

**CONTRATO DE CONCESION MINERA – Acción de controversias contractuales – Nulidad del contrato – Normatividad aplicable**

La Sala debe reiterar lo que ya fue precisado en una de sus providencias, en la que señaló: «Pues bien, todos estos precedentes coinciden al señalar de manera irrefragable que una vez celebrado el contrato la ilegalidad de los actos previos sólo puede cuestionarse mediante la acción contractual pretendiendo no sólo la nulidad del contrato sino también la nulidad de los actos administrativos cuestionados y en cuya ilicitud se fundamenta la invalidez del contrato. Y este entendimiento es el que permite darle una cabal y armónica comprensión al numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993 cuando dispone que los contratos del estado son absolutamente nulos, entre otros casos, cuando “se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.» De lo expuesto es posible advertir, que si bien es cierto que el actor pidió la nulidad absoluta del referido contrato, alegando la ilegalidad del procedimiento previo a su suscripción, no es menos cierto que no pretendió la declaratoria de nulidad de los actos previos a su celebración, por los cuales se dio origen al contrato de concesión para mediana minería. Por lo anterior, y de acuerdo con los precedentes que atrás se reseñaron, se insiste en que, cuando se pretenda la nulidad absoluta del contrato estatal con fundamento en que los actos previos son ilegales, es ineludible pedir también la nulidad de estos

Con otras palabras, si la invalidez del contrato estatal es la consecuencia de la ilicitud de esos actos administrativos, hay que declarar la ilegalidad de estos para poder decretar la nulidad absoluta de aquel y por supuesto que para que aquello ocurra, tal declaratoria de ilicitud debe haber sido pretendida en la demanda ya que ese extremo no puede ser objeto de un pronunciamiento oficioso como sí lo podría ser la nulidad absoluta del contrato.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN C**

**Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C., once (11) de julio de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 11001-03-26-000-1995-01393-01(11393)**

**Actor: MAURICIO BERTOLETTI LAGUADO**

**Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**

**Referencia: ACCIÓN CONTRACTUAL (APELACIÓN SENTENCIA)**

Procede la Sala a decidir la demanda de nulidad interpuesta por el señor **MAURICIO BERTOLETTI LAGUADO**, con fundamento en el artículo 73 de la ley 99 de 1993, contra el Contrato de Concesión para Mediana Minería celebrado entre el señor Manuel Antonio Zapata Zambrano y el Ministerio de Minas el 14 de diciembre de 1994, y del registro minero número 93-0394-13281-03-00000-00.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

En escrito presentado el 10 de noviembre de 1995 (fls. 1 a 43 del Cdo. No. 1), el señor Mauricio Betoletti Laguado, formuló demanda en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 73<sup>1</sup> de la ley 99 de 1993 contra el Ministerio de Minas, con el fin de obtener las siguientes declaraciones:

- Que se declare la nulidad del Contrato de Concesión para Mediana Minería celebrado entre el señor MANUEL ANTONIO ZAPATA ZAMBRANO y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA el catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, e inscrito en el Registro Minero Nacional el dieciocho (18) de enero de mil novecientos noventa y cinco (1995) bajo el número 93-0394-13281-03-00000-00.
- Que se declare la nulidad del Registro Minero número 93-0394-13281-03-00000-00.

### 2. Los hechos en que se fundamentan las pretensiones

Como fundamento de las pretensiones, el actor expuso los hechos que la Sala sintetiza así:

El día 21 de octubre de 1980, la Alcaldía Municipal de Cajicá, otorgó licencia de funcionamiento No. 386 al señor Manuel Antonio Zapata, para explotar una cantera en un predio de su propiedad llamado "Los Cerros" ubicado en la vereda de Chuntame en el Municipio de Cajicá.

---

<sup>1</sup> LEY 99 DE 1993. Por la cual se crea el Ministerio de Minas y Energía del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.

ARTICULO 73. De la conducencia de la Acción de Nulidad. La acción de nulidad procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente.

El señor Manuel Antonio Zapata, soportándose en la licencia antes referida acudió ante la Corporación Autónoma Regional - CAR, para solicitar permiso de explotación.

Mediante resolución número 02807 de 17 de mayo 1982, la CAR resolvió concederle permiso de explotación No. 1908 al señor Manuel Antonio Zapata, para la explotación comercial de la cantera ubicada en el predio "Los Cerros" de la vereda Chuntame en jurisdicción del Municipio de Cajicá, por un periodo de dos (2) años.

Mediante resolución número 03469 del 11 de octubre de 1983, la CAR resolvió sancionar al señor Antonio Manuel Zapata, con una multa por el incumplimiento de las condiciones presentadas a esa Corporación, en el estudio técnico que originó el permiso de explotación. Contra la anterior resolución el señor Zapata, interpuso recurso de reposición.

El día 30 de julio de 1984, el señor Zapata solicitó la prórroga del permiso de explotación, con el fin de continuar con la explotación comercial de la cantera.

Mediante resolución número 2655 del 22 de julio de 1986, La CAR resolvió el recurso de reposición manteniendo lo dispuesto en los artículo 1º y 2º, y respecto de la solicitud de prórroga requirió que el solicitante presentara el plan de explotación de conformidad con los requisitos y modificaciones señalados en la parte motiva de esa resolución.

El día 17 de Agosto de 1988, el señor Germán Cavelier Gaviria vecino de la zona, presentó ante la CAR oposición a la solicitud de prórroga del permiso solicitado por el señor Manuel Zapata, sustentando su petición en las consecuencias nocivas que para la comunidad representaría al ser otorgado, por lo riesgos ambientales y el peligro por los cambios ecológico, fundamentado su petitoria en motivos de interés público.

El día 3 de Agosto de 1989, el Señor Zapata presentó ante el Ministerio de Minas y Energía de Minas y Energía solicitud de licencia de exploración de materiales de construcción en un área de 100 hectáreas ubicadas en los Municipios de Tabio y Cajicá, la cual se radicó con el número 13.281.

El día 18 de Julio de 1990, el señor Germán Cavelier presentó ante el Ministerio de Minas y Energía derecho de petición para que se abstuviera de tramitar el expediente 13.281, toda vez que era incompetente para conocer de dicha solicitud, porque de conformidad con lo resuelto en la Resolución 2011 de 1989, esa competencia se había delegado en cabeza de la CAR.

Mediante resolución número 4198 del 14 de Agosto de 1990, la CAR resolvió negar la solicitud de prórroga por haberse presentado extemporáneamente, lo que motivó la decisión de no considerar que necesario pronunciarse respecto de lo solicitado por el señor Cavalier. El señor Manuel Antonio Zapata interpuso recurso de reposición contra lo resuelto, y posteriormente desistió de su interposición.

Mediante Resolución 3874 del 19 de septiembre de 1990, el Ministerio de Minas y Energía otorgó la licencia número 13281, para la exploración técnica de unos yacimientos de materiales de construcción, ubicados en jurisdicción de los Municipios de Tabio y Cajicá, en una extensión superficiaria de 100 hectáreas y con una duración de un año a partir de la fecha de su registro.

El día 25 de Septiembre de 1990, el señor German Cavelier en su calidad de opositor de la licencia de exploración, presentó recurso de reposición contra la resolución 3874, con fundamento en que era nula al no ser el Ministerio de Minas y Energía el competente para concederla, de conformidad con lo dispuesto por la Resolución 2011 de 1989.

La División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía mediante oficio del 18 de Octubre de 1990, ordenó oficiar a la CAR para que se sirviera informar si respecto del área de la solicitud del expediente 13281, se había gestionado permiso para explotación de materiales de construcción antes del 24 de junio de 1989.

El día 14 de enero de 1991, la CAR dando alcance al oficio recibido informó respecto de esa área; que mediante resolución 2807 del 17 de mayo de 1982 se otorgó permiso de explotación, por un período dos (2) años y que mediante resolución 4198 de 1990 que fue confirmada por la resolución 6357 de 1990, se había negado la prórroga para el permiso de explotación de materiales de construcción.

El día 1 de Marzo de 1991, el Señor Cavelier informó al Ministerio de Minas y Energía del desistimiento de la solicitud realizada por el Señor Zapata ante la CAR, que se venía tramitando con el exp. 1908, lo que surtiría todos los efectos del desistimiento ante el Ministerio de Minas y Energía en virtud de la Resolución 2011, es decir, que con el había desistido definitivamente de toda solicitud de licencia.

Mediante resolución número 50343 del 6 de marzo de 1991, el Ministerio de Minas y Energía de Minas y Energía resolvió ordenar el archivo del expediente del permiso número 1908, por encontrarse concluida la actuación, no considerar la petición presentada por la apoderada del señor German Cavelier y remitir a la CAR copia de la providencia.

El día 7 de Mayo de 1991, una de las divisiones del Ministerio de Minas y Energía rindió concepto técnico, en el que realizó algunas observaciones dando respuesta al auto de la División Legal de Minas.

El día 20 de Diciembre de 1991, el Ministerio de Minas y Energía ordenó suspender el trámite de la licencia No. 13281, hasta tanto no se resolviera dentro del expediente del registro minero No. 143, la solicitud formulada por el Señor German Cavelier.

El día 12 de Febrero de 1992, el Señor German Cavelier solicitó al Ministerio de Minas y Energía, ordenar el cierre de la explotación adelantada por el Señor Zapata dada su ilegalidad y para proceder a garantizar la recuperación morfológica del área explotada mediante caución.

Mediante comunicación No. 1190 del 28 de abril de 1992, el Procurador delegado para Asuntos Agrarios le solicitó al Director General de Minas la suspensión temporal de los trabajos de explotación adelantados por el Señor Zapata, en el área señalada en la licencia 13281, sin perjuicio de adelantar obras y medidas de mitigación que permitieren la restauración de la zona afectada con dicha actividad.

Mediante Resolución No. 5-0711 del 17 de Junio de 1992, el Ministerio de Minas y Energía resolvió ordenar la suspensión temporal de los trabajos de explotación, proceder al cierre temporal de los trabajos adelantados por el Señor Zapata, oficiar al Alcalde Municipal de Tabio con el fin de que procediera a suspender

temporalmente los trabajos a los que se refiere el artículo 1 de la resolución en comento, conceder al Señor Zapata un mes para retirar la maquinaria y fijó una caución de 100 salarios mínimos legales, para asegurar que dichos trabajos no continuarían en ejecución.

El día 30 de Septiembre de 1992, La Dirección General de Asuntos Legales ordenó a la Secretaría Jurídica remitir el expediente 13281 a la Sección de Estudios de Ingeniería con el fin, de que conceptuara respecto de la ubicación del área de la solicitud en relación con la zona declarada como restringida para la minería en la Resolución 3-1363 del 3 de Agosto de 1992.

El día 9 de Octubre de 1992, La División de Ingeniería y Proyectos del Ministerio de Minas y Energía rindió concepto técnico en el que se concluyó que el área de la solicitud se hallaba en un 98% de su extensión por fuera de la zona restringida.

El día 10 de Marzo de 1993, mediante resolución 5-1004 el Ministerio de Minas y Energía de Minas y Energía resolvió dejar sin efecto lo decidido el 20 de Diciembre de 1991, no reponer la resolución 03874 y modificarla en el sentido de otorgar al Señor Zapata la licencia 13281 de acuerdo con el concepto del terreno emitido por la División Técnica, revocó las Resoluciones 5-0711 del 17 de Junio y 5-1052 por los motivos expuestos en la resolución en comento y no accedió a las peticiones formuladas por el Señor Cavelier.

El día 2 de Abril de 1993, la resolución antes anotada fue recurrida por el Señor Germán Cavelier.

El día 5 de Mayo de 1993 se efectuó la inscripción de la licencia en el Registro Minero bajo el código 93-0394-13281-01-00000-00.

Mediante resolución No. 3-1171 del 13 de Julio de 1993, el Ministerio de Minas y Energía de Minas resolvió declarar como zona de reserva especial el área de la cuenca superior del Riofrío en el Municipio de Tabio para actividades mineras. Les concedió a los beneficiarios de títulos mineros vigentes un término de 3 meses, para presentar ante esa entidad un plan de recuperación ambiental.

El día 8 de Febrero de 1994, el Señor Germán Cavelier mediante escrito solicitó al Ministerio de Minas y Energía suspender las actuaciones administrativas

encaminadas a obtener una licencia de explotación en el área de la licencia 13281, pues se requería pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente para tales fines de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

Mediante resolución No. 100641 del 24 de Mayo de 1994, el Ministerio de Minas y Energía resolvió no acceder a la suspensión del trámite por cuanto la licencia referida constituía un derecho adquirido, que no podía ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores.

El día 27 de Julio de 1994, la Dirección General de Minas-Subdirección de Ingeniería informó que el área descrita se encontraba parcialmente superpuesta a la zona tercera de protección al paisaje del Riofrío establecida por la Resolución No. 3-1364, y por fuera del área otorgada inicialmente.

El día 14 de Diciembre de 1994, tras aprobarse la aclaración presentada por el Señor Manuel Zapata se suscribió contrato de concesión para mediana minería entre El Ministerio de Minas y Energía, representado por el Señor Jorge Eduardo Cock y el apoderado del Señor Manuel Zapata, el Doctor Victor Hugo Corredor Pinzón.

El día 18 de Enero de 1995, se inscribió en el Registro Minero el contrato de concesión para mediana minería bajo el No. 93-0394-13281-03-00000-00.

## **II. NORMAS INVOCADAS POR EL DEMANDANTE COMO VIOLADAS Y EL CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El actor mencionó como normas violadas las siguientes:

1. Constitución Política: Arts. 79 y 80
2. C.C.A.: 3,35,46 y 48
3. Ley 99<sup>2</sup> de 1993: Arts. 49,50,51,53,57,58,760,61 y 62
4. Decreto 1753<sup>3</sup> de 1994: 1,2,4,Parágrafo 2º del artículo 5, Parágrafo del art. 6,8,23,33,34 y 35

---

<sup>2</sup> Congreso de la República. Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio de Minas y Energía del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> Ministerio de Minas y Energía del Medio Ambiente. Decreto 1753 de 1994 “Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”.

5. Resolución 0222 del Ministerio de Minas y Energía del Medio Ambiente: Arts. 2,6 y 10
6. Resolución 2011 del Ministerio de Minas y Energía de Minas y Energía: Art. 1
7. Decreto 1677 de la Gobernación de Cundinamarca
8. Ley 23<sup>4</sup> de 1973: Art. 2º
9. Decreto 2811<sup>5</sup> de 1974: Arts. 1,27,28,185 y 303

Considera el actor que el contrato de concesión celebrado es ilegal, por cuanto su suscripción supone una manifiesta violación de normas que, en materia ambiental, regulan el procedimiento previo, así como los requisitos necesarios para la celebración válida de un contrato de concesión minera. En particular señala:

- a. Falta de competencia del Ministerio de Minas y Energía para conocer del trámite.
- b. Incompatibilidad de la actividad minera con el área objeto de concesión.
- c. Falta de deber de informar a la comunidad.
- d. Violación al Código de Minas.
- e. Inobservancia de los requisitos legales previos a la suscripción del contrato.

### **III.EL TRÁMITE PROCESAL**

#### **1. Contestación de la demanda**

- a. El día 17 de Marzo de 1998, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA presenta escrito<sup>6</sup> en el que se opone a las pretensiones y, en consecuencia, solicita sean denegadas en la sentencia.

Sostuvo que carecía de soporte jurídico lo afirmado por el demandante, toda vez que el contrato celebrado no contenía vicios de fondo o forma para su perfeccionamiento y se ajustaba a los

---

<sup>4</sup> Congreso de la República. Ley 23 de 1973 “Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.”

<sup>5</sup> Presidencia de la República. Decreto 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.”

<sup>6</sup> Folio 164 a 185 del Cdo. No. 1



dispuesto en el Código de Minas y demás normas concordantes o complementarias.

- b. El día 18 de marzo de 1998, el apoderado del señor Zapata da contestación a la demanda mediante escrito<sup>7</sup> en el que se opone a lo pretendido en la demanda.

Fundamenta su oposición, señalando la competencia de las diversas autoridades en los trámites correspondientes a la obtención de la licencia, la suscripción del contrato y la inscripción de éste en el registro minero, de acuerdo con la facultad conferida por la normatividad pertinente.

Propone con fundamento en el artículo 164 del C.C.A., la excepción de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, sustentado su petición en el hecho de no haberse agotado la vía gubernativa, para presentar la demanda.

## **2. Alegatos de conclusión**

- a. El día 16 de octubre de 2001, el apoderado del Ministerio de Minas y Energía presentó sus alegatos<sup>8</sup>, reiterando lo señalado en el escrito de contestación de la demanda.

También, hizo referencia a la normatividad vigente al momento del otorgamiento de la licencia, para argumentar que no era viable fundamentar lo pretendido en la demanda, por cuanto las normas referidas por el demandante no eran aplicables al momento en que se otorgó la licencia, sino lo contenido en el Capítulo XXVI<sup>9</sup> del Código de Minas.

- b. El día 17 de octubre de 2001, el apoderado del señor Zapata presentó alegatos<sup>10</sup> de conclusión, escrito en el que, reiteró los argumentos formulados en la demanda; y además, manifestó que las consideraciones contenidas en la demanda carecían de

---

<sup>7</sup> Folios 202 a 217 del Cdo. No. 1

<sup>8</sup> Folios 591 a 601 del Cdo. No. 1

<sup>9</sup> Decreto 2655 de 1998. "Conservación del Medio Ambiente".

<sup>10</sup> Folios 602 a 607 del Cdo. No. 1

fundamento, pues el Señor Zapata había atendido con diligencia las exigencias mineras y ambientales para la explotación de la cantera.

Señaló además que el material probatorio, le era favorable tanto al Ministerio de Minas y Energía como al tercero interesado, y solicitó que fuera tenido en cuenta por la Corporación al momento de proferir el fallo.

- c. El día 17 de octubre del 2001, el apoderado del actor presentó su escrito de alegatos<sup>11</sup>, en el que, reiteró los argumentos presentados en la demanda, y además realizó, lo que denominó como un análisis probatorio de cada uno de los temas señalados en el concepto de violación, con miras a evidenciar que el contrato de concesión para mediana minería celebrado era ilegal, al haberse suscrito con violación de las normas que en materia ambiental y contractual regulaban el procedimiento previo a la concesión del contrato, y también el desconocimiento de los requisitos necesarios para su celebración.

#### **IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Ministerio Público guardó silencio.

Con base en los hechos que se dejan narrados y en los fundamentos de derecho explicados, encontrándose el asunto para decidir, a ello se procede previas las siguientes

##### **I. CONSIDERACIONES**

Para adoptar una decisión respecto de la solicitud de declaratoria de nulidad del contrato de concesión para mediana minería, resulta indispensable para la Sala traer el argumento anotado por el actor en el concepto de violación, a saber:

---

<sup>11</sup> Folios 608 a 631 del Cdo. No. 1

*“El Contrato de Concesión para Mediana Minería celebrado en el señor **Manuel Antonio Zapata** y el **MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA**, el catorce (14) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994) es ilegal por cuanto su suscripción supone una manifiesta violación de las normas que en materia ambiental y contractual regulan el procedimiento previo a la concesión del contrato, así como los requisitos necesarios para la celebración del mismo.”* (Subraya de la Sala).

Del anterior argumento se puede deducir fácilmente que el actor fundamenta la ilegalidad del contrato estatal en la invalidez de los actos previos a su suscripción, y bajo ese entendido, la Sala debe reiterar lo que ya fue precisado en una de sus providencias<sup>12</sup>, en la que señaló:

*“Pues bien, todos estos precedentes coinciden al señalar de manera irrefragable que una vez celebrado el contrato la ilegalidad de los actos previos sólo puede cuestionarse mediante la acción contractual pretendiendo no sólo la nulidad del contrato sino también la nulidad de los actos administrativos cuestionados y en cuya ilicitud se fundamenta la invalidez del contrato.*

*Y este entendimiento es el que permite darle una cabal y armónica comprensión al numeral 4º del artículo 44 de la Ley 80 de 1993 cuando dispone que los contratos del estado son absolutamente nulos, entre otros casos, cuando “se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten.”*

*En efecto, resulta siendo irracional sostener que cuando se demanda la nulidad absoluta del contrato con fundamento en que los actos previos son ilegales no es necesario solicitar la nulidad de estos, pues tal aseveración equivale a afirmar que en ese caso la nulidad del contrato se genera sin causa alguna, lo cual desde luego repugna a la lógica toda vez que mientras no se declare la nulidad de los actos administrativos estos se presumen válidos y siguen justificando la celebración, la existencia y la validez del contrato.*

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 15 de febrero de 2012, Expediente 19880.

*Con otras palabras, si la invalidez del contrato estatal es la consecuencia de la ilicitud de esos actos administrativos, hay que declarar la ilegalidad de estos para poder decretar la nulidad absoluta de aquel y por supuesto que para que aquello ocurra, tal declaratoria de ilicitud debe haber sido pretendida en la demanda ya que ese extremo no puede ser objeto de un pronunciamiento oficioso como sí lo podría ser la nulidad absoluta del contrato.*”

De lo expuesto es posible advertir, que si bien es cierto que el actor pidió la nulidad absoluta del referido contrato, alegando la ilegalidad del procedimiento previo a su suscripción, no es menos cierto que no pretendió la declaratoria de nulidad de los actos previos a su celebración, por los cuales se dio origen al contrato de concesión para mediana minería.

Por lo anterior, y de acuerdo con los precedentes que atrás se reseñaron, se insiste en que, cuando se pretenda la nulidad absoluta del contrato estatal con fundamento en que los actos previos son ilegales, es ineludible pedir también la nulidad de estos.

Esta sola razón es suficiente para negar las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre la de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO: DENEGAR** las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**  
**Presidente de la Sala**

**OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**  
**Magistrada**

**ENRIQUE GIL BOTERO**  
**Magistrado**