

CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA – Caducidad del contrato

El artículo 288 de la Ley 685 de 2001 dispone que la caducidad del contrato de concesión minera puede decretarse previa resolución de trámite en la cual se le indique al peticionario la causal invocada, los hechos que la fundamentan y se le conceda un término no mayor a 30 días para subsanar las faltas que se le imputen o formular la correspondiente defensa.

De conformidad con lo expuesto es evidente que, con independencia de la denominación del acto de trámite, la autoridad minera le comunicó al contratista en forma expresa y clara (i) la causal de caducidad que consideraba aplicable, (ii) los hechos que daban lugar a su aplicación y, (iii) le concedió un término para corregir o ejercer su derecho de contradicción, tal como lo impone el artículo 288 de la Ley 685 de 2001 antes referido, con lo cual se desvirtúan los argumentos del recurso de apelación.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MINERO – Trámite único – Etapa de formación – Etapa de Ejecución del contrato – Caducidad – No es procedimiento separado

En ese contexto normativo, es claro que el procedimiento administrativo minero está concebido como un único trámite durante las fases de formación y ejecución del contrato y, por ende, la declaratoria de caducidad no constituye ni tampoco corresponde a un procedimiento separado o diferente iniciado de oficio, sino que, se profiere dentro del mismo informativo iniciado a petición de parte³; en efecto, a partir de la presentación de la propuesta de contrato de concesión por parte del interesado se inicia un único procedimiento administrativo dentro del cual se tramitan todas las incidencias propias del derecho a suscribir el contrato y las relativas a su posterior ejecución; sobre esta lógica, las decisiones dictadas durante el procedimiento, salvo las excepciones legales, no se notifican de manera personal a los titulares mineros y ello no redundaría en perjuicio de su derecho a conocer las decisiones porque desde el comienzo están vinculados a la actuación como interesados.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, primero (1°) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)
Demandantes: ALFONSO ORTÍZ PARADA Y OTROS
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Medio de control: CONTROVERSIAS CONTRACTUALES
Tema: NULIDAD DE DECLARATORIA DE CADUCIDAD DEL CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA

Síntesis del caso: los demandantes suscribieron el contrato de concesión minera número EAS-121 para la explotación de un yacimiento de carbón en el departamento de Norte de Santander y la Agencia Nacional de Minería declaró la caducidad del contrato por incumplimiento de normas de seguridad e higiene mediante los actos administrativos cuya nulidad se pretende.

Decide la Sala el recurso de apelación promovido por la parte demandante contra de la sentencia de 17 de febrero de 2022 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas a la parte demandante.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El 16 de diciembre de 2015 (fl. 19 cdno. 1), los señores Carlos Ortiz Parada, Belsy Zulay Ortiz y Alfonso Ortiz Parada promovieron demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales en contra de la Agencia Nacional de Minería¹ con el fin de obtener lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar nula Resolución (sic) número 0000621 de fecha 27 de junio de 2013 por medio de la cual se declara la caducidad del contrato

¹ La cual fue reformada en el término legal (fls. 1 y ss cdno. 5).

Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)

Actor: Alfonso Ortiz Parada y otros

Controversias contractuales

de concesión número 000041 de fecha 09 de junio de 2015 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición dentro del contrato de concesión No. EAS-121 expedidas por **LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA**, en la cual confirma en todos sus apartes la resolución NO. 00621; esta Resolución del recurso fue notificada el día 13 de julio de 2015.

SEGUNDO. Que se condene a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA**, al pago de los perjuicios y a favor de los titulares por los daños morales causados en razón de la imposibilidad de la explotación minera en los titulares (sic) estimados en la siguiente forma:

PERJUICIOS MORALES: Por la suma de CIENTO SALARIOS (100) SALARIOS (sic) **MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES** actualizados conforme al I.P.C. certificado por el DANE a favor de los señores Belsy Zulay Ortiz Rivera, Alfonso Ortiz Parada, Carlos Ortiz Parada, daño que se desprende del sosiego (sic), angustia y dolor, padecido al saber que no cuentan con ningún recurso económico, teniendo en cuenta que la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA** les decretó la caducidad (...).

PERJUICIOS MATERIALES:

LUCRO CESANTE: El negocio de extracción, comercialización de carbón mineral era la base del sustento diario de mis mandantes (...) dejando de recibir ingresos por este concepto de venta y comercialización de mineral que estimamos en una cuantía de \$1.609.692.346 desde el día 27 del mes de junio de 2013 hasta el 31 de octubre del año 2016 según informe del contador público que se anexa a la presente reforma.

De lo anterior se desprende, que las actividades periódicas en relación a las acciones inherentes a la labor minera (mantenimiento de la mina, visitas, controles de gases, etc), mis poderdantes debieron soportar todos estos gastos de una manera u otra con mucho esfuerzo mancomunado y dedicación en aras de que su título minero, no se menoscabara y deteriorara (...).

DAÑO EMERGENTE: Mis mandantes suscribieron (...) el contrato (...) con una duración de 30 años (...) al momento que fuera decretada la caducidad solo tenían siete (7) años en explotación, dejando los titulares de recibir ingresos por (...) suma que estimamos en \$3.825.000.000. (...) Las anteriores sumas de dinero serán actualizadas a la fecha de la respectiva sentencia que ponga fin al proceso, de acuerdo al índice de precios al consumidor.

TERCERO. Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del CPACA.

CUARTO. Si no se efectúa el pago en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del CPACA.

QUINTO. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del CPACA (...).

SEXTO. Condenar al demandado **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA** al pago de agencias en derecho y las costas procesales. (fls. 1 - 2 cdno. 5 - mayúsculas fijas y negrillas del original).

2. Hechos

Como fundamento de hecho de las pretensiones la parte demandante narró, en síntesis, lo siguiente:

1) El 7 de septiembre de 2004, los señores Carlos Ortiz Parada y Alfonso Ortiz Parada suscribieron el contrato de concesión número EAS – 121 para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón en el municipio de Salazar de las Palmas (Norte de Santander) en un área 140 hectáreas; el 25% de los derechos del segundo de los nombrados fue cedido, con la anuencia de la autoridad minera, en favor de la señora Belsy Zulay Ortiz Rivera.

2) Mediante auto número GTRCT-0489 del 06 de diciembre de 2010, notificado por estado al día siguiente, se corrió traslado a los titulares de la concesión minera de un informe técnico con recomendaciones preventivas, las cuales cumplieron los contratistas; de igual manera, se efectuaron requerimientos posteriores y, finalmente, la Agencia Nacional de Minería (ANM) declaró la caducidad del contrato mediante la Resolución número 000621 de 27 de junio de 2013.

3) Los demandantes interpusieron recurso de reposición en contra de la decisión de decretar la caducidad del contrato y esta fue confirmada por medio de la Resolución 000041 de 9 de junio de 2015, pese a que *“durante el tiempo, los defectos se fueron subsanando poco a poco técnicamente (...) ajustándose a derecho, esto es, allegando oficios de solicitud de verificación de visitas e informes técnicos, en los cuales demostraban que las labores mineras censuradas se estaban corrigiendo”* (fl. 2 cdno. 5).

3. Cargos

1) *Violación del debido proceso*, debido a que por disposición del artículo 269 de la Ley 685 de 2001 el trámite de caducidad del contrato debía iniciar mediante *resolución* y no por medio de *auto* como lo hizo la entidad que, además, no notificó personalmente esta decisión a los titulares mineros.

2) *Falta de competencia*, toda vez que el recurso de reposición se resolvió luego de pasados (2) dos años de la decisión inicial, razón por la cual había perdido

competencia la autoridad en los términos del artículo 52 del CPACA; en esas condiciones, el recurso debe entenderse fallado en favor del recurrente, lo cual opera de pleno derecho y no exige protocolización de documentos por parte del interesado.

3. Contestación de la demanda

La ANM se opuso a la prosperidad de las pretensiones (fls. 112 – 132 cdno. 1 y 201 – 213 cdno. ppal.) con sustento en lo siguiente:

1) Los actos administrativos demandados se fundamentaron en las normas jurídicas vigentes y la declaratoria de caducidad se justificó por la configuración de una de las causales previstas en la ley; el contratista desatendió múltiples requerimientos de la autoridad minera, formulados con ocasión de las irregularidades consistentes en el incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en forma reiterada y grave, los cuales detalló e individualizó; contrario a lo que alega el demandante, estas falencias nunca fueron subsanadas.

2) El artículo 52 del CPACA no es aplicable en este caso porque el procedimiento administrativo de declaratoria de caducidad inició antes de su vigencia y, por ende, debía terminar con esas mismas normas; por disposición del artículo 308 del mismo código, sus disposiciones solo son aplicables a los procedimientos iniciados luego de entrada en vigor, por lo cual el cargo de falta de competencia por expiración del plazo para resolver el recurso no puede prosperar.

3) La demanda es inepta porque no contiene el juramento estimatorio respecto de la cuantía del perjuicio en los términos del artículo 206 del CGP.

4) La ANM le informó al contratista diversas falencias durante la ejecución del contrato; el 29 de noviembre de 2010 realizó una visita técnica en la cual evidenció que aquellas no habían sido corregidas y por auto de 6 de diciembre de 2010, le corrió traslado del correspondiente informe con apremio de la declaratoria de caducidad; las respuestas del contratista evidencian que no cumplió con los requerimientos.

4. Trámite procesal

En la audiencia inicial llevada a cabo el 31 de mayo de 2021, el tribunal fijó el litigio (5'10'') en los siguientes aspectos: (i) la competencia de la ANM para resolver el recurso de reposición interpuesto en contra del auto que declaró la caducidad, (ii) la supuesta violación del debido proceso respecto del procedimiento adecuado en el procedimiento sancionatorio y, (iii) la veracidad de la motivación de los actos demandados en tanto las partes discuten si se cumplieron o no los requerimientos de la autoridad minera.

5. Sentencia de primera instancia

El 17 de febrero de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A negó las pretensiones de la demanda y condenó en costas al demandante, con el siguiente sustento:

1) De conformidad con lo previsto en el artículo 269 del Código de Minas, la notificación de las providencias proferidas por la autoridad minera en las actuaciones administrativas se realiza por medio de anotación en estados y así lo hizo la ANM; el artículo 288 *ibidem* dispone que para declarar la caducidad es preciso dictar un acto de trámite en el cual se le indiquen al contratista las causales que darían lugar a ello y se otorgue un término para subsanarlas, con independencia de su denominación.

2) Está probado que los demandantes tuvieron conocimiento del acto y manifestaron su deseo de subsanar los requerimientos, con lo cual queda claro que no se trató de un procedimiento clandestino, adelantado a espaldas del contratista sino, por el contrario, contó con su comparecencia, razón por la cual no se afectó la garantía fundamental del debido proceso.

3) El auto *GRCT 489 de 6 de diciembre de 2010* por medio del cual se le informó al contratista que estaba incurso en causal de caducidad del contrato y se le otorgaron 15 días para subsanar las falencias y el auto *GRCT-301 de 15 de septiembre de 2011* por el cual se informó que seguiría adelante el procedimiento de caducidad por la desatención de los requerimientos, fueron expedidos y notificados antes de la entrada en vigencia del CPACA y, por ende, el artículo 52 de esa norma no es aplicable al trámite objeto de examen; en todo caso, las normas especiales del

Código de Minas y el CCA no preveían la pérdida de competencia por el vencimiento de un determinado plazo para resolver los recursos.

4) No se acreditó la falsa motivación de los actos administrativos demandados y, por el contrario, está probado que el contratista no cumplió los requerimientos efectuados por la ANM, ni acató en forma plena las normas de seguridad e higiene ni se demostró que los requerimientos fueran superfluos o innecesarios, ni que la mina “La Milenita” cumplía con todas las medidas de seguridad.

7. El recurso de apelación

En la oportunidad legal, la parte demandante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (índice 48 expediente electrónico primera instancia) con fundamento en lo siguiente:

1) Se violó el debido proceso, toda vez que no se probó la existencia del acto administrativo por el cual se dio inicio al procedimiento sancionatorio lo cual le impidió a los demandantes controvertir la información allí suministrada; aunque el tribunal hizo referencia a un supuesto auto notificado por estado no lo referenció debidamente ya que este no existe y, por ende, no podía cumplir con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad exigibles a la autoridad.

2) No se valoraron debidamente las pruebas porque no se tuvo en cuenta la inexistencia de la resolución de apertura del procedimiento sancionatorio.

8. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público conceptuó de fondo (índice 11 SAMAI) en favor de la confirmación del fallo adverso a las pretensiones debido a (i) que sí existió el acto de apertura del procedimiento sancionatorio denominado Auto GTRCT-04889 de 6 de diciembre de 2010 y que este fue notificado mediante anotación en estado del día siguiente, por lo cual no se vulneró el derecho de contradicción y defensa; (ii) el artículo 52 del CPACA no es aplicable por razón de la época en la cual inició el procedimiento administrativo y, (iii) no hay prueba de que los titulares mineros hubieran cumplido los requerimientos relacionados con sus obligaciones en materia

de seguridad e higiene, de donde se colige que los motivos de la decisión fueron ciertos y, en consecuencia, la demanda no puede prosperar.

II. CONSIDERACIONES

Sin que se advierta causal de nulidad que invalide la actuación, decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de primera instancia², para lo cual seguirá el siguiente derrotero: (i) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, (ii) ausencia de violación del debido proceso y, (iii) costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

1) La demanda se dirige a obtener la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales la Agencia Nacional de Minería (ANM) declaró la caducidad del contrato de concesión minera número EAS-121, pretensiones que el tribunal de primera desestimó.

2) El recurso de apelación formulado por la parte demandante se restringe a insistir en el cargo de violación del debido proceso que, en su concepto, debió prosperar porque no es cierto que exista un acto de apertura del procedimiento administrativo que hubiera tenido la oportunidad de conocer, sobre la base de su inexistencia, debido a que no le fue notificado, en tal virtud la presente decisión se limitará a ese único punto, esto es, a determinar si se surtió el referido procedimiento previsto en la ley en forma previa a la declaratoria de caducidad y si con este se garantizaron los derechos de contradicción y defensa de los demandantes.

3) La Sala confirmará la sentencia apelada, toda vez que está probado que la ANM expidió el acto de trámite de apertura del procedimiento sancionatorio en los términos del artículo 288 del Código de Minas y los interesados lo conocieron.

² En forma previa a analizar el asunto de fondo, se verifica que la Resolución número 000041 por medio de la cual se confirmó la declaratoria de caducidad del contrato de concesión minera número EAS-121 fue proferida el 9 de junio de 2015 (fl. 41 cdno. 2), mientras que la demanda se promovió el 16 de diciembre de 2015 (fl. 19 cdno. 1), esto es, dentro de los dos años siguientes; adicionalmente, el término de caducidad estuvo suspendido entre el 28 de octubre de 2015 (fl. 1 cdno. 2 – fecha de presentación de la solicitud de conciliación prejudicial) y el 10 de diciembre de 2015 (fl. 2 cdno. 2 – fecha en la cual se declaró fallido el trámite), por lo cual es evidente que la demanda fue oportuna.

2. Ausencia de violación del debido proceso

1) El artículo 288 de la Ley 685 de 2001 dispone que la caducidad del contrato de concesión minera puede decretarse previa resolución de trámite en la cual se le indique al petitionario la causal invocada, los hechos que la fundamentan y se le conceda un término no mayor a 30 días para subsanar las faltas que se le imputen o formular la correspondiente defensa, en los siguientes términos:

“Artículo 288. Procedimiento para la caducidad. La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada previa resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica, se señalen la causal o causales en que hubiere incurrido el concesionario. En esta misma providencia se le fijará un término, no mayor de treinta (30) días, para que subsane las faltas que se le imputan o formule su defensa, respaldada con las pruebas correspondientes. Vencido este término se resolverá lo pertinente en un plazo máximo de diez (10) días. Los funcionarios que dejaren vencer este plazo serán sancionados disciplinariamente como responsables de falta grave.” (se resalta).

2) Contrario a lo afirmado por los apelantes, en el cuaderno principal número 4 del expediente administrativo correspondiente al contrato de concesión minera número EAS-121 (fl. 221 cdno. 2 – archivo PRINCIPAL 4 EXP EAS-121 pág. 45) reposa el Auto GTRCT-489 de 6 de diciembre de 2010 al cual hizo referencia el tribunal de primera instancia, con el cual se dio inicio al procedimiento de declaratoria de caducidad, decisión que en forma expresa e inequívoca informó sobre esa situación en los siguientes términos:

“De conformidad con lo preceptuado en el artículo 112 de la Ley 685 de 2001 literal g) y la cláusula décima séptima numeral 17.7 que cita: ‘el incumplimiento grave y reiterado de las regulaciones de orden técnico sobre la exploración y explotación mineras, de higiene y seguridad laborales, o la revocación de las autorizaciones ambientales necesarias para sus trabajos y obras’ es del caso comunicar a los titulares que se encuentran incurso en esta causal de caducidad.

(...).

De conformidad con lo anotado, la Coordinadora del Grupo de Trabajo Regional de Cúcuta,

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO: REMITIR, a los concesionarios ALFONSO ORTIZ, CARLOS ORTIZ, BELSY ORTIZ, el informe técnica (sic) y se

(sic) seguridad minera, de fecha noviembre de 2010, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente auto.

ARTÍCULO SEGUNDO: PONER EN CONCOIMIENTO a los **CONCESIONARIOS** que se encuentran incursos en la CAUSAL DE CADUCIDAD establecida en el artículo 112 de la Ley 685 de 2001 literal g) y la cláusula décima séptima numeral 17.7 (...) teniendo en cuenta que los concesionarios no han cumplido con las medidas de seguridad y demás normas técnicas interpuestas en reiteradas oportunidades.

Por lo anterior, **se le concede un término de QUINCE (15) DÍAS** para subsanar la falta que se les imputa o formular su defensa respaldadas con las pruebas correspondientes, contados a partir de la notificación el presente auto, so pena de culminar con el procedimiento sancionatorio respectivo. (mayúsculas fijas y negrillas originales – pág. 49, c. ppal. 4 expediente administrativo).

3) El referido auto señala, de manera específica y detallada, los hechos que dieron lugar a la apertura del procedimiento y se remite al informe de visita técnica en la cual fueron advertidas las irregularidades que tenían que ver con (i) ausencia de documentación de soporte de seguridad social de los trabajadores, (ii) soportes de pago y, (iii) planos de labores actualizados; adicionalmente, se requirieron las siguientes medidas de seguridad:

“(..) se debe requerir al titular del derecho minero realizar las recomendaciones preventivas establecidas en el acta de visita técnica y seguridad, la cual fue notificada el día de la visita, estas son en forma general para todo el contrato:

- Vendar en su totalidad todos los antiguos trabajos.
- Crear un circuito de ventilación que funcione y diluya las concentraciones de bióxido de carbono, implementar estudio de ventilación y aplicarlo en los niveles en cuestión.
- Continuar con la implementación de señalización en superficie y bajo tierra.
- Eliminar todos los bombillos que no se encuentren protegidos anti explosión.
- Reubicar el ventilador auxiliar ya que se presenta una recirculación de aire viciado en los trabajos de Carlos Ortiz.
- Construir tanquillas y cunetas perimetrales.
- Adquirir equipos de medición de gases uno por cada titular y uno para cada contratista y realizar un monitoreo continuo y permanente de gases dentro de todo el contrato.
- Mejorar conexiones eléctricas según la norma RETIE.
- Todo equipo, maquinaria e instalaciones utilizados en minas subterráneas de carbón debe ser a prueba de explosión.
- Ubicar los ventiladores mínimo a un metro del suelo.
- Implementar el uso de guardas para los malacates para aislar el cable del malacatero.
- Ubicar exostos o desfuegos de los malacates hacia lo alto y así evitar contaminar los niveles con monóxido de carbono.

Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)

Actor: Alfonso Ortiz Parada y otros

Controversias contractuales

-Actualizar e implementa la parte de salud ocupacional para todo el contrato.

-Continuar con el reforcé permanente de todos los trabajos.

-Elaborar y socializar el programa de sostenimiento en las labores subterráneas y así poder manejar presiones para evitar posibles derrumbes.

-Inyectar aire fresco para todos los frentes activos y así evacuar el bióxido de carbono encontrado en los niveles visitados.

-El personal encargado de la supervisión de la ventilación de todas las labores subterráneas debe estar debidamente capacitado.

-Se debe llevar un control y monitoreo continuo de gases.

-Se debe realizar señalización informativa, preventiva y de seguridad tanto en superficie como subterránea.

-Se deben formar brigadas de emergencia, formar socorredores mineros como se establece en el decreto 1335 de 1987.

-Se debe cumplir con las normas expedidas por la autoridad competentes (RETIE).

-Se debe realizar señalización informativa, preventiva y de seguridad tanto en superficie como subterránea.

-Se debe inmediatamente realizar e implementar el programa de sostenimiento, continuar con el mantenimiento, fortificación y adecuación de las secciones de los niveles en cuestión con todas las medidas de seguridad para el personal.

-SE LE INFORMA A LOS TITULARES MINEROS QUE NO SE HAN ACATADO LAS RECOMENDACIONES E INSTRUCCIONES TÉCNICAS DE LAS VISITAS ANTERIORES Y NO SE HAN SUBSANADO, SEGÚN SE VERIFICÓ EN VISITA REALIZADA LOS DÍAS 26 Y 27 DE OCTUBRE DE 2010.” (págs. 46-47 c. ppal. 4 expediente administrativo - mayúsculas fijas del original).

4) De conformidad con lo expuesto es evidente que, con independencia de la denominación del acto de trámite, la autoridad minera le comunicó al contratista en forma expresa y clara (i) la causal de caducidad que consideraba aplicable, (ii) los hechos que daban lugar a su aplicación y, (iii) le concedió un término para corregir o ejercer su derecho de contradicción, tal como lo impone el artículo 288 de la Ley 685 de 2001 antes referido, con lo cual se desvirtúan los argumentos del recurso de apelación.

5) En los términos del artículo 269 del Código de Minas, las providencias que se profieran en el curso de los procedimientos mineros se notifican *por estado*, salvo algunas excepciones en las cuales no se encuentra aquella por la cual se inicia el trámite de declaratoria de caducidad, la norma es del siguiente tenor:

“Artículo 269. Notificaciones. La notificación de las providencias se hará por estado que se fijará por un (1) día en las dependencias de la autoridad minera. Habrá notificación personal de las que rechacen la propuesta o resuelvan las oposiciones y de las que dispongan la comparecencia o intervención de terceros. Si no

fuere posible la notificación personal, se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos y si pasados tres (3) días después de su entrega, no concurriere a notificarse, se hará su emplazamiento por edicto que se fijará en lugar público por cinco (5) días. En la notificación personal o por edicto, se informará al notificado de los recursos a que tiene derecho por la vía gubernativa y del término para interponerlos.”.

6) El referido artículo es norma especial respecto de los procedimientos administrativos mineros y regula en forma específica la forma de notificación de las providencias dictadas durante su curso, por lo tanto es de aplicación preferente frente a cualquier otra sobre esa precisa materia, pues, se trata de una regulación expresa y de índole específica lo cual impide la aplicación de otras normas con carácter general, tal lo prevé explícitamente el mismo Código de Minas en el artículo 3 en los siguientes términos:

“Artículo 3°.Regulación completa. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del parágrafo 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.” (negrillas adicionales).

7) La referida regulación no solo es aplicable a la fase de formación del contrato sino también durante todas las etapas de su ejecución, según el ámbito de aplicación de la Ley 685 definida en el artículo 2 en los siguientes términos:

“Artículo 2. Ámbito material del Código. El presente Código regula las relaciones jurídicas del Estado con los particulares y las de estos entre sí, por causa de los trabajos y obras de la industria minera en sus fases de prospección, exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales que se encuentren en el suelo o el subsuelo, ya sean de propiedad nacional o de propiedad privada. Se excluyen la exploración y explotación de hidrocarburos líquidos y gaseosos que se regirán por las disposiciones especiales sobre la materia.” (destaca la Sala).

8) En efecto, los procedimientos que regula el Capítulo XXV del Código de Minas, en el cual se encuentra ubicado el citado artículo 269, son aplicables tanto al trámite de solicitud del contrato de concesión como a la posterior ejecución de los derechos

que de este deriven, todo lo cual se tramita en una misma actuación, según lo preceptuado en las siguientes disposiciones de ese mismo cuerpo normativo:

“Artículo 258 Finalidad. Todos los trámites, diligencias y resoluciones que integran el procedimiento gubernativo en asuntos mineros, tienen como finalidad esencial garantizar, en forma pronta y eficaz, el derecho a solicitar del particular como proponente del contrato de concesión y el de facilitarle su efectiva ejecución. Este principio deberá informar tanto la conducta de los funcionarios y la oportunidad y contenido de sus decisiones, como la actuación de los solicitantes y terceros intervinientes.

(...).

Artículo 262. Informativo unificado. La autoridad minera formará un solo expediente integral y constituido por los documentos y actuaciones de los interesados y de los terceros intervinientes, dirigidos todos a la expedición del título minero y al señalamiento de las obligaciones a cargo del beneficiario.” (negrillas adicionales).

9) En ese contexto normativo, es claro que el procedimiento administrativo minero está concebido como un único trámite durante las fases de formación y ejecución del contrato y, por ende, la declaratoria de caducidad no constituye ni tampoco corresponde a un procedimiento separado o diferente iniciado de oficio, sino que, se profiere dentro del mismo informativo iniciado a petición de parte³; en efecto, a partir de la presentación de la propuesta de contrato de concesión por parte del interesado se inicia un único procedimiento administrativo dentro del cual se tramitan todas las incidencias propias del derecho a suscribir el contrato y las relativas a su posterior ejecución; sobre esta lógica, las decisiones dictadas durante el procedimiento, salvo las excepciones legales, no se notifican de manera personal a los titulares mineros y ello no redundaría en perjuicio de su derecho a conocer las decisiones porque desde el comienzo están vinculados a la actuación como interesados.

10) Sin perjuicio de lo anterior, en el presente asunto hay evidencia suficiente de que los titulares mineros conocieron, oportuna y debidamente, la decisión por la cual se les requirió en forma previa a la declaratoria de caducidad, toda vez que el

³ Código Contencioso Administrativo, “Artículo 4°. Las actuaciones administrativas podrán iniciarse:

1. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés general.

2. Por quienes ejerciten el derecho de petición, en interés particular.

3. Por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal.

4. Por las autoridades, oficiosamente.” (Se resalta).

Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)

Actor: Alfonso Ortiz Parada y otros

Controversias contractuales

oficio con el cual se comunicó tiene la firma de recibido del señor “Carlos Ortiz” del “13-12-10” (fl. 649 c. ppal. 4 expediente administrativo), prueba documental que no fue tachada de falsa ni tampoco fue desvirtuada por los demandantes y, además, se aportó copia del oficio de 15 de febrero de 2011 en el cual el señor Alfonso Ortiz se dirige a Ingeominas en los siguientes términos:

“Por medio de la presente me dirijo a ustedes para presentar el Formato Básico Minero Anual año 2010 de la Mina La Milenita contrato N° EAS-121 a cargo del señor Alfonso Ortiz Parada y a su vez presentar el plano de labores donde se presentan los avances durante el período del año 2010, cumpliendo lo exigido por Ingeominas Ltda.

*A su vez **me permito contestar algunos requerimientos que se me hicieron en el auto N° GTRCT 0498** que pretende dilucidar algunas incógnitas expuestas por el personal técnico del grupo de trabajo Ingeominas Cúcuta.”* (fl. 657 cdno. ppal. 4 expediente administrativo – negrillas añadidas).

11) Por lo expuesto se concluye que la autoridad minera sí expidió el acto de trámite previsto en la ley como presupuesto previo para la declaratoria de caducidad y que este fue conocido por los demandantes quienes, desde la presentación de la demanda, reconocieron su existencia e igualmente el hecho de que fue notificado mediante *anotación en estado*, por lo cual se confirmará la sentencia apelada adversa a las pretensiones de la demanda.

12) Los demás cargos no fueron materia del recurso de apelación por lo cual se entiende que las partes estuvieron conformes con lo resuelto por el tribunal y, en tal virtud, esta Sala no tiene competencia para pronunciarse sobre estos.

5. Costas

La condena en costas impuesta en primera instancia se mantiene toda vez que no prosperó el recurso promovido por la parte demandante, sin necesidad de otras consideraciones porque no se cuestionó tal determinación del tribunal; además, se condenará en costas de la segunda instancia a la parte vencida y en favor de la Agencia Nacional de Minería en los términos del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y se fijan agencias en derecho en segunda instancia en cuantía equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes a esta fecha, también cargo de los demandantes (por

Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)

Actor: Alfonso Ortiz Parada y otros

Controversias contractuales

partes iguales) y en favor de la demandada. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el tribunal de primera instancia.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Confirmase la sentencia de 17 de febrero de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A.

2º) Costas de la segunda instancia a cargo de los demandantes señores Carlos Ortiz Parada, Belsy Zulay Ortiz Rivera y Alfonso Ortiz Parada, las cuales asumirán por partes iguales, en favor de la Agencia Nacional de Minería; en las mismas condiciones, se fijan agencias en cuantía equivalente a seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes en la época de ejecutoria de esta sentencia.

3º) En firme esta providencia **devuélvase** el expediente al tribunal de origen previas las desanotaciones y constancias secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Aclara el voto)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado
Presidente de Subsección
(firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente
(firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.

Expediente: 25000-23-36-000-2016-01350-03 (68.407)

Actor: Alfonso Ortiz Parada y otros

Controversias contractuales