

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Expediente: D-11075

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 de la Ley 685 de 2001, “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Luis Guillermo Osorio Jaramillo y otros

Magistrada Sustanciadora:
MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

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

I. ANTECEDENTES.

Texto normativo demandado

1. Los ciudadanos Luis Guillermo Osorio Jaramillo, Yorman Efraín Torres Ocampo, Juan David Franco Daza, Damián Ramírez Piedrahita y Miguel Arias Domingo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandan la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001. Según el contenido del Diario Oficial 44.454 de fecha 8 de septiembre de 2001, la referida Ley fue publicada inicialmente con varias inconsistencias en el Diario Oficial No. 44.522 del 17 de agosto de 2001 y, por tal razón, se procedió a una nueva publicación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 4ª de 1913.

LEY 685 de 2001

(agosto 15)

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

ARTÍCULO 37. Prohibición legal. Con excepción de las facultades de las autoridades nacionales y regionales que se señalan en los artículos 34 y 35 anteriores, ninguna autoridad regional, seccional o local podrá establecer zonas del territorio que queden permanente o transitoriamente excluidas de la minería. Esta prohibición comprende los planes de ordenamiento territorial de que trata el siguiente artículo.

La demanda

2. Se solicita a este Tribunal declarar la inexecutable de la disposición cuestionada al considerar que desconoce los artículos 151 y 288 de la Constitución, así como los artículos 1, 2 y 29 de la Ley Orgánica 1454 de 2011 *“por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”*.

3. Según los demandantes, la violación de los artículos 151 y 288 de la Constitución se produce dado que la regulación contenida en el artículo demandado corresponde a una materia orgánica, al encontrarse relacionada con la asignación de competencias a las entidades territoriales y a su distribución entre ellas y la Nación. Con fundamento en tal consideración, los demandantes advierten que el artículo 37 de la Ley 685 de 2001 *“adolece de inconstitucionalidad por vicios materiales”* debido a la *“violación directa e insubsanable a la reserva de ley orgánica estatuida en la Carta Constitucional en su artículo 151 (...)”*.

Sobre el particular, argumentan que el artículo cuestionado prevé una prohibición y un límite a los planes de desarrollo del orden territorial así como a los esquemas de ordenamiento del territorio. Siendo ello así, existe un vínculo directo entre la prescripción de la disposición demandada y el reparto de competencias entre las entidades territoriales, en tanto lo allí establecido se asocia con *“aspectos medulares de la organización territorial”*.

4. Señala la acusación que el desconocimiento de la reserva de ley orgánica es un vicio material de competencia no sometido al término de caducidad de la acción. El carácter material de tal tipo de vicio encuentra fundamento, a juicio de los demandantes, en la jurisprudencia constitucional y, en particular, en la sentencia C-795 de 2000 en la que esta Corporación indicó: *“Así, no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (CP art. 151). Debe entonces esta Corporación declarar la inexecutable de esas normas.”*

5. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la legislación orgánica puede erigirse en parámetro para el análisis constitucional y su desconocimiento comporta una violación del artículo 151 de la Constitución, puesto que este último somete la actividad del legislador a la ley orgánica. Así lo ha expresado la Corte Constitucional, por ejemplo, en la sentencia C-557 de 2009.

El artículo demandado se opone a la Ley 1454 de 2011, Orgánica de Ordenamiento Territorial, dado que dicha Ley no adopta norma alguna relativa a la distribución de competencias en materia minera. En esa dirección, de lo establecido por los artículos 1º y 2º se sigue *“que en ningún momento el constituyente o el legislador orgánico quisieron excluir o separar expresamente, el denominado ordenamiento minero del Ordenamiento Territorial”*. A su vez,

el artículo 29 de la misma Ley alude a la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial sin hacer referencia, en modo alguno, al artículo 37 cuestionado o a su contenido. Advierten los demandantes que una discusión semejante, se ha desarrollado ante el Consejo de Estado con ocasión de la demanda formulada en contra del Decreto 0934 de 2013 y la decisión sobre su suspensión provisional.

En adición a ello, un examen del numeral 4° del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, permite concluir que allí se regula la competencia de los municipios en lo relativo a los Planes de Ordenamiento Territorial y a la reglamentación de los usos del suelo. Siendo ello así, resulta contrario al artículo 151 de la Constitución que una disposición de la ley ordinaria restrinja la competencia de los territorios en una materia de gran importancia para su planeación social y económica.

6. Concluyen los demandantes que a pesar de que la Corte se ha pronunciado en varias oportunidades respecto de la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001, en ninguna de ellas ha efectuado el juzgamiento a la luz de los cargos ahora planteados. En esa medida, de las sentencias C-891 de 2002, C-395 de 2012 y C-123 de 2014 no se desprende una prohibición de emprender un nuevo examen. Igualmente indican que la jurisprudencia ha sostenido que cuando se presenta una demanda en contra de una ley por la infracción de la reserva de ley orgánica, no es exigible la demostración del trámite que surtió la norma en el Congreso de la República.

II. CONSIDERACIONES.

Competencia.

1. Este tribunal es competente para conocer de la demanda en los términos del artículo 241.4 de la Constitución.

Requisitos que debe cumplir una demanda de inconstitucionalidad.

2. El Decreto 2067 de 1991, que contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, en su artículo 2 precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: (i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; (iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iv) si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite fijado en la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. El tercero de los requisitos antedichos, que se conoce como concepto de la violación, implica una carga material y no meramente formal que no se satisface con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio *pro actione*, de tal suerte

que dichas razones o motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

3. Entre otras, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay *claridad* cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay *certeza* cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay *especificidad* cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay *pertinencia* cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay *suficiencia* cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

Verificación de los requisitos.

4. Los ciudadanos Luis Guillermo Osorio Jaramillo, Yorman Efraín Torres Ocampo, Juan David Franco Daza, Damián Ramírez Piedrahita y Miguel Arias Domingo hicieron presentación personal de la demanda ante la Notaria 27 de Medellín el día 2 de octubre de 2015. Posteriormente, el día 8 de octubre del año en curso, fue presentada en la Secretaría General de este Tribunal.

5. La demanda (i) señala y transcribe la disposición demandada (art. 37 de la Ley 685 de 2001), (ii) enuncia las normas constitucionales que considera infringidas (arts. 151 y 288) y (iii) indica que con fundamento en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución este tribunal es competente para conocer de la demanda.

6. El contenido de la argumentación presentada por los demandantes satisface los requerimientos para la formulación de un cargo de constitucionalidad. En primer lugar (i) el contenido normativo que los demandantes acusan se desprende, en efecto, del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 cumpliendo entonces el requisito de certeza. En segundo lugar (ii) el razonamiento que plantea la demanda es claro y permite a la Corte identificar una línea hermenéutica precisa. En tercer lugar, (iii) el cargo también resulta pertinente puesto que la acusación es inequívocamente constitucional al afirmar la infracción de la Carta Política, en especial, de los artículos 151 y 288 de los cuales, a juicio de los demandantes, se desprende la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial y la prohibición de que el legislador ordinario regule las materias comprendidas por aquella. En cuarto lugar (iv) la acusación satisface la exigencia de especificidad, en tanto se ocupa de demostrar que el contenido del artículo cuestionado, de una parte, coincide con aquellas materias amparadas por la reserva de ley orgánica y, de otra, se opone a la regulación que en materia de ordenamiento territorial se encuentra contenida en la Ley 1454 de 2011. Considerando el cumplimiento de los requisitos anteriores, concluye la Corte (v) que la demanda consigue suscitar una duda

mínima respecto de la constitucionalidad del artículo 37 de la Ley 685 de 2001 y, en esa medida, el cargo es suficiente.

III. DECISIÓN.

Por reunir las exigencias formales establecidas en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, se

RESUELVE

Primero.- ADMITIR la demanda de la referencia en contra del artículo 37 de la Ley 685 de 2001.

Segundo.- FIJAR en lista el presente proceso en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de permitir la intervención ciudadana de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Tercero.- Simultáneamente, **CORRER** traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que, dentro del término de treinta (30) días, emita el concepto correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991.

Cuarto.- ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso al Presidente del Congreso para que, si lo considera conveniente, intervenga directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación correspondiente, indicando las razones que, en su opinión, justifican la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Quinto.- ORDENAR que por Secretaría General, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del decreto 2067 de 1991, se comunique la iniciación de este proceso a la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Minas y Energía, y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para que, si lo consideran conveniente, intervengan directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación correspondiente, indicando las razones que, en su opinión, justifican la declaración de constitucionalidad o de inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Sexto.- INVITAR a participar en este proceso, por medio de la Secretaria General, a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado, a la Facultad de Derecho de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Norte, al Programa de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana,

a la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a Dejusticia, para que, si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, emitan su opinión especializada sobre las disposiciones que son materia de la impugnación.

Notifíquese y cúmplase



MYRIAM ÁVILA ROLDÁN
Magistrada (E)



MARTHA VICTORIA SACHICA MÉNDEZ
Secretaria General