actividades económicas, sino que simplemente se refiere a un reconocimiento de la importancia de los recursos naturales no renovables, cuya explotación es de importancia para el interés general de la humanidad.

Indica que la norma acusada no implica una expropiación automática de bienes en favor de la minería, como equivocadamente manifiestan los demandantes. A juicio del interviniente, el Código de Minas incluye restricciones a esta actividad económica y contempla, por ejemplo, la protección de las comunidades étnicas.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que los cargos formulados carecen de certeza, especificidad y pertinencia, al aludir únicamente a interpretaciones subjetivas de los demandantes, el interviniente solicita a la Corte que se inhíba para conocer del fondo del asunto constitucional planteado.

¹¹ Cuaderno 1, Folios 255 a 272.

Subsidiariamente, el interviniente solicita a la Corte que declare la exequibilidad del texto demandado. Así, al dar respuesta a los cargos primero al cuarto, manifiesta que el ordenamiento jurídico colombiano prevé limitaciones al ejercicio de la actividad minera, entre éstos, la protección del principio de desarrollo sostenible, consagrado en los artículos 1º y 194 de la Ley 685 de 2001, las áreas de reserva de recursos naturales consagradas en el Decreto 1374 de 2013, y la obligación de adelantar la consulta previa a las comunidades étnicas.

Resalta que la consagración de la minería como actividad de utilidad pública e interés social no repercute en una vulneración de la obligación de protección del medio ambiente. En efecto, señala que el ordenamiento jurídico colombiano prevé diversas limitaciones y entidades encargadas de velar por la protección de los recursos naturales, como es el caso del Ministerio de Ambiente, de la Asociación Nacional de Licencias Ambientales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Igualmente, manifiesta que en los artículos 34 a 36 de la Ley 685 de 2001 se prevé la prohibición de desarrollar actividades mineras en determinadas zonas, para efectos de preservar las cualidades de los mismos, lo que implica que esta actividad no tiene el carácter ilimitado que los demandantes pretenden atribuirle.

Indica que tan sólo el 38% del territorio nacional es apto para el desarrollo de actividades mineras, y que a su vez, sólo el 4,4% del territorio nacional ha sido otorgado en concesión, y sólo el 0,97% está siendo actualmente explotado. Ello demuestra la falta de sustento fáctico de los argumentos de los demandantes, toda vez que las cifras mencionadas demuestran las amplias restricciones en el ordenamiento jurídico para el ejercicio de la minería.

Sobre los cargos quinto al séptimo, manifiesta que de acuerdo con lo consagrado en los artículos 332, 334 y 360 de la Constitución Política, el Estado es el propietario del subsuelo. Sobre el particular, en Sentencia C-691 de 1996, la Corte Constitucional se pronunció al establecer que *“El Estado es el propietario del subsuelo y no las entidades territoriales”*. Por ello, no es de recibo el argumento planteado por los demandantes, quienes afirman que las entidades territoriales están facultadas para disponer del subsuelo y sus minerales.

Subraya que la explotación del subsuelo a cargo del Estado tiene como finalidad racionalizar la economía para la obtención del mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional. En este sentido, la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería es un desarrollo del mandato constitucional de explotación de los recursos naturales, contenida en el artículo 360 superior.

Finalmente, señala el accionante que la autonomía de las entidades territoriales, alegada por los demandantes, no puede analizarse como un principio de carácter absoluto, sino que debe armonizarse con el principio de

Estado unitario. En este sentido, la facultad que tienen las entidades territoriales para administrar los recursos naturales no renovables debe entenderse en el marco de los límites impuestos por la Constitución y la ley, entre éstos, los límites a la autonomía impuestos por el Código de Minas a las entidades territoriales.

Intervención de la Universidad de Caldas

Los ciudadanos Javier Gonzaga Valencia Hernández, docente de planta del Departamento de Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y coordinador general de la Clínica Socio Jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas, Carlos Alberto Agudelo, profesor de planta de la Universidad de Caldas y coordinador del Grupo de Investigación Poderes Públicos, y Gustavo Mejía Chávez, María Alejandra Zárate y Ricardo Antonio Riveros, estudiantes del programa de derecho de la Universidad de Caldas, brindan concepto sobre el asunto de la referencia, y solicitan la declaratoria de **inexequibilidad de la norma acusada**¹².

En primer lugar, señalan que la Corte Constitucional debe realizar una acumulación integradora de los cargos propuestos por los accionantes, dada la afinidad temática de éstos. Así, para los intervinientes existen dos cargos: i) violación de las garantías consagradas en la Constitución Ecológica, y ii) violación a los derechos de participación y autonomía territorial de las entidades territoriales y derecho de participación de los ciudadanos en las decisiones ambientales.

Posteriormente, realizan un análisis del fondo de la demanda. Para los accionantes, al incluirse todas las fases de la actividad minera como de utilidad pública e interés social, sin atenderse a la diversidad social, cultural y ecológica del país, se impone una carga irracional y desproporcionada a las autoridades ambientales, a las organizaciones sociales, a las comunidades locales y a las entidades territoriales.

Así, con el texto de la norma se permite que el Estado y sus autoridades renuncien a una evaluación de la pertinencia y conveniencia del otorgamiento de licencias y autorizaciones ambientales, se limita la labor de prevención que dichas autoridades deben efectuar, y se desconoce el principio de precaución en materia ambiental.

Igualmente, consideran que la redacción del texto demandado implica una vulneración del principio de prevención ambiental, contenido en el artículo 80 superior, que impone al Estado la obligación de planificar y aprovechar los recursos naturales, con el fin de prevenir el deterioro ambiental.

Finalmente, coadyuvan los argumentos de los demandantes, en el entendido de que el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 vulnera el derecho a la autonomía territorial y de participación de las entidades territoriales.

¹² Cuaderno 1, Folios 273 a 288.

Intervención del Semillero de Investigación Ambiental TY QUICA SIE del Grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la UIS

El Semillero de Investigación Ambiental TY QUICA SIE del Grupo de Investigación Derecho y Sociedad de la Universidad Industrial de Santander brinda concepto en el trámite constitucional de la referencia, para solicitar la **inexequibilidad de la norma acusada**.

Para reforzar los argumentos de la demanda, indican que actualmente, sólo el 1% del agua disponible en el mundo es apta para el consumo humano, y para las actividades de riego, centrales eléctricas y saneamiento. Así mismo, resaltan que setecientos cuarenta y ocho (748) millones de habitantes en el mundo no tienen acceso al agua. Igualmente, mencionaron que la actividad minera no sólo produce daños en el sector agropecuario, sino que también es una actividad excluyente de éste.

Finalmente, indican que la norma en cuestión “desconoce el derecho fundamental y humano a la propiedad”, con el fin de adelantar una actividad económica lesiva del medio ambiente, como es el caso de la minería.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación remitió concepto y solicitó la declaratoria de **exequibilidad condicionada de la norma acusada**, en el entendido de que la declaratoria general de utilidad pública e interés social de la minería, no implica una habilitación a las autoridades nacionales para invadir las competencias propias de las entidades territoriales en materia de ordenamiento territorial, como tampoco le permite a las autoridades estatales de cualquier nivel, tomar decisiones en detrimento de los fines constitucionalmente protegidos, tales como el medio ambiente, los recursos naturales, la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, entre otros.

Según concepto del Procurador General de la Nación, son cuatro los problemas jurídicos que deben ser resueltos por la Corte Constitucional. En primer lugar, será necesario establecer si la declaratoria de utilidad pública e interés social de la industria minera, en todas sus ramas y fases, vulnera de manera desproporcionada el derecho constitucional al ambiente sano, el deber estatal de protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, en especial, el recurso hídrico, y la función ecológica de la propiedad.

A su vez, deberá establecerse si dicha declaratoria acorta de manera desproporcionada, la obligación del Estado de proteger los recursos agropecuarios.

Igualmente, es necesario establecer si la frase demandada limita el principio de autonomía de las entidades territoriales para regular los usos del suelo, reconocido en los artículos 1º, 287, 311 y 313 numeral 7º de la Constitución Política.

Finalmente, señala la relevancia de responder si la declaratoria de la minería como actividad de utilidad pública e interés social en todas sus fases, vulnera los derechos de la comunidad, en general, y de los miembros de los grupos étnicos, en particular, a participar en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un ambiente sano.

Frente al primer problema jurídico, el Procurador se aparta de la tesis planteada por los accionantes. A juicio del Procurador, si bien la minería, en todas sus fases, fue declarada como una actividad de utilidad pública e interés social, dicha declaratoria encuentra un límite constitucional en la obligación que tienen tanto el Estado como los particulares, de proteger el medio ambiente, lo cual se obtiene a través del aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, y de las prácticas de desarrollo sostenible.

En consecuencia, no puede predicarse lo afirmado por los accionantes, en el sentido de que la norma demandada permite la expropiación arbitraria de tierras para el ejercicio de actividades mineras, pues debe tenerse en cuenta que para el ejercicio de esta actividad económica, es necesaria la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

Con respecto a la presunta limitación de la autonomía de las entidades territoriales para regular el uso del suelo, el Procurador considera que no tiene lugar, toda vez que dicha facultad no es absoluta, sino que se encuentra limitada por las leyes, como es el caso del Código de Minas.

Sin embargo, el Procurador aclara que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería no puede devenir en un desplazamiento total de las competencias que tienen las entidades territoriales para la regulación del uso del suelo. En este sentido, las decisiones adoptadas con base en la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería, no pueden desconocer las competencias de las entidades territoriales.

Así mismo, señala el Procurador que la norma demandada no desconoce los derechos y garantías de las comunidades étnicas a ser consultadas cuando puedan verse afectadas como resultado de un proyecto minero.

Finalmente, considera que el artículo 65 de la Constitución Política consagra una prioridad especial a las actividades agropecuarias en el Estado. En este sentido, la prioridad otorgada por el Congreso a la actividad minera, como de utilidad pública e interés social, no puede preferirse a los fines que el Constituyente privilegió, como es el caso de las actividades agrícolas, las cuales se encuentran relacionadas con la integridad social, cultural y económica de la comunidad.

Por ello, solicitó una exequibilidad condicionada, en el entendido de que deben excluirse del ordenamiento, aquellas interpretaciones que resulten contrarias a los fines previstos por el Constituyente.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De acuerdo con lo consagrado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad de la norma acusada, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una disposición que hace parte de una ley de la República.

Asunto procesal previo: aptitud de la demanda

En el presente acápite la Sala realizará un breve resumen de los cargos de la demanda. Posteriormente explicará los requisitos de los cargos en las demandas de inconstitucionalidad, para luego analizar si en el presente caso la Corte debe pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la norma demandada, o si debe proferirse una decisión inhibitoria, como lo solicitan algunos de los intervinientes dentro del proceso.

2. Los demandantes señalan que la expresión “*En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases*”, consagrada en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, vulnera los artículos de la Constitución Política que conforman la Constitución Ecológica y que consagran el principio de desarrollo sostenible. Particularmente, manifiestan que dicha disposición contraviene lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 1°, 2°, 8, 11, 44, 49, 58, 63, 67, 78, 79, 80, 81, 82, 215, 226, 268-7, 277-4, 282-5, 289, 294, 300-2, 301, 310, 313-9, 317, 330-5, 331, 332, 333, 334, 339, 340 y 366 superiores.

Para fundamentar su solicitud presentaron siete cargos en contra del texto acusado. Por razones metodológicas, y para facilitar su análisis por parte de la Corporación, tales cargos serán clasificados en tres grupos dependiendo de las consecuencias jurídicas que los demandantes le atribuyen a la norma demandada, así: i) el primer grupo está conformado por los cargos primero a cuarto, que se refieren al medio ambiente, los recursos naturales, y la agricultura; ii) el segundo, por los cargos quinto y sexto, que acusan una vulneración del principio de descentralización y la autonomía de las autoridades territoriales y de las comunidades étnicas. Finalmente, iii) en el tercer grupo está incluido sólo el séptimo cargo que está relacionado con la presunta extralimitación del ámbito de configuración del Congreso.

3. En los cargos primero al cuarto, los demandantes argumentan que el texto demandado vulneraba los principios de la Constitución Ecológica, y, particularmente, la obligación del Estado de proteger los recursos naturales, el ambiente sano, los recursos agropecuarios y el principio de seguridad alimentaria.

A juicio de los demandantes, la declaratoria de la minería como una actividad de utilidad pública e interés social permitiría la expropiación de bienes inmuebles rurales, impidiendo con ello la realización de la función ecológica de la propiedad. De esta forma, sostienen los demandantes:

“Así, por ejemplo, conforme a la citada disposición podrán destinarse a la actividad minera terrenos que tengan calidades de ecosistemas protegidos, que tengan yacimientos de agua, que sean aledaños a ríos o represas, o donde se realicen actividades agropecuarias que soporten la actividad económica o la seguridad alimentaria de toda una región (...) La priorización irrestricta de la minería limita así de manera desproporcionada el derecho de propiedad privada, sobre todo cuando este derecho sirve como salvaguarda para la protección de múltiples valores y bienes colectivos que tienen expresa protección constitucional, como lo son las relacionadas con lo que la Corte ha denominado “Constitución Ecológica” (...) y la obligación constitucional de proteger, por ejemplo, los recursos hídricos de la Nación”.

4. En el segundo grupo de cargos los demandantes afirman que la declaratoria de utilidad pública e interés social de la minería limita desproporcionadamente la autonomía de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas para gestionar sus intereses y adoptar decisiones respecto del uso del suelo, impidiendo de contera la participación política en lo local, y la realización del principio de diversidad étnica y cultural de la Nación.

Manifiestan que el texto demandado declara la minería como una actividad económica que se regula desde el nivel nacional, y por lo tanto, como una actividad que concierne exclusivamente a las autoridades del nivel nacional. En este sentido, la disposición demandada prohíbe a las autoridades locales pronunciarse sobre la conveniencia o utilidad de los proyectos mineros, impide que ejerzan sus competencias de regulación sobre el uso del suelo, contenidas en los artículos 313 y 9º de la Constitución Política, y vulnera los derechos fundamentales de las comunidades étnicas a participar en las decisiones que les competen. De esta manera, afirman:

“Ahora, en la medida en que es un hecho conocido que la minería es susceptible de afectar el medio ambiente y el artículo 79 de la Constitución, señala expresamente que “La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”, al prohibírsele a las autoridades regionales, seccionales o locales, pronunciarse respecto a la utilidad de la actividad minera en sus municipios, pues esta es declarada de plano a nivel nacional, se desconocen los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deben orientar la resolución de las tensiones que lleguen a surgir entre los principios de unidad y de autonomía territorial en el ejercicio de las competencias atribuidas a las distintas entidades territoriales, como lo dispone el artículo 288 de la Constitución Política.

Adicionalmente, esta misma prohibición cercena las competencias para regular los usos del suelo y expedir normas orientadas a la defensa del patrimonio ecológico y cultural que la Constitución atribuye de manera directa a los Concejos Municipales (art. 313 num. 7 y 9 CP) (...)

Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado que la Constitución propugna por un modelo de Estado que se reconoce como culturalmente heterogéneo y que, por ende, está interesado en la preservación de las comunidades diferenciadas, a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales. En esta medida, la declaratoria de la minería como de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases vulnera de manera desproporcionada el derecho que estas comunidades también tienen a participar en la toma de decisiones que los afecten”.

5. Los demandantes consideran que el texto acusado, por un lado faculta al Estado a expropiar los bienes con la finalidad de iniciar actividades mineras, incluso si los mencionados bienes se encuentran destinados a la satisfacción de bienes jurídicos superiores, como la protección del ambiente, y en general, los principios contenidos en la Constitución Ecológica. Por otro lado, infieren que la disposición acusada vulnera el principio de participación política, y específicamente, la autonomía de las entidades territoriales para ordenar sus territorios y regular el uso del suelo, e impide que las comunidades étnicas participen en la toma de decisiones sobre proyectos que puedan afectarlas.

6. Sobre el particular, la Sala resalta que algunos de los intervinientes, como es el caso de la Agencia Nacional de Minería y el Ministerio de Minas y Energía, solicitaron a la Corte la inhibición por falta de los requisitos sustanciales de la demanda. Indicaron que los motivos de inconstitucionalidad de la norma alegados por los demandantes no eran claros, ciertos, específicos, pertinentes ni suficientes, toda vez que éstos controvertían consecuencias de aplicación de la norma que tienen un carácter puramente hipotético. En este sentido, al no cumplirse los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para considerar que la demanda es apta, la Corte estaría obligada a declararse inhibida en el presente asunto.

Análisis de los requisitos de aptitud de la demanda

7. Antes de plantear el problema jurídico que será resuelto en la presente providencia, la Sala aludirá brevemente a los requisitos que establece el Decreto 2067 de 1991 para que procedan las demandas de inconstitucionalidad.

Los requisitos del artículo 2º del decreto 2067 de 1991

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 establece que toda demanda de inconstitucionalidad deberá contener: i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, ii) una referencia a las normas constitucionales presuntamente vulneradas, iii) las razones por las cuales el accionante considera que las disposiciones acusadas vulneran normas superiores, iv) el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición de la norma demandada, cuando ello sea pertinente, y finalmente, v) las razones por las cuales la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma demandada. Señala el referido artículo:

“Artículo 2o. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; Sentencia C-131 de 1993.

4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda”.

8. Ahora bien, la Corte Constitucional se ha referido a la importancia de que los requisitos de la demanda se cumplan, no sólo formalmente, sino materialmente, con el fin de garantizar un verdadero control del poder público¹³. Para ello, ha explicado que las razones esgrimidas para desestimar la constitucionalidad de una norma jurídica deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En este sentido, el análisis de la Corte Constitucional estará dirigido a identificar la concreción de un cargo de constitucionalidad real y no simplemente aparente¹⁴. Al respecto ha manifestado:

*“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. **La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficiente. De lo contrario, la Corte***

¹³ Al respecto, ver Sentencias C-447 de 1997, C-131 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)

¹⁴ Al respecto, ver Sentencias C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda), C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny)

terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.¹⁵ (Subraya y negrilla fuera del texto)

Así mismo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido en qué consisten los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de los cargos de inconstitucionalidad. En este sentido, ha indicado que los cargos deben ser: i) **claros**, ii) **ciertos**, lo cual supone que deben recaer sobre el contenido de la disposición acusada, iii) **específicos**, que significa que deben plantear una contradicción entre normas demandadas, y, iv) **pertinentes**, en la medida en que los cargos deben tener carácter constitucional, y no exclusivamente legal o doctrinal, o de conveniencia, y, finalmente, v) deben ser **suficientes**, para suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición demandada. Señaló la Corte:

“En reciente oportunidad, esta Corte señaló que sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficiente. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda “sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte””.¹⁶ (Subraya y negrilla fuera del texto)

9. Por lo tanto, en el caso analizado la Sala deberá, en primer lugar: i) identificar la norma demandada, para posteriormente, ii) establecer si los cargos formulados por los demandantes cuentan con las exigencias de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que requieren las demandas de inconstitucionalidad. Ello se realizará a continuación.

10. La Sala advierte que los accionantes demandaron la expresión del artículo 13 de la Ley 685 de 2001 que señala: *“En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases”*. Para la Corte es claro que la norma jurídica demandada tiene como finalidad exclusiva la clasificación de una actividad económica, a saber, la minería, como una actividad de utilidad pública e interés social. Por consiguiente, al margen de las consecuencias normativas que se puedan derivar indirectamente de dicha clasificación por

¹⁵ Sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda)

¹⁶ Sentencia C-1256 de 2001.

virtud de otras disposiciones, ésta no prescribe ningún tipo de consecuencia directa como resultado de la mencionada declaratoria. No obstante, como se desprende de los cargos planteados, los demandantes han atribuido una serie de consecuencias normativas a la referida norma, y son precisamente estas consecuencias las que están siendo cuestionadas en la acción pública de inconstitucionalidad.

11. Luego de identificar la norma jurídica demanda y su objeto, la Sala realizará el análisis de la configuración de los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, exigidos por la jurisprudencia para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre la disposición demandada, como se expondrá a continuación.

Falta de certeza porque el cargo no se predica del texto acusado: necesidad de integrar la unidad normativa

12. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el requisito de certeza exige que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente, que tenga un contenido propio, y no sobre una norma puramente deducida o implícita, o sobre otras normas del ordenamiento jurídico no demandadas por los accionantes¹⁷.

13. En el presente caso los cargos planteados por los demandantes presuponen que la declaratoria de las distintas ramas y fases de la minería como actividades de utilidad pública e interés social conlleva, por sí misma, el otorgamiento de la facultad de expropiación al gobierno nacional. Sostienen que con ello se impide cumplir con las normas de la Constitución Ecológica, y en particular se frustra la realización de la función ecológica de la propiedad (cargo primero). Adicionalmente, sostienen que quedan desprotegidos una serie de bienes jurídicamente protegidos por la Constitución, como son el medio ambiente (cargo segundo), los recursos naturales, el agua y la agricultura (cargos tercero y cuarto). Adicionalmente, se estaría vulnerando la autonomía de las autoridades de las entidades territoriales y de las comunidades étnicas en su facultad para decidir los usos del suelo (cargo sexto). Con ello, dicen, el Congreso estaría excediendo el ámbito de su facultad de configuración legislativa (cargo séptimo).

Sin embargo, la Corte advierte que la declaratoria de utilidad pública e interés social de una actividad no implica, *per se*, las consecuencias jurídicas atribuidas por los demandantes, a saber, la facultad del Estado para expropiar los bienes inmuebles necesarios para la realización de proyectos mineros. La declaratoria de utilidad pública e interés social es un atributo que se refiere a los *motivos* o fines del Congreso, mientras que la facultad de expropiación determina los *medios* que éste le otorga a la administración –nacional o territorial- para lograrlos.

¹⁷ Sentencia C-1256 de 2001.

La diferencia entre la facultad de configuración legislativa para establecer los motivos de utilidad pública e interés social y la facultad para escoger los medios para desarrollarlos, se puede observar de una lectura del inciso tercero del artículo 58 de la Constitución Política. Dicha norma no sólo faculta al legislador para definir los motivos por los cuales puede haber una expropiación, lo faculta también para decidir en qué casos puede haber expropiación. En todo caso, ante la definición de un motivo como de utilidad pública e interés social, el Congreso puede decidir si hace uso de dicha facultad o no. Al respecto, la disposición dice: “*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.*” (resaltado fuera de texto).

La Corte resalta que los términos “*utilidad pública e interés social*” corresponden a conceptos jurídicos indeterminados. Por lo tanto, corresponde al legislador llenarlos de contenido en ejercicio de su potestad de configuración legislativa. En esa medida, hace parte de dicha potestad decidir en qué casos los motivos de utilidad pública e interés social justifican el otorgamiento de facultades a la administración para que adelante procesos de expropiación, y en qué otros casos los motivos de utilidad pública e interés social no son suficientes para justificar el otorgamiento de dicha facultad. Es perfectamente posible que el Congreso clasifique una cierta actividad o servicio público como de utilidad social e interés público, pero decida no otorgarle facultades al gobierno para adelantar expropiaciones, o que decida hacerlo sólo bajo ciertas condiciones o en determinados casos.

De lo anterior se concluye que se trata de dos facultades constitucionales diferentes, y que el Congreso no sólo tiene la potestad para definir los motivos de utilidad pública e interés social. También tiene la facultad de evaluar la conveniencia de los diferentes medios que puede utilizar la administración para lograr los objetivos de utilidad pública e interés social definidos en la ley. Así, el Congreso podría definir una actividad como de utilidad pública o interés social, sin facultar a la administración para iniciar procesos de expropiación. Podría, por ejemplo, establecer otros tipos de gravámenes sobre la propiedad, como servidumbres, o limitar temporalmente el derecho de propiedad en la medida en que sea necesario para desarrollar determinadas actividades o prestar ciertos servicios públicos definidos como de utilidad pública o interés social. En fin, en la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados, la declaratoria de una actividad como de utilidad pública o interés social no conlleva implícitamente que el Congreso le esté otorgando a la administración la facultad para adelantar procesos de expropiación. Lo que el artículo 58 impone es que sólo cuando haya motivos de utilidad pública o interés social previamente definidos por el Congreso puede haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Sin embargo, se reitera, sí puede declararse una actividad como de utilidad pública e interés social sin necesidad de que por ese solo hecho se estén confiriendo facultades a la administración en el orden nacional para iniciar procesos de expropiación.

14. La regulación de la expropiación no fue incluida como parte de las disposiciones demandadas en la presente acción pública de inconstitucionalidad, a pesar de ser el texto inmediatamente subsiguiente al aparte normativo demandado. En este sentido, si se siguiera la lógica de los cargos planteados en la demanda, los accionantes deberían haber incluido la regulación de la expropiación en su demanda. Al fin y al cabo, los señalamientos en contra de la disposición acusada, a saber, la imposibilidad de realizar la función ecológica de la propiedad, la consiguiente desprotección de la Constitución Ecológica, del medio ambiente y de los recursos naturales (cargos primero a cuarto), y la afectación de la autonomía de las entidades territoriales y de las autoridades de las comunidades étnicas (cargos quinto y sexto), y el exceso en la facultad de configuración legislativa (cargo séptimo) se derivan de la facultad del gobierno nacional para iniciar procesos de expropiación. Podría llegar a pensarse que en casos como éste la Corte debe entrar a integrar la unidad normativa. Sin embargo, como se analizará más adelante, conforme a la jurisprudencia constitucional la Corte sólo puede entrar a integrar oficiosamente la unidad normativa en casos excepcionales.

15. En ese mismo orden de ideas, la Corte tampoco advierte que del enunciado normativo acusado se desprenda una limitación del principio de autonomía de las autoridades de las entidades territoriales, ni de las comunidades étnicas en la adopción de sus decisiones en torno al uso del suelo (cargos quinto y sexto). La disposición demandada no atribuye ningún tipo de facultad a un órgano estatal, ni del nivel nacional, ni del territorial. Tampoco está limitando, condicionando, o de alguna otra manera regulando el ejercicio de dichas facultades. Como se dijo anteriormente, la norma demandada sólo está clasificando una actividad como de interés social y utilidad pública. Las consecuencias que se desprendan de dicha clasificación, estarán consagradas en otras disposiciones distintas, pero no en el texto demandado. Por lo tanto, mal podría decirse que toca el ámbito de la autonomía de las entidades locales, o de las autoridades de las comunidades étnicas.

De la misma manera en que los conceptos de utilidad pública e interés social son jurídicamente indeterminados, y no presuponen una configuración preestablecida de las relaciones jurídicas entre el Estado, quienes ejercen la minería, y los propietarios de los inmuebles necesarios para extraer recursos mineros, tampoco configuran la relación entre el gobierno nacional y las autoridades territoriales y étnicas. La clasificación de la minería como actividad de utilidad pública e interés social no conlleva una usurpación de las facultades de los municipios y departamentos, ni de las autoridades de las comunidades negras, indígenas, raizales, palenqueras y afrocolombianas. Más aún, dicha clasificación no atribuye ni distribuye facultades entre autoridades de distintos órdenes, ni impone restricciones o limitaciones al ejercicio de las mismas. Por lo tanto, tampoco desde este punto de vista puede afirmarse que la consecuencia atribuida por los accionantes se desprenda del texto demandado.

Insuficiencia de los cargos por no identificar las ramas y fases de la minería que no pueden ser consideradas actividades de utilidad pública e interés social

16. Ahora bien, tanto en el séptimo cargo como en la argumentación de los seis primeros, los demandantes también aducen que al considerar la minería como una actividad de utilidad pública e interés social en todas sus ramas y fases, el Congreso excedió su facultad constitucional para regular determinadas actividades económicas. Según el argumento, no todas las ramas y fases de la minería son susceptibles de clasificarse como actividades de utilidad pública e interés social. Extender tal clasificación a todas ellas, indistintamente, es contrario a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, pues impide realizar una ponderación a partir del valor que tiene cada bien jurídico en nuestro sistema constitucional. Al incluir indiscriminadamente todas estas ramas y fases de la minería como actividades de utilidad pública e interés social se estarían sacrificando injustificadamente ciertos bienes jurídicos como el medio ambiente o la agricultura, más allá de lo que está constitucionalmente permitido, dada la importancia relativa de cada bien jurídico dentro de nuestro sistema constitucional. En parte, dicho argumento adolece del mismo vicio de los anteriores, puesto que los demandantes lo estructuran sobre la base de una consecuencia normativa, que es la facultad de expropiación, la cual, como se vio, no se desprende del texto demandado.

17. Por otra parte, aun si se se aceptara en gracia de discusión que el cargo por exceder la facultad otorgada constitucionalmente al Congreso para regular actividades económicas no depende de la facultad del Estado para expropiar la propiedad raíz, lo cierto es que los demandantes no identifican cuáles son, en concreto, aquellas ramas y fases de la minería consideran que es inconstitucional declarar como actividades de utilidad pública e interés social. La adecuada formulación de un cargo dirigido en contra de una clasificación legal, por ser supra-inclusiva, requiere que los demandantes identifiquen aquellas categorías que consideran que es inconstitucional que el Congreso haya incluido. Lo contrario llevaría a que la decisión de la Corte exceda los términos mismos en los que los demandantes plantean los cargos.

18. En efecto, los demandantes argumentan que la manera en que el Congreso clasificó la minería como una actividad de utilidad pública e interés social es demasiado general, porque incluye todas las ramas y fases de la actividad. Para ellos, es contrario a la Constitución que todas las ramas y fases estén incluidas en esta categoría. El problema, entonces, consiste en que la norma incluye algunas ramas y fases de la actividad minera que no deberían clasificarse como de utilidad pública e interés social, porque de ello se desprenden una serie de consecuencias normativas que resultaría inconstitucional que se les extendieran. De tal argumento se desprende que para los demandantes la inconstitucionalidad es predicable únicamente en relación con la inclusión de algunas ramas y fases de la minería, pero no lo es en relación con otras. En últimas, lo que reprochan es el carácter general e indiscriminado de la clasificación. Sin embargo, en los términos en que

plantean la demanda, el pronunciamiento de la Corte se produciría en relación con la expresión “*la industria minera en todas sus ramas y fases*”. Por lo tanto, en ausencia de una identificación de las ramas y fases específicas que según los demandantes es inconstitucional declarar como de utilidad pública e interés social, un fallo de inconstitucionalidad sobre la norma demandada resultaría igualmente supra-inclusivo. En primer lugar, de producirse un fallo de inconstitucionalidad la Corte no excluiría sólo las ramas y fases que deberían excluirse, sino todas ellas. Al hacerlo prescindiría de otras que, en la lógica del argumento de los demandantes, sí serían susceptibles de declararse de utilidad pública e interés social, de acuerdo con la Constitución.

De aceptarse la aptitud del cargo ello supondría que la Corte debe hacer un análisis de cada rama y de cada fase de la actividad minera. Empecemos con las fases. Las fases de la actividad minera, según el artículo 2º de la Ley 685 de 2001, son las de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción. Sin embargo, la demanda no identifica cuáles de dichas fases deben ser excluidas de la categoría de actividades de utilidad pública e interés social, ni mucho menos precisa por qué se deben excluir. No aclara si se deben excluir por completo determinadas fases de la categoría de utilidad pública e interés social, o si sólo se deben excluir en relación con determinados minerales, o con ciertos métodos para llevar a cabo estas fases de la minería. Del mismo modo, la demanda tampoco establece cuál es el fundamento constitucional para adoptar una decisión de fondo en relación con algunas fases de la minería y no con otras, ni dice cómo afecta la declaratoria de cada fase como de utilidad pública e interés social a cada uno de los distintos bienes jurídico constitucionales presuntamente vulnerados.

En ese mismo orden de ideas es preciso anotar que ni el Código de Minas, el cual regula de manera integral, completa y sistemática la actividad,¹⁸ ni la demanda, definen qué es una “*rama*” de la minería. Tampoco lo hace la demanda, ni en ella se identifican cuáles son las ramas de la minería que consideran que es inconstitucional incluir como actividades de interés social y utilidad pública. Frente a la falta de una definición del término, y de una identificación de las ramas que resulta inconstitucional considerar como de utilidad pública e interés social, no puede la Corte Constitucional adoptar una decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición demandada.

En los términos en que está planteada la demanda, si la Corte llegara a declarar la constitucionalidad de la disposición demandada, su decisión cubriría todas las ramas y fases de la minería. Por lo tanto, la decisión de la Corte desbordaría el alcance de los cargos planteados. En casos como éste, en

¹⁸ El artículo 3º de la Ley 685 de 2001, dispone: “*Artículo 3º. Regulación completa. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del párrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o por aplicación supletoria a falta de normas expresas.*” (resaltado fuera de texto original)

los que los ciudadanos demandan normas clasificatorias por ser ultra- o supra-inclusivas, los demandantes deben identificar con precisión cuáles son las categorías que deben estar excluidas de la clasificación. En este caso particular, les correspondería identificar cuáles son las “*ramas y fases*” de la minería y plantear argumentos estableciendo por qué es inconstitucional clasificarlas como actividades de “*utilidad pública e interés social*”. Desde este punto de vista, los cargos planteados por los demandantes son **insuficientes**, y por lo tanto, tampoco son aptos para que la Corte emita un pronunciamiento de fondo.

19. Adicionalmente, un eventual pronunciamiento de fondo de la Corte tendría el efecto de excluir **todas las consecuencias** que se derivan de la clasificación de la minería como actividad de utilidad pública e interés social, cuando en realidad el cargo sólo va encaminado a declarar la inconstitucionalidad de algunos de sus efectos. En particular, como ya se dijo, el cargo va dirigido a atacar la facultad del gobierno nacional para expropiar inmuebles rurales necesarios para llevar a cabo actividades mineras. Desde este punto de vista, también resultaría desmedido proferir un fallo de fondo sobre la clasificación demandada. Además de lo dicho en relación con la falta de certeza, también por esta razón los ciudadanos deben identificar, no sólo las ramas y fases de la minería que deberían excluirse, sino las disposiciones que consagran las consecuencias específicas que consideran inconstitucionales. Como se dijo anteriormente, la clasificación de una actividad como de utilidad pública e interés social, por sí misma, no crea un régimen jurídico en el que se atribuyan una serie de facultades, restricciones, derechos y obligaciones que configuren *a priori* un conjunto de relaciones jurídicas determinadas. En esa medida, para que un cargo cumpla con el requisito de **suficiencia**, los demandantes deben identificar las consecuencias normativas específicas que consideran inconstitucionales e integrar las normas que consagran estas consecuencias a su demanda.

20. A manera de ejemplo, algunas de las consecuencias jurídicas de la declaratoria de la minería como una actividad utilidad pública e interés social, que están definidas en el Código, son la de inalienabilidad e imprescriptibilidad de los recursos mineros a favor de particulares (art. 6°), la posibilidad de expropiación de bienes inmuebles (art. 13°), la reversión gratuita de la infraestructura, instrumentos y construcciones utilizadas por las empresas mineras a favor del Estado como consecuencia de la terminación del contrato de concesión a cualquier título (art. 113), la obligación de las empresas mineras de recopilar y entregarle al Estado la información sobre la riqueza minera que posean (art. 339), y la obligación de actualizar el catastro minero, así como el carácter público de la información que tales empresas recopilen sobre la riqueza geológica del país (art. 340). De todas ellas, a la única a la que se refieren los demandantes es a la expropiación, pero como lo dijo la Corte, los demandantes no incluyeron la regulación de la expropiación como parte del texto demandado.

21. Por todo lo anterior, la sola clasificación de una actividad como de utilidad pública e interés social, sin consideración de las consecuencias

normativas que de ello se desprendan, no es suficiente para que la Corte entre a proferir una decisión de fondo sobre la contitucionalidad de la norma demandada.

Falta de especificidad: no se contrastó la contradicción entre el texto demandado y contenidos normativos específicos de la Constitución

22. Así mismo, los cargos de inconstitucionalidad formulados carecen del requisito de **especificidad**. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁹, las razones aportadas por el demandante deben definir con claridad y precisión la manera en que la disposición acusada vulnera disposiciones de la Constitución Política. Por lo tanto, los cargos no pueden ser indeterminados o genéricos.

23. Sin embargo, en el caso analizado, los argumentos presentados por los accionantes no establecen de manera concreta las contradicciones que aducen que existen entre la norma acusada y cada uno de los contenidos constitucionales que consideran infringidos. En efecto, tal y como se estableció previamente, la norma jurídica demandada tiene como objeto establecer una clasificación, sin especificar las consecuencias jurídicas que se derivan de ello. Dicha norma no establece el conjunto de hipótesis fácticas o de condiciones en las que el Estado puede llevar a cabo la expropiación de bienes para desarrollar actividades mineras, ni define las circunstancias en que no lo puede hacer, ni regula la manera como se deben desarrollar las diferentes ramas y fases de esta actividad para no afectar el medio ambiente, los recursos naturales o la agricultura, ni tampoco atribuye facultades a órganos específicos del Estado, ni les impone restricciones de las cuales pueda llegar decirse que limitan la autonomía que la Constitución le otorga a las entidades territoriales y a las autoridades de las comunidades étnicas.

24. A pesar de lo anterior, los demandantes señalan, genéricamente, que la disposición demandada vulnera un conjunto bastante amplio de disposiciones constitucionales, a saber, el Preámbulo y los artículos 2º, 8º, 11, 44, 49, 58, 63, 67, 78, 79, 80, 81, 82, 215, 226, 268-7, 277-4, 282-5, 289, 294, 300-2, 301, 310, 313-9, 317, 330-5, 331, 332, 333, 334, 339, 340 y 366 superiores. Sin embargo, no realizan análisis particulares que señalen en qué consiste la contradicción entre el texto demandado y cada una de las disposiciones constitucionales que consideran vulneradas. Por el contrario, se limitan a señalar los artículos que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, componen la denominada Constitución Ecológica. Así, por ejemplo, los demandantes no especifican las razones por las cuales la norma jurídica acusada se contrapone directamente con los derechos de los niños (artículo 44), ni con el derecho a la educación (artículo 67), ni con la prohibición de la fabricación, posesión y uso de armas químicas (artículo 81), entre otras.

¹⁹ Sentencia C-1256 de 2001.

De esta manera, la Corte concluye que los demandantes expusieron una serie de análisis y consideraciones indeterminadas que no permiten identificar una posible contradicción entre el texto demandado y las normas jurídicas que consideran violadas. En consecuencia, no se cumple con el requisito de especificidad.

Insuficiencia de los cargos por falta de sustento de los argumentos basados en daños al medio ambiente y a los recursos naturales

25. Finalmente, los argumentos planteados por los demandantes en el proceso de constitucionalidad no son **suficientes**. La Corte Constitucional ha indicado que para que se cumpla con este requisito el demandante debe aportar los elementos de juicio argumentativos y probatorios que permitan realizar el estudio de constitucionalidad en forma idónea. Sin embargo, la jurisprudencia no exige la realización de una exposición probatoria integral, por lo que el demandante tiene la posibilidad de solicitar la práctica de pruebas ante la Corte²⁰. Con todo, a pesar de lo anterior, los argumentos propuestos en la demanda deben despertar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada²¹.

Los argumentos presentados por los demandantes en el caso analizado no tienen esta cualidad. Dichos argumentos no se basan en una contradicción directa entre el texto constitucional y una hipótesis fáctica expresamente consagrada en la norma acusada. Se basan, más bien, en unas hipótesis sobre las consecuencias fácticas no intencionales que los demandantes atribuyen a la norma acusada, como que al declarar la minería como una actividad de utilidad pública e interés social se van a ver afectados el medio ambiente y los recursos naturales, especialmente el agua. Para llegar a tales conclusiones se basan en una cadena de inferencias sobre las consecuencias de la norma demandada. Según el argumento, de la norma demandada se derivan indirectamente una serie de incentivos, que a su turno promueven y facilitan la realización de una actividad económica, que a su vez produce ciertas externalidades negativas sobre el medio ambiente, la agricultura, y otros bienes jurídicos objeto de protección constitucional. En particular, sostienen que la declaratoria de todas las ramas y fases de la minería como de interés social y utilidad pública afecta negativamente el medio ambiente, la agricultura y los recursos naturales. Sin embargo, los demandantes no aportan sustento empírico que muestre que puede haber una correlación entre la norma demandada y los efectos empíricos que ellos aducen. En esa medida, resulta difícil que la Corte tenga algún indicio de que existe una relación de causalidad que justifique adelantar un juicio de constitucionalidad abstracto con base en la vulneración de la Constitución ecológica. Aun aceptando que en virtud de los principios de precaución y cautela la incertidumbre en relación con la afectación del medio ambiente pueda llevar a una decisión de inconstitucionalidad, los demandantes tienen la carga de sustentar empíricamente su argumento, al menos con indicios que produzcan una duda sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

²⁰ *Ibíd.*

²¹ *Ibíd.*

En efecto, los demandantes expusieron una serie de consecuencias jurídicas que no fueron demostradas a través de argumentos empíricos suficientes. Como ya se dijo, no señalaron cuáles son las fases y ramas de la minería que resultaría inconstitucional declarar de utilidad pública e interés social. Simplemente se limitaron a mencionar el carácter supra-inclusivo de la norma. Así, mencionaron que *“la norma analizada cubre casos en los que es razonable y proporcional pero que cubre muchos otros, demasiados, en que no lo es”*. Sin embargo, no presentaron argumentos suficientes que permitieran desvirtuar la presunción de constitucionalidad de la norma jurídica demandada.

26. Por otro lado, la Sala tampoco advierte la existencia de una duda razonable de inconstitucionalidad sobre el texto normativo acusado, toda vez que, como se ha explicado ampliamente en la presente providencia, los cargos nunca se dirigieron a cuestionar su contenido, el cual es puramente clasificatorio.

No puede obviarse que la Corte Constitucional debe abstenerse de efectuar un análisis de constitucionalidad abstracto con base únicamente en suposiciones, hipótesis, o afirmaciones no demostradas, ni en ocurrencias eventuales, o situaciones de hecho particulares. Corresponde a los demandantes la carga de probar las situaciones de hecho y de establecer su correlación con la disposición acusada, y con las normas constitucionales presuntamente infringidas. Por lo tanto, tampoco se cumple con el requisito de suficiencia de los cargos en este caso.

27. En definitiva, la Sala concluye que en el caso analizado los demandantes no han planteado evidencia de una correlación fuerte, ni de una relación de causalidad que permita establecer que hay un vínculo entre el texto demandado, las consecuencias atribuidas a éste, y los cargos de inconstitucionalidad planteados. Así, si bien cuestionaron la constitucionalidad de una parte del artículo 13 de la Ley 685 de 2001, lo cierto es que sus argumentos se dirigieron a controvertir efectos que no se desprenden del referido texto, sino que, posiblemente, se encuentran regulados en otras disposiciones que no fueron objeto de la acción de inconstitucionalidad. En consecuencia, las razones esgrimidas por los demandantes no cumplieron con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional para determinar la aptitud de los cargos en las acciones públicas de inconstitucionalidad.

Análisis de la decisión a adoptar

28. La Corte Constitucional concluye entonces, que los cargos planteados en la presente demanda de inconstitucionalidad no reúnen los requisitos exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional. No obstante, la Corporación deberá indagar si se encuentra facultada para suplir, de manera oficiosa, los errores en los que incurrieron los demandantes al formular los cargos, y, consecuentemente, integrar la unidad normativa

respectiva; o si por el contrario, deberá abstenerse de conocer de fondo el asunto planteado y, por lo tanto, proferir una sentencia inhibitoria.

El presente caso refleja un conflicto de principios y derechos constitucionales que deben ser armonizados. Por un lado están el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia y los principios de economía procesal y prevalencia del derecho sustancial, los cuales pueden verse afectados en caso de que la Corporación decida abstenerse de integrar la unidad normativa y de estudiar de fondo el caso planteado. Por el otro lado está la necesidad de salvaguardar el principio de supremacía constitucional. Particularmente, preservando el carácter limitado de la competencia que tiene la Corte Constitucional en virtud del artículo 241 superior, que faculta a esta Corporación para conocer de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, pero no a enmendar los yerros en que éstos hayan incurrido, o a analizar de oficio la constitucionalidad de las leyes.

29. En consecuencia, la Sala deberá responder el siguiente problema jurídico:

¿Puede la Corte Constitucional pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, aun cuando los cargos planteados por los demandantes no se desprendan del texto demandado, sean inciertos e insuficientes?

30. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la facultad de integrar oficiosamente la unidad normativa es de carácter excepcional, y que por lo tanto, la regla general es la inhibición cuando el demandante haya omitido realizarla.²² Así, ésta sólo será procedente cuando: i) se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, ii) la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras disposiciones, y, finalmente, iii) la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional. Al respecto, esta Corporación dijo que le corresponde a la Corte integrar la unidad normativa:

“(i) Cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”²³

²² Al respecto, ver Sentencias C-539 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-055 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-553 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); C-879 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto); C-889 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-1017 de 2012, (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-881 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) entre otras.

²³ Sentencia C-881 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

31. Ahora bien, pese a que en gracia de discusión podría concluirse, *prima facie*, que una decisión inhibitoria afectaría el derecho fundamental de acceso a la justicia y de los principios de economía procesal, buena fe, democracia participativa y prevalencia del derecho sustancial, por cuanto impediría que se profiera un fallo de fondo, la Corte Constitucional ha sostenido lo contrario, que inhibirse de proferir una decisión de fondo es lo que desarrolla más adecuadamente el principio de participación política.

32. Así, la **Sentencia C-1256 de 2001** (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), la señaló que los límites impuestos por el artículo 241 de la Constitución a la Corte Constitucional implican que esta Corporación no podrá realizar la integración oficiosa de la unidad normativa cuando los cargos de la demanda sean ineptos, incluso a pesar de que con posterioridad a la demanda los intervinientes presenten argumentos ciertos, específicos, pertinentes y suficientes que, de haberse planteado en la demanda, configurarían cargos de constitucionalidad idóneos.²⁴

En efecto, en la mencionada providencia la Corte no sólo advirtió los límites competenciales impuestos por el artículo 241 superior, que impiden que la Corporación se pronuncie sobre normas jurídicas que no han sido objeto de una demanda ciudadana, sino que, adicionalmente consideró que inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo cuando los cargos de una demanda son ineptos es lo que mejor desarrolla el principio de democracia participativa. En este sentido, la decisión de inhibición, lejos de constituir una defensa absoluta del principio de legalidad y de las normas jurídicas procesales, permite proteger: i) el debido proceso constitucional, iii) el real y efectivo acceso a la justicia por parte de los demandantes y ciudadanos intervinientes, y finalmente, iii) fortalece la democracia participativa, el ejercicio del control político, y hace más transparente la función de la Corte. Así, indicó esta Corporación:

*“Finalmente, pero en estrecha relación con el punto anterior, la Corte observa que si los procesos de constitucionalidad deben estar orientados a fortalecer un diálogo entre las instituciones, la ciudadanía y el operador jurídico, una decisión inhibitoria no resulta desproporcionada sino que, por el contrario, amplía las posibilidades en este sentido. **En efecto, la decisión inhibitoria no hace tránsito a cosa juzgada y, por el contrario, permite que el actor, o cualquier otro ciudadano, pueda volver a presentar la demanda de inconstitucionalidad, teniendo la posibilidad de profundizar en el estudio del tema y hacer más fecundo el debate en una nueva oportunidad. Por consiguiente, si se pondera la economía procesal frente al derecho a participar en el ejercicio y control del poder político, bien sea mediante la presentación de demandas de inconstitucionalidad (CP. artículo 40-6, o a través de las intervenciones ciudadanas (CP. artículo 242-1), es claro que debe prevalecer este último.** Así mismo, desde el punto de vista de la*

²⁴ Al respecto, ver Sentencia C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)

*prevalencia del derecho sustancial, es errado afirmar que un pronunciamiento de fondo resulta indispensable, pues el acceso a la justicia y la guarda de la supremacía constitucional solamente adquieren sentido cuando se garantiza el debido proceso mediante una posibilidad real y efectiva de ejercer el control político. En cuanto a la buena fe del actor, que parecería afectada, la Corte concluye que no puede dársele un carácter absoluto, hasta llegar a desvirtuar la esencia misma del control de constitucionalidad. **Y por último, todo lo anterior demuestra entonces que la decisión inhibitoria, lejos de afectar, fortalece la democracia participativa y hace más transparente la función atribuida a la Corte**".²⁵*

33. De tal modo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que la decisión inhibitoria por razón de la inadecuada formulación de los cargos garantiza los principios de la democracia participativa, y particularmente, el ejercicio del control político. En efecto, ésta posibilita el desarrollo de un debate constitucional futuro con mayor profundidad y solidez, en el cual pueden participar tanto los demandantes e intervinientes iniciales, como otros ciudadanos, lo que repercutiría en una verdadera salvaguarda del derecho de acceso a la administración de justicia.

34. En esta oportunidad, la Sala reiterará el precedente fijado por la Corte Constitucional. Así, en tanto la demanda analizada no cumplió con los requisitos sustanciales de aptitud, toda vez que los cargos alegados carecen de certeza, especificidad, y suficiencia, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre el fondo del asunto, con el fin de garantizar el principio de democracia participativa y el derecho al debido proceso constitucional.

VII. DECISIÓN

Con base en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE

DECLARARSE INHIBIDA para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la frase “(E)n desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárese de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases”, contenida en el artículo 13 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

²⁵ Sentencia C-1256 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes)

Presidenta

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con Salvamento de Voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con Salvamento de Voto

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General