

III. EXPEDIENTE D-10891 - SENTENCIA C-259/16 (Mayo 18)
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

1. Norma acusada

LEY 685 DE 2001

(Agosto 15)

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

ARTÍCULO 165. LEGALIZACIÓN. Los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1o) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y de forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar. **Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código.**

Los procesos de legalización de que trata este artículo, se efectuarán de manera gratuita por parte de la autoridad minera. Adicionalmente, esta última destinará los recursos necesarios para la realización de éstos, en los términos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

Los títulos mineros otorgados o suscritos, pendientes de inscripción en el Registro Minero Nacional, con anterioridad a la vigencia de este Código, serán inscritos en el mismo y para su ejecución deberán cumplir con las condiciones y obligaciones ambientales pertinentes.

Tampoco habrá lugar a suspender la explotación sin título, ni a iniciar acción penal, en los casos de los trabajos de extracción que se realicen en las zonas objeto de los Proyectos Mineros Especiales y los Desarrollos Comunitarios adelantados conforme a los artículos 248 y 249, mientras estén pendientes los contratos especiales de concesión objeto de dichos proyectos y desarrollos.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión *"Formulada la solicitud y mientras ésta no sea resuelta por la autoridad minera, no habrá lugar a proceder, respecto de los interesados, mediante las medidas previstas en los artículos 161 y 306, ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de este Código"* consagrada en el artículo 165 de la Ley 685 de 2011, por los cargos analizados en esta sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

En el presente caso, le correspondió a la Corte definir: (i) en primer lugar, si el legislador vulneró los mandatos constitucionales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (arts. 8, 79 y 80 C.Po.), al imposibilitar el control administrativo y el ejercicio de la acción penal en los términos de los artículos 159, 160, 161 y 306 del Código de Minas, respecto de los explotadores de yacimientos mineros de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, que se sometieron a más tardar el 31 de diciembre de 2004 al proceso de legalización consagrado en el artículo 165 de la Ley 685 de 2001, mientras dicha solicitud no sea resuelta por la autoridad competente, en la medida en que ello implica un supuesto desconocimiento de la labor de amparo que le asiste al Estado sobre el ecosistema; (ii) en segundo lugar, en el mismo escenario, le competía a este Tribunal determinar, si la expresión *"ni a proseguirles las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160"* del Código de Minas, es contraria al deber del Estado de investigar y sancionar delitos contra el medio ambiente, pues implica una supuesta renuncia y/o suspensión de la acción penal, que transgrede la regla de que dichas decisiones dependen del ejercicio del principio de oportunidad, conforme se dispone en el artículo 250 de la Carta. Lo anterior, en un contexto en el que también se considera vulnerada la garantía del orden justo (art. 2 C.Po.), al permitir que, en palabras del demandante, por falta de sanción, se produzcan lesiones al medio ambiente y a los recursos naturales.

La Corte concluyó que contrario a lo sostenido por el actor, la norma demandada tiene la virtualidad de convertirse en un medio para asegurar la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, en cuanto privilegia la legalización del minero informal, bajo parámetros acordes con los deberes de prevención, mitigación y control del ambiente, en los términos dispuestos por la Constitución y la ley. Encontró que el proceso de legalización es un proceso reglado que se rige por la garantía del debido proceso y en el que, como pudo constatar, se prioriza el deber de protección al medio ambiente, no solo con la proscripción de la entrega de títulos en zonas prohibidas o ecológicamente sensibles, sino también con la participación activa de las autoridades ambientales. En virtud de la solicitud de legalización de actividades de explotación minera anteriores al 17 de agosto de 2001, que debe haberse presentado a más tardar el 31 de diciembre de 2004, los mineros informales o de hecho se hacen beneficiarios de unas prerrogativas delimitadas en la ley: no hay lugar al decomiso de los minerales derivados de la explotación, ni a la suspensión de la actividad que no cuenta con un título inscrito en el Registro Minero Nacional y no se prosigue en su contra con la acción penal por el delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros materiales. Estas medidas corresponden a una política social que se encamina a garantizar los derechos al trabajo, a la vida digna y al mínimo vital de los pobladores de zonas rurales del país que viven de este oficio, a la vez que le otorga prioridad a los deberes de prevención y mitigación del daño, sobre la posibilidad de imponer medidas sancionatorias, cuya exclusión temporal, permite crear un estímulo para combatir la minería ilegal y evitar el impacto ambiental desmedido que ésta pueda llegar a tener, a partir del control que se asume por el Estado. De esta forma, la norma acusada no permite que las minas funcionen sin control y al margen de la normatividad ambiental, toda vez que con excepción de las medidas sancionatorias que se excluyen, el ordenamiento jurídico deja salvo las competencias de prevención, mitigación y control del impacto ambiental, las cuales hacen parte fundamental del proceso de legalización minera.

A juicio de la Corte, las medidas por el legislador resultan adecuadas para alcanzar el propósito que se busca, puesto que las sanciones que se excluyen están directamente vinculadas con la lógica que envuelve el proceso de legalización. Esta autorización provisional que busca estimular la legalización minera a través de un proceso reglado en el que se prioriza la protección del medio ambiente no tendría sentido y carecería de la posibilidad de generar un efecto en la práctica si se sanciona por la vía penal o administrativa, directa o indirectamente, la inexistencia del título habilitante para ejercer la actividad minera.

En cuanto al cargo planteado por el desconocimiento del deber estatal de investigar y sancionar delitos contra el medio ambiente, al permitir la renuncia y/o suspensión de la persecución penal, por fuera del marco propio del principio de oportunidad, en los términos previstos en el artículo 250 de la Constitución, la Corte consideró que no estaba llamado a prosperar, por cuanto se demostró que existen otras alternativas penales que con una cobertura de mayor protección, igualmente protegen al medio ambiente como bien jurídico tutelado por el derecho penal. Por lo demás la imposibilidad de proseguir la acción penal respecto del delito de explotación ilícita de yacimiento minero y otros minerales (art. 388, Código Penal), con la finalidad de impulsar el proceso de legalización minera es una medida temporal que suspende el carácter delictivo de ese comportamiento bajo ciertas condiciones, mientras se tramita la formalización, decisión que responde al ámbito de configuración normativa del legislador en materia criminal, que no desconoce los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

4. Salvamento de voto

El magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** se separó de la decisión anterior, por considerar que el aparte normativo demandado debía ser declarado inexecutable en razón de infringir abiertamente el mandato constitucional de protección del ambiente sano y de los recursos naturales renovables y no renovables, así como el deber del Estado de investigar y sancionar los delitos contra el medio ambiente.

En su concepto, resulta desproporcionado frente a la preservación del ambiente y de nuestros recursos naturales, renunciar a la persecución penal de una actividad que mientras no exista título minero, sigue siendo ilegal y observó que en la práctica, esta disposición se ha convertido en un instrumento para burlar el deber del Estado de proteger los recursos naturales. Advirtió, que a pesar de solo se aplica a explotaciones minerales sin título anteriores a la expedición del Código Minero (agosto 17 de 2001), lo cierto es que el número de explotaciones mineras ilegales es significativo, auspiciado en algunos casos por grupos armados al margen de la ley, que ha conducido a la depredación de los recursos naturales en muchos departamentos, especialmente, de los ríos y fuentes acuíferas, sin que después de quince años de aplicar esta medida muestre un resultado acorde con las finalidades de un Estado social de derecho. Advirtió, que inicialmente fue un mecanismo excepcional que fue concebido solamente para tres años, pero que terminó por prolongarse mediante disposiciones en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, sin que se muestre cuál ha sido su utilidad en la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales. Por estas razones, manifestó su salvamento de voto.

LA CORTE REITERÓ QUE NO TODA REGULACIÓN CONCERNIENTE A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DEBE SER OBJETO DE UNA LEY ESTATUTARIA, POR LO QUE EN ESTA MATERIA, DEBE APLICARSE UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA. NO BASTA INVOCAR LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA RESPECTO DE CUALQUIER NORMA QUE ALUDA A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, SINO QUE DEBE EXPLICARSE EN CONCRETO, DE MANERA CLARA, CIERTA, ESPECIFICA Y SUFICIENTE PORQUÉ LOS CONTENIDOS NORMATIVOS QUE SE DEMANDAN, DEBEN SUJETARSE AL TRÁMITE DE LEY ESTATUTARIA