



COMUNICADO 13

Abril 15 de 2021

SENTENCIA C-095/21

M.P. Alberto Rojas Ríos

Expediente: (D-13682) y (D-13683)

Norma acusada: Ley 1955 de 2019 (art. 26 y 28)

CORTE DECLARA INCONSTITUCIONAL DOS NORMAS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 QUE ESTABLECEN REGULACIONES SOBRE LA LIQUIDACIÓN DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA Y LA LIBERACIÓN DE ÁREAS MINERAS, POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

1. Norma objeto de control constitucional

“LEY 1955 DE 2019

(Mayo 25)

**Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo
2019**

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad’.

ARTÍCULO 26. LIQUIDACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN MINERA.

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

En aquellos casos en que el contratista no se presente a la liquidación del contrato previa notificación o convocatoria por parte de la autoridad minera, o las partes no lleguen a

un acuerdo, la entidad liquidará el contrato en forma unilateral mediante acto administrativo debidamente motivado dentro de los dos (2) meses siguientes a la convocatoria o a la falta de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Vencido el plazo anteriormente establecido sin la realización de la liquidación, la autoridad minera podrá liquidar el contrato en cualquier tiempo dentro de los dos (2) años siguientes de mutuo acuerdo o unilateralmente, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 141 ibídem.

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

ARTÍCULO 28. LIBERACIÓN DE ÁREAS. Las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera y que por cualquier causa queden

libres, solo podrán ser objeto de propuesta de contrato de concesión trascurridos quince (15) días después de la firmeza del acto administrativo de rechazo o desistimiento o cualquiera otro que implique la libertad del área.

El área que haya sido objeto de un contrato de concesión minera, que termine por cualquier causa, solo se podrá desanotar del Catastro Minero Nacional dentro de los quince (15) días siguientes a la suscripción del acta de liquidación bilateral o a la liquidación unilateral del mismo. En el caso

de los títulos mineros que no son objeto de liquidación se seguirán las reglas de este artículo sobre solicitudes mineras. El acto administrativo a que se refiere el inciso primero de este artículo, el que establece la liquidación del contrato, o el que da por terminado el título minero, deberán ser publicados en la página electrónica de la Autoridad Minera o en el medio que hiciere sus veces dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria o firmeza del acto. Dentro de este último término deberá inscribirse en el Registro Minero Nacional”.

2. Decisión

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

3. Síntesis de los fundamentos

La ciudadana Margarita Ricaurte Rueda formuló acción de inconstitucionalidad contra el artículo 26 (D-13682) y el artículo 28 (D-13683) de la Ley 1955 de 2019 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”. En relación con el primer enunciado legal, presentó una pretensión principal y otra subsidiaria, a saber: i) que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 vulneraba el precepto constitucional 158 (Principal); y ii) que la expresión “*la expedición del acto administrativo que declare*”, contenida en esa misma disposición quebrantaba los artículos 13, 29, 209, y 229 de la Constitución (Subsidiaria). Frente a la segunda proposición normativa, censuró el artículo 28 de la ley referida por desconocer el artículo 158 Superior (Principal).

En las pretensiones principales, la actora estimó que los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 vulneraba el principio de unidad de materia, al regular el procedimiento de liquidación de los contratos mineros y de liberación de las áreas mineras, por cuanto no tenía conexidad inmediata con los objetivos del plan de desarrollo. Es más, señaló que esas disposiciones se dedicaron a llenar vacíos legales, función que proscribe la jurisprudencia Constitucional.

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

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

i) El precepto accionado conculcaba los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, porque no establecía plazo alguno para la expedición del acto administrativo de terminación del contrato de concesión minera, el cual activaba el inicio del procedimiento de liquidación del mismo. Para la actora, la expresión acusada afectaba garantías mínimas del debido proceso, al dejar en incertidumbre a los contratistas a la hora de conocer la declaración de la terminación del contrato.

ii) El aparte atacado desconocía los principios de eficacia, eficiencia y economía, reconocidos en el artículo 209 de la Carta Política, en la medida en que la declaratoria de la terminación del contrato de concesión minera era innecesaria e inocua. Aseveraba que la regulación era inútil, porque las causales de terminación del contrato operan con independencia de que la autoridad minera las declare en un acto administrativo.

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

Ante esa situación, la Sala realizó el juicio de validez de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019 a partir de las pretensiones principales y subsidiarias de los cargos de las demandas.

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

Previo al análisis de mérito, estudió la aptitud sustantiva de la demanda en estas pretensiones principales. **Concluyó que la censura había observado los requisitos para pronunciarse de fondo**, toda vez que identificó los siguientes aspectos: i) el carácter instrumental de los artículos 26 y 28 de la Ley 1955 de 2019; ii) la adscripción de esas disposiciones a normas del Plan Nacional de Desarrollo; y iii) la ausencia de conexidad directa e inmediata de los preceptos acusados en relación con los objetivos generales de la Ley 1955 de 2019, porque subsanaba vacíos legales de forma permanente.

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

La disposición que se encuentre en una Ley del Plan Nacional de Desarrollo debe tener *un carácter instrumental* con las metas y objetivo de este. Además, la relación entre esos dos elementos normativos debe ser directa e inmediata a la par que estrecha y verificable. También deben tener una conexión teleológica.

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

La Corte Constitucional reiteró la **Sentencia C-415 de 2020**, en relación con el control de las normas de los Planes Nacionales de Desarrollo que establecen normas de carácter permanente para subsanar vacíos legales. En esas situaciones, considera que el juicio de constitucionalidad es más riguroso que en las demás normas que se consignan en los Planes Nacionales de Desarrollo, **pues consiste en constatar si existe justificación suficiente respecto de ese precepto legal, de modo “que exponga con claridad que:** i) *constituyen una expresión de la función de planeación; ii) prevén normas instrumentales destinadas a impulsar el cumplimiento del plan que favorezca la consecución de sus objetivos, naturaleza y alcance; iii) son mecanismos idóneos para la ejecución tratándose del plan nacional de inversiones; iv) no se pueden emplear para llenar vacíos e inconsistencias de otro tipos de disposiciones legales; y v) no pueden contener cualquier tipología de normatividad legal. Conexión inexorable con el plan y sus bases que será examinada caso a caso”*

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

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

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

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

4. Salvamentos y aclaraciones

Las magistradas **PAOLA MENESES MOSQUERA** y **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvaron parcialmente su voto. El magistrado **ALBERTO ROJAS RÍOS** Aclaró su voto. Finalmente, las magistradas **DIANA FAJARDO RIVERA** y **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, así como los magistrados **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**, **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO** y **JOSÉ FRANCISCO REYES CUARTAS** reservaron la posibilidad de aclarar su voto.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz** consideró que la mayoría debió declarar la inexecutable diferida del artículo 28 de la Ley 1955 de 2019, a fin de evitar un vacío legal que genera inseguridad jurídica. En efecto, el retiro de la norma del ordenamiento jurídico con efectos inmediatos desconoció el grave impacto de la decisión en los trámites en curso de la liberación de las áreas que hayan sido objeto de una solicitud minera. La propia ponencia y los antecedentes de la ley muestran que la regulación objeto de reproche se introdujo en el Plan de Desarrollo porque no existen normas administrativas ni legales que den claridad jurídica a los solicitantes de concesiones mineras, de ahí que su expulsión del mundo jurídico vuelve a producir una incertidumbre jurídica que afecta la seguridad jurídica de dichos negocios jurídicos.

En estas circunstancias, la posición mayoritaria desconoció que ese precepto era el único fundamento legal de distintos procedimientos y trámites que se encuentran en curso, por lo que era constitucionalmente imperioso modular los efectos del fallo de inexecutable en el tiempo a fin de garantizar estabilidad y seguridad jurídica en esos procesos, pues un fallo con efectos inmediatos genera inconsistencias legales e incertidumbre entre los sujetos involucrados, que también desconoce la Constitución.

Igualmente, la magistrada **Paola Andrea Meneses** consideró que los artículos cuestionados de la Ley 1955 de 2019 "*Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*" "*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*" resultaban inexecutables, en concordancia con la argumentación expuesta en la sentencia. Sin embargo, advirtió que, en procura de garantizar la seguridad jurídica de aquellas actuaciones administrativas iniciadas en vigencia de las normas demandadas, en particular las relativas a la liberación de áreas consagrada en el artículo 28 censurado, era necesario diferir los efectos de la sentencia. En ese sentido, estimó que en el caso bajo estudio se cumplía con los criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional para diferir los efectos de las sentencias de inexecutable, esto con el fin de evitar una situación constitucionalmente más gravosa que aquella que se ocasionaría por mantener la norma en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, teniendo en cuenta las posibles consecuencias y afectaciones de aquellas actuaciones iniciadas bajo la normatividad demandada, no resultaba desproporcionado frente al postulado consagrado en el artículo 158 del texto superior, diferir los efectos de la sentencia, tal como se ha resuelto en otras ocasiones por parte de este Tribunal.

Finalmente, el magistrado **Alberto Rojas Ríos** aclaró su voto sobre la necesidad de advertir que el artículo 26 de la Ley 1955 de 2019 había modificado el régimen de cláusulas exorbitantes de los contratos mineros, contenido en el artículo 51 del Código de Minas. Lo anterior, porque el precepto demandado adicionó las

reglas de la terminación de los contratos de concesión minera, pues configuró el procedimiento de liquidación del contrato de concesión y, con ello, estableció algunas hipótesis de su conclusión. La declaración unilateral de la terminación del contrato sucedería cuando no se hubiere pactado el plazo para finiquitar el negocio jurídico y no hubiera acuerdo sobre el tiempo para liquidarlo (inciso 1° *ibídem*). En estos casos, el acto administrativo debía ser motivado.

La disposición censurada entregaba a la autoridad minera una facultad que implicaba romper la posición simétrica que debe tener cada parte dentro del contrato, pues habilitaba a la administración para terminar en forma unilateral la concesión minera en ciertos supuestos. Enfatizó que era evidente que el contratista en ninguna circunstancia podría declarar terminado el contrato. Esa situación convertía la facultad supletiva del artículo 26 demandado en una potestad exorbitante (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de mayo de 2012, expediente 20968). Aclarar y evidenciar esa reforma sustancial al régimen minero reforzaba la ausencia de conexidad directa e inmediata del enunciado legal acusado en relación con los propósitos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.