

CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA - Ley 685 de 2001 - Decreto 4134 de 2011.

Se trata de un contrato regido por normas especiales y es de carácter solemne. Es un contrato entre el Estado y un particular, en el que se le autoriza a una persona o empresa para que, por su cuenta y riesgo, realice estudios y obras para exploración minera, y desarrolle la explotación de minerales, dentro de un área determinada. A cambio de esta autorización, el concesionario deberá pagar al Estado una contraprestación económica y las regalías por la explotación de un recurso natural no renovable.

La normativa encargada de regular este tipo de contratos y de fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada se encuentra consagrada en LEY 685 DE 2001 por la cual se expide el Código de Minas y como entidad estatal la Agencia Nacional de Minería, ANM (DECRETO 4134 DE 2011), encargada de administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado.

INCUMPLIMIENTO DE REQUISITOS de LEY 1382 de 2010 - Inexequibilidad de la Ley 1382 de 2010.

La Ley 1382 de 2010 introdujo unos requisitos exigibles a las propuestas de contrato de concesión minera presentados por particulares ante la ANM. Ahora bien, en este punto, la Sala del Consejo de Estado aclara que los requisitos incorporados en la Ley 1382 de 2010 eran exigibles a la propuesta del contratista únicamente durante el periodo en el que se encontró vigente, aunque la solicitud se hubiese presentado con anterioridad a la expedición de dicha norma. Sin embargo, si la Secretaría de Minas tenía la intención de que dichos requerimientos fuesen incorporados al trámite en curso, debía requerir al proponente para que subsanara los defectos advertidos, pero con anterioridad a que la señalada norma perdiera su vigencia en virtud de la declaratoria de inexequibilidad.

Dicho lo anterior, la Sala concluye que la aplicación de la Ley 1382 de 2010, y la consecuente exigencia de los requisitos que establecía la misma, no pueden ser fundamento para proceder a la terminación del trámites administrativos de propuestas de contratos de concesión minera, ahora si bien es cierto para que estos contratos nazcan a la vida jurídica deben imprescindiblemente ser inscritos en el Registro Minero Nacional (requisito legal para su perfeccionamiento), lo cual impide que se tengan por exigibles los requerimientos consagrados en la Ley 1382 de 2010.

Así, no es aceptable que la entidad territorial exigiera un requisito declarado inexequible por la Corte Constitucional para ser aplicado a una situación jurídica que se encontraba en curso para ese momento. Es claro, entonces, que tal procedimiento administrativo no podía seguirse rigiendo por una norma expulsada del ordenamiento jurídico, máxime cuando los actos acusados fueron proferidos para la época en que la Ley 1382, indiscutiblemente, ya había dejado de producir efectos, esto es, en los meses de mayo y septiembre de 2014.



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejero Ponente: Fernando Alexei Pardo Flórez

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de junio de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Vinculado: Juan Alberto Arango Hoyos
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho (minero)

TEMAS: *CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA - se trata de un contrato regido por normas especiales y es de carácter solemne / DECLARACIÓN DE INEXEQUIBILIDAD DE LA LEY – sus efectos son aquellos que le otorgue la Corte Constitucional en la respectiva sentencia / PRECEDENTE VINCULANTE - las situaciones jurídicas iniciadas y en curso durante la vigencia de la norma declarada inexequible, y que no se consolidaron para el momento en el que ésta salió del ordenamiento jurídico, deben regirse por las disposiciones que resurgieron al declararse inexequible dicha norma, así como por las demás normas que se encuentren vigentes durante el curso del procedimiento correspondiente.*

1. La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Departamento de Antioquia (parte demandada) en contra de la sentencia del 14 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se accedió a la pretensión anulatoria de la demanda y se ordenó continuar con el trámite de la propuesta de concesión minera iniciado por la accionante ante la Secretaría de Minas de dicha entidad territorial.

SÍNTESIS DEL CASO

2. La controversia planteada gira en torno a una propuesta de contrato de concesión minera formulada por la parte accionante ante la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia, entidad que ordenó la terminación del trámite mediante las Resoluciones 037166 del 7 de mayo de 2014 y S 126547 del 30 de septiembre de ese año. La autoridad tomó esta determinación al considerar que la solicitante no cumplió con los requisitos previstos en la Ley 1382 de 2010, argumento que la libelista controvirtió en su demanda al sostener que dicha norma fue declarada inexequible, motivo por el cual solicitó la declaratoria de nulidad de los referidos actos administrativos, junto con la orden de continuar el trámite en mención.

ANTECEDENTES

La demanda y las razones de hecho y de derecho en las que se fundamenta

3. El 17 de marzo de 2015¹, Carolina Elena Londoño Arango -en adelante, la solicitante, la accionante o la demandante-, a través de apoderada judicial,

¹ Folios 1 a 21 vto. del cuaderno número 1.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento de Antioquia – Secretaría de Minas -en lo sucesivo, la Secretaría de Minas, la Secretaría, la entidad territorial o la apelante- y la Agencia Nacional de Minería -en lo sucesivo, la Agencia o la ANM-, en la que formuló la siguiente pretensión anulatoria (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 037166 del día 7 del mes de mayo del año 2014 expedida por la Directora de Titulación Minera de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia, ‘por medio de la cual se ordena la terminación del trámite tendiente al perfeccionamiento dentro de la propuesta de concesión minera radicado No. JDT-08021X’, y la Resolución No. S 126547 del día 30 del mes de septiembre del año 2014 a través de la cual se desató el Recurso de Reposición interpuesto en contra de la primera y la cual confirmó la decisión en ella adoptada.”

4. A título de restablecimiento del derecho, formuló las siguientes pretensiones (se transcribe de forma literal, incluso con posibles errores):

“2. Que a manera de Restablecimiento del derecho conculado a mi poderdante se ordene:

2. 1. A la Agencia Nacional de Minería a través de la Gerencia de Catastro y Registro Minero o a quien corresponda efectuar la inscripción del Contrato de Concesión Minera No. JDT-08021X celebrado el día 16 de mayo de 2012 entre la señora Carolina Elena Londoño Arango y la Gobernación de Antioquia en el Registro Minero Nacional.

2. 2. Al Departamento de Antioquia a través de la Secretaría de Minas de la Gobernación de Antioquia o a quien corresponda la corrección de Mineral objeto del Contrato de Concesión Minera No. JDT-08021X y el nombre de la titular del mismo en la base de datos del Catastro Minero Colombiano, cuyos datos correctos son como aparecen en el Contrato suscrito y que corresponden a los siguientes:

*Nombre de la Concesionaria: Carolina Elena Londoño Arango.
Mineral objeto del contrato: Arenas y Gravas Naturales.*

2. 3. Al Departamento de Antioquia el desarchivo del trámite del Contrato de Concesión Minera No. JDT-08021X para que se proceda con la continuación del trámite de su perfeccionamiento y la ejecución del contrato.

2. 4. Al Departamento de Antioquia y la Agencia Nacional de Minería que se abstengan de declarar como libre el área correspondiente al Contrato de Concesión Minera No. JDT-08021X y no se acepten e inicien trámites de propuestas de Contrato de Concesión Minera u otro tipo de solicitudes mineras, y no se otorguen Contratos de Concesión Minera u otro tipo de títulos mineros respecto (sic) de dicha área.

2. 5. Se abstenga de realizar las anotaciones de archivo del trámite y desanotación del área del Contrato de Concesión Minera No. JDT-08021X en el Catastro Minero Colombiano -CMC- y el Registro Minero Nacional -RMN- y se conserve el trámite en estado Vigente, y en caso de que se hallan (sic) efectuado dichas anotaciones estas sean revertidas.”



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

5. La accionante no solicitó el reconocimiento de perjuicios económicos ni de condena en costas.
6. Como **fundamentos fácticos y jurídicos**, en síntesis, se mencionaron los siguientes:
 7. El 29 de abril de 2008, la señora Carolina Elena Londoño Arango presentó Propuesta de Contrato de Concesión Minera ante la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia, la cual fue radicada bajo el consecutivo No. JDT-08021X, encaminada a la exploración técnica y a la explotación económica de una mina de arenas y gravas naturales en jurisdicción del Municipio de Bello.
 8. El 6 de mayo de 2009, la Secretaría de Minas requirió a la demandante para que adelantara la firma de la minuta del contrato de concesión minera, a lo cual procedió la solicitante.
 9. El 11 de junio de 2010, la solicitante acreditó el pago del canon superficiario para la primera anualidad de la etapa de exploración por valor de \$ 1'734.000.
 10. El 12 de enero de 2011, la Secretaría de Minas aprobó el pago del canon superficiario, ordenó anular la minuta del contrato y requirió a la señora Londoño Arango para que suscribiera una nueva minuta, a lo cual procedió la solicitante.
 11. El 7 de marzo de 2012, la Secretaría ordenó anular la segunda minuta y nuevamente requirió a la solicitante para firmar el contrato de concesión, el cual fue suscrito por la demandante y por el Gobernador de Antioquia el 16 de mayo de 2012.
 12. El contrato de concesión minera suscrito entre la demandante y el Departamento fue enviado por la Secretaría de Minas, mediante oficio del 23 de mayo de 2012, para su inscripción en el Registro Minero Nacional.
 13. El 6 de septiembre de 2012, la Agencia Nacional de Minería devolvió el contrato sin inscribirlo en el Registro Minero Nacional. Adujo que la inscripción no fue posible debido a que los datos del contrato aparecían erróneos en la base de datos del Catastro Minero Colombiano, lo que hacía necesaria su corrección.
 14. El 28 de septiembre de 2012, la Secretaría de Minas emitió una revaluación técnica en la que determinó que se debían corregir los datos advertidos.
 15. El 5 de marzo de 2013, la Secretaría de Minas manifestó que se encontraba analizando una solicitud de revocatoria directa instaurada por el señor Juan Alberto Arango Hoyos, titular de una solicitud de legalización de minería tradicional elevada ante la misma entidad, debido a que, a juicio de ese interesado, el área del trámite de legalización presentaba superposición con el área del contrato de concesión minera. No obstante, dicha solicitud de revocatoria fue denegada.
 16. El 26 de septiembre de 2013, el titular de la solicitud de legalización de minería tradicional solicitó a la Secretaría de Minas ser reconocido como tercero



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

interviniente en el trámite del contrato de concesión minera, solicitud que fue resuelta desfavorablemente.

17. Mediante Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014, la Secretaría de Minas dio por terminado el trámite de perfeccionamiento del contrato de concesión minera. Para el efecto, argumentó que no era posible inscribir el contrato en el Registro Minero Nacional, al determinar que la propuesta no se adecuó a los requisitos adicionados por la Ley 1382 de 2010, con lo cual ordenó el archivo del trámite y la desanotación del área del Sistema de Catastro Minero Colombiano.
18. El 20 de mayo de 2014, la señora Londoño Arango interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014, resuelto por la Secretaría a través de la Resolución No. S 126547 del 30 de septiembre del 2014, en el sentido de confirmarla en su totalidad.
19. La demandante aduce que las resoluciones están viciadas de nulidad, por cuanto fueron proferidas *i)* con infracción de las normas en que deberían fundarse, *ii)* sin competencia, *iii)* con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, *iv)* con falsa motivación y *v)* con desviación de poder.

Contestación de la demanda por parte del Departamento de Antioquia

20. El 19 de agosto 2015², el Departamento de Antioquia contestó la demanda y se opuso a las pretensiones. Sostuvo que la propuesta de contrato de concesión se presentó en vigencia de la Ley 685 de 2001, pero que dicha norma fue modificada por la Ley 1382 de 2010, “[a] cuyas disposiciones se debieron adecuar los proponentes mineros cuyas propuestas estuvieren en evaluación”. Adujo que, entre los requisitos introducidos por esta última ley, se encontraba la necesidad de manifestar si en la zona objeto de interés existía algún tipo de explotación minera (artículo 1 de la norma³), frente a lo cual la demandante guardó silencio.

21. La entidad expresó que, a raíz de lo anterior, la solicitante no habría cumplido con los requisitos legales para la celebración del contrato de concesión minera, pese a estar enterada de los requerimientos de la Ley 1382 de 2010, especialmente, tras haber realizado el pago del canon superficiario que acreditó el 11 de junio de 2010. Adujo que esta circunstancia habría violentado eventuales derechos del señor Juan Alberto Arango Hoyos, sujeto que presentó solicitud de legalización minera sobre la zona objeto de interés del trámite de la señora Carolina Londoño.

22. Mencionó que, como consecuencia de lo anterior, el señor Juan Alberto Arango Hoyos formuló solicitud de revocatoria directa en contra de los actos emitidos al interior de la propuesta JDT-08021X, y que, pese a haber sido denegada, dicha solicitud permitió reevaluar la propuesta de la solicitante a la luz de la Ley 1382

² Folios 437 a 449 vto. del cuaderno número 1.

³ “**PARÁGRAFO 1o.** Los solicitantes de propuesta de contrato de concesión deberán señalar si dentro del área solicitada existe algún tipo de explotación minera, indicando su ubicación y metodología utilizada para conocer la existencia o no de dicha minería. (...)"



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

de 2010. Con fundamento en esta norma, sostuvo que la señora Londoño Arango no cumplió con la totalidad de los requisitos para el perfeccionamiento de la propuesta, lo cual conllevó a que la Secretaría de Minas expediera la Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014, por medio de la cual se dio por terminado el trámite.

23. Con fundamento en lo anterior, propuso las excepciones que denominó “ausencia de causa para demandar”, “cumplimiento del deber legal”, “imposibilidad jurídica para dar solemnidad actual a una actuación cumplida con desconocimiento de la norma preexistente al momento de suscribir la minuta”, “inexistencia de obligación por parte del Departamento a raíz de la existencia de vicio en el consentimiento al momento de suscribir la minuta contractual” y “falta de integración del litisconsorcio necesario”, esta última en relación con el señor Juan Alberto Arango Hoyos, como posible tercero interesado.

Contestación de la demanda por parte de la Agencia Nacional de Minería

24. La Agencia Nacional de Minería – ANM contestó la demanda mediante memorial del 24 de agosto 2015⁴, en el que dio cuenta de la naturaleza jurídica y funciones de la entidad como autoridad minera nacional, junto con el régimen de delegación de funciones en cabeza de la Secretaría de Minas de Antioquia. A la luz de lo anterior, formuló la excepción de “falta de legitimación en la causa por pasiva”, al sostener que el trámite se adelantó íntegramente ante la Secretaría de Minas, y que, por tanto, no le corresponde a la ANM acudir como extremo demandado.

Contestación de la demanda por parte del tercero vinculado

25. Mediante auto del 10 de febrero de 2016, el Tribunal *a quo* ordenó vincular al señor Juan Alberto Arango Hoyos al proceso como tercero interesado, sujeto que presentó pronunciamiento frente a la solicitud de medidas cautelares⁵ y contestación de la demanda⁶. El vinculado se opuso a las pretensiones y arguyó que los actos acusados fueron expedidos con respeto de las normas en que debían fundarse, dado que la solicitante no habría cumplido con las obligaciones contenidas en la Ley 1382 de 2010, puntualmente aquellas relativas al pago oportuno del canon superficiario y de la comunicación sobre la existencia de algún tipo de explotación minera en la zona objeto de interés, pese a conocer de esta última.

26. Agregó que continuar con el trámite de la propuesta de la solicitante afectaría la solicitud de legalización de minería de hecho No. LEL-14492X de la que es titular, radicada el 21 de mayo de 2010. Asimismo, adujo que, para este caso, debía aplicarse la Ley 1382 de 2010, a pesar de haber sido declarada inexistente mediante Sentencia C-366 de 2011.

⁴ Folios 552 a 569 vto. del cuaderno número 1.

⁵ Folios 80 a 85 del cuaderno número 2.

⁶ Folios 580 a 610 del cuaderno número 3.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

La sentencia de primera instancia

27. El Tribunal *a quo*, a través de la sentencia del 14 de abril de 2021⁷, declaró la nulidad de los actos administrativos acusados. A título de restablecimiento del derecho, ordenó continuar con el trámite de la propuesta de concesión minera JDT-08021X en el estado en que se encontraba al momento de la notificación de la Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014.
28. Comenzó recordando que los actos acusados se fundamentaron en las disposiciones contenidas en la Ley 1382 de 2010, norma que no se encontraba vigente al momento de la expedición de aquellos ante la declaratoria de inexequibilidad proferida mediante Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011 de la Corte Constitucional. Destacó que, por mandato constitucional y por desarrollo jurisprudencial de la propia Corte, una norma declarada inexequible desaparece del ordenamiento jurídico y no puede volver a ser empleada por autoridad alguna, regla que aplicó para acceder a los argumentos de la parte demandante.
29. En concreto, encontró configurada la violación del artículo 29 superior por parte de los actos acusados (por medio de los cuales se dio por terminado el trámite de propuesta de contrato de concesión), en razón a que éstos se sustentaron en el incumplimiento de requisitos contenidos en la Ley 1382 de 2010, norma que estuvo vigente hasta el 11 de mayo de 2013, en virtud de los efectos diferidos de la declaratoria de inexequibilidad otorgados mediante la Sentencia C-366 de 2011.
30. Puntualizó que la Ley 1382 de 2010 no se encontraba vigente para la fecha de radicación de la propuesta de contrato de concesión (29 de abril de 2008) ni para la fecha de expedición del acto que terminó la actuación (7 de mayo de 2014), con lo cual concluyó que las resoluciones atacadas fueron expedidas “*con falsa motivación y en contravía del derecho fundamental del debido proceso*”.
31. A renglón seguido, desestimó el argumento del extremo pasivo según el cual debía tenerse en cuenta la fecha de suscripción de la minuta del contrato (la cual acaeció en vigencia de la Ley 1382 de 2010), dado que dicha circunstancia por sí sola no implicaba la existencia del negocio jurídico. Por el contrario, recordó que el contrato de concesión minera solamente nace a la vida jurídica con su inscripción en el Registro Minero Nacional, a la luz del artículo 50 de la Ley 685 de 2001, situación que no ocurrió en el caso concreto, motivo por el cual el negocio no podía entenderse perfeccionado en vigencia de la Ley 1382 de 2010.
32. Dado que el Tribunal encontró configurados los cargos de nulidad por falsa motivación y violación del debido proceso, no se refirió a las demás causales alegadas por la libelista en su demanda.
33. Se debe destacar que en el fallo de primera instancia no se realizó ninguna declaración en torno a la excepción propuesta por la ANM denominada “*falta de*

⁷ Folios 773 a 788 vto. del cuaderno número 4.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

legitimación en la causa por pasiva". Pese a que en la audiencia inicial⁸ se dispuso que la decisión de dicho medio de defensa sería deferida para la sentencia, la parte motiva de ésta consignó -en forma imprecisa- que en dicha diligencia se declaró no probada la excepción⁹.

34. Por último, el Tribunal no condenó en costas al no encontrar configurado el supuesto de hecho contenido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

El recurso de apelación

35. El Departamento de Antioquia interpuso recurso de apelación¹⁰ en contra de la sentencia de primera instancia, con fundamento en los motivos que se sintetizan a continuación:

36. Adujo que en el fallo no se tuvo en cuenta que a la demandante no le era ajeno el conocimiento de la Ley 1382 de 2010 “*al momento de radicar la Propuesta y suscripción del contrato de Concesión Minera*”, al haber aportado constancia del pago del canon superficiario contenido en dicha norma. Enfatizó en que la señalada ley igualmente consagraba la obligación de informar acerca de la existencia de algún tipo de explotación minera en la zona de interés, y que “*sobre este aspecto se guardó silencio en forma intencional aún a sabiendas del ejercicio por parte de terceros de actividad extractiva de minerales en el lugar*”.

37. Manifestó que la anterior circunstancia condujo a la Secretaría de Minas a suscribir una minuta de contrato de buena fe, pero en contravía de los derechos del señor Juan Alberto Arango Hoyos como sujeto que “*venía realizando al parecer actividades tradicionales de explotación minera*” y que presentó posteriormente solicitud de legalización minera. Sostuvo que, por la observación de este interesado, fue que se reevaluó la propuesta adelantada por la solicitante, en virtud de la cual se habría advertido la ausencia de cumplimiento de los requisitos contenidos en la Ley 1382 de 2010, puntualmente, en cuanto a la prementada información y sobre el anexo técnico con la descripción de los trabajos de exploración.

38. La apelante enfatizó en que, conforme al artículo 38 de la Ley 153 de 1887: “*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración*”, y sostuvo que la posición de la entidad se encuentra soportada por diversos pronunciamientos del Consejo de Estado y de la ANM. Asimismo, puso de presente que no le era dable a la entidad requerir a la solicitante que subsanara los requisitos echados de menos, a su juicio, “*ya que para ese entonces las partes ya habían suscrito la minuta del contrato de concesión minera y la Ley 1382 del 2010 ya no hacia (sic) parte del ordenamiento jurídico nacional, y en consecuencia, los requisitos omitidos con evidente intención por la interesada no pueden ser subsanados, lo que colocaba a la Dirección de*

⁸ Celebrada el 2 de febrero de 2017. Acta visible en los folios 714 a 716 del cuaderno número 3. De cara a la excepción analizada, se precisa que en el acta se consignó que “*no es posible resolver la misma*”, pero la Sala advierte, a partir de la grabación de la diligencia, que la determinación del magistrado ponente fue diferir su estudio a la sentencia de primera instancia.

⁹ Página 12-32 del fallo de primera instancia, visible a folio 778 vto. del cuaderno número 4.

¹⁰ Folios 799 a 804 vto. del cuaderno número 4.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Titulación Minera ante una imposibilidad de proceder con el trámite de la inscripción del contrato de concesión minera (sic) N°JDT-08021X en el Registro Minero Nacional, pues de lo contrario se atentaría contra el principio de legalidad, según lo dicho”.

39. El Departamento sostuvo que la solicitante habría pretendido alegar su propia culpa en su favor, ante el incumplimiento del deber de información contenido en el artículo 1 de la Ley 1382 de 2010. Con ello, reprochó que en el fallo de primera instancia no se hubiese tenido en cuenta la obligatoriedad de esta última norma, y refutó que las reglas aplicadas fueron las que estaban vigentes al momento en el que se intentó el perfeccionamiento del contrato con la remisión del documento al registro minero para su inscripción, acaecida en el año 2012.
40. Argumentó que la Secretaría de Minas, en vez de pretender darle vida a la Ley 1382 de 2010, aplicó las normas allí consagradas para efectos de verificar que se cumpliesen los requisitos necesarios para continuar con el trámite posterior a la suscripción de la minuta. Con ello, esbozó que un actuar diferente habría dado lugar al perfeccionamiento de un contrato sin el cumplimiento de la totalidad de los requisitos legales, motivo por el cual solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia.
41. La alzada fue admitida mediante auto proferido por el despacho de la consejera María Adriana Marín del 2 de marzo de 2022¹¹, frente a la cual las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.
42. Posteriormente, la ponente ordenó remitir el expediente por conocimiento previo a este despacho¹², con lo cual el proceso ingresó para fallo el día 20 de marzo de 2024¹³.

CONSIDERACIONES

43. La Sala es competente para conocer del presente proceso en segunda instancia, comoquiera que en el *sub lite* se analiza el recurso de apelación interpuesto en contra del fallo de primer grado dictado por el Tribunal Administrativo de Antioquia¹⁴. En este punto, cabe recapitular que el presente proceso fue inicialmente repartido en única instancia a esta corporación¹⁵ y se le imprimió el trámite correspondiente hasta el traslado de la demanda, tras lo cual el consejero ponente resolvió remitir el expediente por competencia a la corporación judicial mencionada para que se surtiera la primera instancia, al encontrar que la

¹¹ Folio 816 del cuaderno número 4.

¹² Auto del 26 de febrero de 2024. Anotación no. 00021 del expediente digital Samai.

¹³ Anotación no. 00027 del expediente digital Samai.

¹⁴ Conforme al artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, “*El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos*”.

¹⁵ Radicado 11001032600020150005101, asignado al despacho del Dr. Hernán Andrade Rincón (E).



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

controversia se circumscribe a un asunto contractual¹⁶, en virtud del artículo 293 de la Ley 685 de 2001¹⁷.

44. Aun cuando este tipo de asuntos deben ser resueltos en única instancia por mandato de la ley¹⁸, la Sala procederá a decidir la alzada del presente proceso en razón al trámite que se le imprimió, conforme a lo señalado en el párrafo precedente. De cara a lo anterior, en todo caso, la resolución del presente litigio en segunda instancia garantiza los derechos de los sujetos procesales, entre ellos, el del juez natural, dado que el litigio será analizado integralmente por la Sala junto con los problemas que fueron puestos en conocimiento y considerados por el Tribunal, como se delimitan en los párrafos 47 y 48 de este proveído.

45. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales: jurisdicción, competencia, oportunidad de la demanda, legitimación en la causa por activa y por pasiva, el agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial y verificados los requisitos de la demanda en forma, procede la Sala a decidir la segunda instancia de la presente *litis*. Para tal efecto, inicialmente, se realizará una recapitulación de los hechos probados en el presente proceso.

Lo probado en el proceso

46. Como aspectos relevantes y esenciales para adoptar la decisión en el presente asunto, la Sala encuentra que en el desarrollo del proceso se probaron las siguientes circunstancias:

- 45.1. El 29 de abril de 2008, la demandante radicó propuesta de contrato de concesión minera para la exploración técnica y la explotación económica de una mina de arenas y gravas naturales en el municipio de Bello, Antioquia, propuesta identificada bajo el radicado No. JDT-08021X¹⁹.
- 45.2. Mediante concepto técnico No. 001778 del 17 de diciembre de 2008, se determinó que el cronograma de actividades y costos allegado por la demandante “*SE CONSIDERA TÉCNICAMENTE ACEPTABLE*”, y que “*LA PROPUESTA CUMPLE CON LOS REQUISITOS TÉCNICOS*”, por lo que determinó las condiciones de contratación²⁰.

¹⁶ Sostuvo que “*De conformidad con lo expuesto, para el Despacho resulta claro que lo pretendido por la parte demandante, mediante la declaratoria de nulidad de los actos administrativos por ella demandados, es que se perfeccione el contrato de concesión minera No. JDT-08021X, mediante su inscripción en el Registro Nacional Minero y, con ello, obtener la respectiva concesión para explotar el yacimiento de arena y gravas naturales, lo cual torna la controversia planteada en un asunto de índole contractual, cuya competencia reside en los Tribunales Administrativos, según lo previsto en el artículo 293 de la Ley 685 de 2001*”.

¹⁷ Artículo 293. De las acciones referentes a los contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación de minas, conocerán, en primera instancia, los tribunales administrativos con jurisdicción en el lugar de su celebración.

¹⁸ Previo a la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 señalaba que “*De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia*”.

¹⁹ Folios 51 a 63 del cuaderno número 1.

²⁰ Folios 64 a 65 del cuaderno número 1.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

- 45.3. Tras ser requerida mediante oficio del 6 de mayo de 2009²¹, la demandante suscribió una primera minuta del contrato de concesión²².
- 45.4. El 9 de febrero de 2010, el Congreso de la República expidió la Ley 1382, “*Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas*”, con vigencia “*a partir de la fecha de su publicación*” (artículo 31).
- 45.5. El 21 de mayo de 2010, el señor Juan Alberto Arango Hoyos radicó solicitud de legalización de minería tradicional bajo el consecutivo LEL-14492X, sobre una zona que presenta superposición con el área de interés del contrato JDT-08021X²³.
- 45.6. El 11 de junio de 2010, la señora Londoño Arango acreditó el pago del canon superficiario correspondiente al trámite, por el valor de \$ 1'734.000²⁴.
- 45.7. La Secretaría de Minas ordenó la anulación de la primera minuta por auto del 12 de enero de 2011²⁵, sin especificar la razón para ello. Igualmente, requirió a la solicitante la firma del contrato y la constitución de la póliza minero ambiental y aceptó el pago anticipado del canon superficiario realizado.
- 45.8. El 11 de mayo de 2011, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-366 de dicho año, por medio de la cual declaró inexistente la Ley 1382 de 2010. En esta providencia, se ordenó “*Diferir los efectos de la inexistencia declarada por el término de dos (2) años*”, contabilizados “*a partir de la expedición de esta sentencia*”, con lo cual dicho periodo transcurrió hasta el 11 de mayo de 2013.
- 45.9. La solicitante suscribió la segunda minuta del contrato de concesión²⁶, tras lo cual la Secretaría ordenó anularla mediante auto del 7 de marzo de 2012²⁷, en el que igualmente le requirió suscribir nuevamente el contrato de concesión.
- 45.10. El 16 de mayo de 2012, la solicitante y el Gobernador de Antioquia suscribieron el “*CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA PARA LA EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE UN YACIMIENTO DE ARENAS Y GRAVAS NATURALES NO. JDT-8021X (...)*”, minuta que fue remitida al Servicio Geológico Colombiano para inscripción en el Registro Minero Nacional el 23 de mayo de 2012²⁸.
- 45.11. El 6 de septiembre de 2012, la Agencia Nacional de Minería realizó la devolución del contrato al Departamento al indicar que “*No se realizó (sic) la inscripción en el Registro Minero, porque en la Base de Datos aparece en lo que se refiere a SOLICITANTES el nombre que registra es LONDOÑO*

²¹ Folio 66 del cuaderno número 1.

²² Folios 67 a 76 del cdno. número 1. En este contrato figura como fecha el 20 de diciembre de 2010.

²³ Folios 654 a 659 del cuaderno número 3.

²⁴ Folios 80 a 81 del cuaderno número 1.

²⁵ Folio 90 del cuaderno número 1.

²⁶ Folios 91 a 97 del cdno. número 1. En este contrato figura como fecha el 14 de febrero de 2012.

²⁷ Folio 98 del cuaderno número 1.

²⁸ Folios 103 a 119 del cuaderno número 1.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

ARANGO CAROLINA ELINA y en el contrato físico dice LONDOÑO ARANGO CAROLINA ELENA y en lo que respecta a Minerales en el aplicativo CMC aparece ARENAS Y GRAVAS NATURALES Y SILICEAS y en el contrato físico solo aparece ARENAS Y GRAVAS NATURALES"²⁹.

45.12. El 28 de septiembre de 2012, la Secretaría de Minas emitió una revaluación técnica en la que ordenó corregir el contrato de concesión, en punto al nombre de la solicitante y el mineral objeto de solicitud³⁰.

45.13. El 8 de octubre de 2012, el señor Juan Alberto Arango Hoyos presentó solicitud de revocatoria directa de las actuaciones surtidas al interior del trámite No. JDT-08021X³¹, la cual fue desestimada por la Secretaría de Minas a través de resolución 091419 del 8 de agosto de 2013³².

45.14. El 26 de agosto de 2013, el señor Juan Alberto Arango Hoyos solicitó ser admitido como tercero interviniente al interior del trámite no. JDT-08021X³³, pedimento que fue rechazado por la Secretaría de Minas mediante resolución 098910 del 10 de octubre de 2013³⁴.

45.15. La Secretaría de Minas, por medio de Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014, ordenó la terminación del trámite de la propuesta No. JDT-08021X. Como fundamento de lo anterior, adujo que, si bien no se accedió a la solicitud de revocatoria directa elevada por el señor Arango Hoyos, ésta ameritaba reevaluar el cumplimiento de los requisitos de la propuesta de contrato de concesión a la luz de la Ley 1382 de 2010, los cuales estimó incumplidos al señalar que la solicitante solo habría acreditado el pago del canon superficiario, pero sin detallar de forma explícita los requerimientos que no habrían sido acatados³⁵.

45.16. Tras haberse presentado recurso de reposición en contra de esta decisión³⁶, el Departamento de Antioquia la confirmó mediante Resolución S 126547 del 30 de septiembre de 2014, al argumentar que, para la época en que estuvo vigente la Ley 1382 de 2010, “*la interesada en el trámite no cumplió con lo dispuesto en ella, particularmente lo establecido en su artículo 1º (...) y el artículo 18, literal h*”, con lo cual reafirmó que “*se evalúo (sic) el cumplimiento de la norma en el tiempo en que ella estuvo vigente, sin que ello suponga aplicar una norma derogada*”³⁷.

46. A la luz de lo anterior, se abordarán los siguientes asuntos: **(i)** el objeto del recurso de apelación y los problemas jurídicos para resolver la controversia; **(ii)** las normas aplicables a la propuesta de contrato de concesión minera No. JDT-

²⁹ Folio 124 del cuaderno número 1.

³⁰ Folios 128 a 129 del cuaderno número 1.

³¹ Folios 135 a 146 del cuaderno número 1.

³² Folios 184 a 187 del cuaderno número 1.

³³ Folios 142 a 197 del cuaderno número 1.

³⁴ Folios 198 a 199 del cuaderno número 1.

³⁵ Folios 245 a 247 del cuaderno número 1; considerandos 6 y 10.

³⁶ Folios 254 a 276 del cuaderno número 1.

³⁷ Folios 305 a 371 del cuaderno número 1; considerando 15.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

08021X; **(iii)** el caso concreto; **(iv)** las subreglas de decisión; y **(v)** la condena en costas.

El objeto del recurso de apelación interpuesto y los problemas jurídicos para resolver la controversia

47. En esta instancia, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa³⁸.

48. Por este motivo, no le es dable a la Sala resolver acerca de la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva*” propuesta por la ANM, sobre la cual el Tribunal no se pronunció en su fallo, en vista de que ello no fue objeto de reproche en el recurso interpuesto por el Departamento de Antioquia. En efecto, dado que el artículo 328 del CGP indica que “[e]l juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley”, a la Sala no le es factible analizar dicho punto.

49. Así las cosas, en esta oportunidad se debe precisar cuál es la normativa aplicable a la propuesta de contrato de concesión No. JDT-08021X elevada por la parte actora, y específicamente esclarecer la aplicabilidad de los requisitos contemplados en la Ley 1382 de 2010 a dicho caso concreto. A la luz de ello, se deberá determinar si era viable que el Departamento de Antioquia diese por terminado el trámite de dicha propuesta al argumentar el incumplimiento de una serie de requisitos plasmados en dicha norma por parte de la solicitante, o si dicha determinación vulneró las normas superiores en que debía fundarse.

50. En tal sentido, con base en la impugnación del fallo de primera instancia, los problemas jurídicos concretos a resolver son los siguientes: **(i)** ¿Los requisitos introducidos por la Ley 1382 de 2010 eran exigibles a la propuesta de contrato de concesión No. JDT-08021X?; **(ii)** puntualmente, ¿debía la solicitante informar a la entidad acerca de la existencia de algún tipo de explotación minera en el área objeto de interés?; y **(iii)** ¿la Secretaría de Minas debía requerir a la solicitante para que subsanara el requisito que, a su juicio, era necesario para la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional?

³⁸ Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “*Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*”. Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Del precedente aplicable al caso concreto

51. Previo a decidir acerca del caso concreto sometido a conocimiento de la Sala, se advierte que el presente proceso debe ser resuelto a la luz del precedente sentado por la Subsección en una providencia en la cual se ventiló una discusión de corte similar a la aquí estudiada.
52. Como lo ha destacado la Corte Constitucional, el precedente es conocido “*como la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo*”³⁹, y la relevancia de respetarlo en cada caso radica “*en la necesidad de proteger el derecho a la igualdad de las personas que acuden a la administración de justicia y de salvaguardar los principios de buena fe y seguridad jurídica*”⁴⁰.
53. En tal sentido, el presente caso habrá de resolverse a la luz de los criterios fijados en Sentencia del 8 de noviembre de 2021 proferida por esta Subsección⁴¹, providencia en la que se resolvió acerca de la nulidad de unas resoluciones emitidas por la Dirección de Titulación Minera de la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia que ordenaron la terminación del trámite de la propuesta de concesión minera adelantada por los demandantes en el señalado expediente. En dicha ocasión, la Sala decidió anular los actos administrativos acusados como consecuencia del desconocimiento del régimen aplicable al trámite, dado que la autoridad ordenó su terminación al alegar el incumplimiento de una serie de requisitos contenidos en la Ley 1382 de 2010, pese a que ésta fue declarada inexistente de manera previa a la expedición de las resoluciones en cuestión. Se debe destacar que tales actos administrativos fueron proferidos con posterioridad a la finalización del periodo de dos años determinado por la Corte para diferir los efectos de la señalada declaratoria (22 de mayo y 17 de octubre de 2014).
54. Como consecuencia de lo anterior, en la precitada sentencia se ordenó continuar con el procedimiento correspondiente a la propuesta de contrato de concesión minera, y concedió el término de treinta (30) días hábiles a la entidad territorial para dar impulso a dicho trámite administrativo.
55. Así, por tratarse de supuestos de hecho que guardan similitud con el presente caso, la Sala considera idónea la aplicación de la subregla de decisión tenida en cuenta en el fallo en cita, conforme a la cual “*los procedimientos y las situaciones jurídicas iniciadas y en curso durante la vigencia de la Ley 1382 de 2010, pero que no se alcanzaron a perfeccionar o consolidar al momento en el que ésta salió del ordenamiento jurídico, deben seguirse rigiendo por las disposiciones que resurgieron al declararse inexistente dicha norma, así como por las demás normas que se encuentren vigentes durante el curso del procedimiento*

³⁹ Sentencia SU-053 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad. 11001-03-26-000-2015-00014-00(53038), C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

correspondiente". Así, la Sala no encuentra motivos concretos para apartarse de este criterio de decisión para resolver el presente caso⁴².

La solemnidad del contrato de concesión minera

56. A la luz del artículo 45 de la Ley 685 de 2001 (por la cual se adopta el Código de Minas) el contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada, con el fin de explotarlos en los términos y condiciones establecidos señalados en la misma norma.
57. Una de las características instituidas por el régimen especial adoptado en la señalada ley es la solemnidad del contrato de concesión minera, a partir de la regla contenida en el artículo 50 de ese estatuto, en la que se señala que: "*El contrato de concesión debe estar contenido en documento redactado en idioma castellano y estar a su vez suscrito por las partes*", y que "*[p]ara su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional*". Esta disposición es compartida por el artículo 14 de la misma codificación, conforme al cual "*únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional*".
58. En vista de estas previsiones, la Sala reitera que el registro del contrato de concesión minera constituye un requisito de su existencia, formalidad a la que está sujeta la consolidación de derechos adquiridos para el proponente que haya iniciado el trámite correspondiente. Por este mismo motivo, la sola firma de la minuta contractual no permite concluir que el negocio haya nacido a la vida jurídica y que surta sus efectos, dado que tal documento debe ser objeto de inscripción en el Registro Minero Nacional para predicar su perfeccionamiento.
59. Como consecuencia de lo anterior, el trámite previo a la inscripción del negocio en el Registro Minero Nacional no implica la constitución de un derecho adquirido o de una situación jurídica consolidada para las eventuales partes del contrato que no existió; aspecto que habrá de ser valorado a los efectos de determinar la normativa aplicable a la propuesta examinada en esta ocasión.

La normativa aplicable a la propuesta de contrato de concesión No. JDT-08021X elevada por la solicitante y a los actos acusados

60. Según lo anunciado, la señora Carolina Elena Londoño Arango presentó su propuesta ante el Departamento de Antioquia el día 29 de abril de 2008. Como consecuencia de ello, dicha radicación se realizó en vigencia de la Ley 685 de 2001, pero de manera previa a la expedición de la Ley 1382 de 2010. Cabe recordar que la Ley 685 de 2001 constituye el régimen legal aplicable a la

⁴² Como única diferencia respecto del presente caso, se advierte que el proceso en cita fue decidido por parte de la Subsección en única instancia.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

propuesta de contrato de concesión, a la luz de lo señalado en sus artículos 270 y 271, en torno a la proposición de este tipo de trámites ante la autoridad minera.

61. Comoquiera que la Ley 1382 de 2010 entró en vigencia, inicialmente, el 9 de febrero de 2010, no es posible afirmar que las modificaciones introducidas por esta norma a la Ley 685 de 2001 le hubiesen sido exigibles a la propuesta de contrato de concesión presentada por la parte accionante. En tal sentido, la señora Londoño Arango, para el momento de la presentación de su propuesta, únicamente estaba obligada a cumplir con los requisitos contenidos en el artículo 271 de la Ley 685 de 2001, previo a su modificación por la Ley 1382 de 2010, con lo cual no era dable que el Departamento de Antioquia evaluara dicha propuesta con base en exigencias diferentes.

62. La anterior premisa se ve reafirmada por el artículo 53 de la Ley 685 de 2001, conforme al cual el contrato de concesión se rige en su etapa precontractual y contractual exclusivamente por lo dispuesto en dicha ley. Esta disposición es concordante con el artículo 4 del mismo estatuto, en torno a la aplicabilidad general de este código en materia de negocios mineros:

“ARTÍCULO 4o. REGULACIÓN GENERAL. Los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente este Código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados. Igual principio se aplicará en relación con los términos y condiciones establecidas en este Código para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales y de las correspondientes servidumbres.

De conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental.”

63. En virtud de la norma en cita, cabe recalcar igualmente el precepto constitucional según el cual “[c]uando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio” (artículo 84 superior).

64. A la luz de lo previamente analizado, el primer problema jurídico específico planteado debe ser resuelto de manera negativa, en el sentido de señalar que los requisitos introducidos por la Ley 1382 de 2010 no eran exigibles a la propuesta de contrato de concesión No. JDT-08021X.

65. Ahora bien, en este punto, la Sala aclara que los requisitos incorporados en la Ley 1382 de 2010 eran exigibles a la propuesta de la demandante únicamente durante el periodo en el que se encontró vigente, aunque la solicitud se hubiese presentado con anterioridad a la expedición de dicha norma. Sin embargo, si la



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Secretaría de Minas tenía la intención de que dichos requerimientos fuesen incorporados al trámite en curso, debía requerir a la proponente para que subsanara los defectos advertidos, pero con anterioridad a que la señalada norma perdiera su vigencia en virtud de la declaratoria de inexequibilidad.

66. Dicho de otro modo, la entidad solo estaba habilitada para proferir las resoluciones que aquí se acusan en el evento en que (i) al momento de adoptar la decisión, la Ley 1382 de 2010 estuviera vigente (entre el 9 de febrero de 2010 y el 11 de mayo de 2011); y (ii) en caso de que la propuesta fuera anterior a esa vigencia (como lo fue en este caso), la entidad hubiese requerido previamente a la proponente para subsanar los nuevos requisitos y éste no lo hubiese hecho en el término prudencial otorgado.
67. Desde este punto, se advierte que los actos administrativos acusados fueron proferidos el 7 de mayo y el 30 de septiembre de 2014, época para la cual la Ley 1382 de 2010 ya había sido expulsada del ordenamiento jurídico, esto es, ya no se encontraba vigente. Dado que las señaladas fechas fijan el momento que debe ser tenido en cuenta para efectuar el juicio de legalidad de las decisiones, la Sala concluye que los requisitos incorporados en la norma declarada inexequible tampoco podían ser empleados como fundamento para dar por terminado el procedimiento, ante la prohibición impuesta a las autoridades de exigir el cumplimiento de obligaciones no previstas en el ordenamiento aplicable.

Análisis de los motivos de inconformidad planteados en el recurso

68. De manera preliminar, se debe advertir que, en esta ocasión, no le corresponde a la Sala establecer si la propuesta de contrato de concesión cumplió con los requisitos normativos para su perfeccionamiento. Contrario a ello, el alcance de la discusión se enmarca en determinar la legalidad de dar por terminado el trámite administrativo No. JDT-08021X a la luz del supuesto incumplimiento de los requisitos introducidos en la Ley 1382 de 2010 para ello, de forma que no le compete al Consejo de Estado calificar el acatamiento de las demás exigencias legales previstas en el Código de Minas por parte de la solicitante, ejercicio privativo de la esfera de atribuciones asignadas a la Secretaría departamental de Minas.
69. Dicho lo anterior, la Sala concluye que la aplicación de la Ley 1382 de 2010, y la consecuente exigencia de los requisitos que establecía la misma, no podía ser fundamento para proceder a la terminación del trámite administrativo de la propuesta de contrato de concesión No. JDT-08021X. En el presente caso, se encuentra demostrado que en el trámite no acaeció una situación jurídica consolidada, comoquiera que el contrato de concesión nunca nació a la vida jurídica en vista de su ausencia de inscripción en el Registro Minero Nacional (requisito legal para su perfeccionamiento), lo cual impide que se tengan por exigibles los requerimientos consagrados en la Ley 1382 de 2010.
70. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala encuentra demostrado que la entidad, en un primer momento, ya había calificado la propuesta de contrato de concesión por



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

medio de concepto técnico No. 001778 del 17 de diciembre de 2008, en el que se determinó que el cronograma de actividades y costos allegado por la demandante “*SE CONSIDERA TÉCNICAMENTE ACEPTABLE*”, y que “*LA PROPUESTA CUMPLE CON LOS REQUISITOS TÉCNICOS*”, por lo que determinó las condiciones para proceder con la contratación.

71. Así, no es aceptable que la entidad territorial exigiera un requisito declarado inexistente por la Corte Constitucional para ser aplicado a una situación jurídica que se encontraba en curso para ese momento. Es claro, entonces, que tal procedimiento administrativo no podía seguirse rigiendo por una norma expulsada del ordenamiento jurídico, máxime cuando los actos acusados fueron proferidos para la época en que la Ley 1382, indiscutiblemente, ya había dejado de producir efectos, esto es, en los meses de mayo y septiembre de 2014.

72. En línea con el precedente previamente citado, no le asiste razón al Departamento de Antioquia cuando asevera que la aplicación y exigencia de los requisitos añadidos por la Ley 1382 de 2010 eran procedentes atendiendo a lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley 153 de 1887, conforme al cual “*En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración*”. Lo anterior es así debido a que el contrato de concesión minera requiere de su inscripción en el Registro Minero Nacional para su perfeccionamiento y consecuente existencia (a la luz del artículo 50 de la Ley 685 de 2001), circunstancia que no acaeció en el presente caso ante la devolución de la minuta por parte de la Agencia Nacional de Minería, motivo por el cual dicho negocio no podía reputarse como nacido a la vida jurídica.

73. A este respecto, la Sala encuentra desvirtuada la aseveración de la apelante según la cual “*la Gerencia de Catastro y Registro Minero se abstuvo de realizar la inscripción de la minuta contractual suscrita por las partes por evidenciar falencias imputables a la accionante originadas desde la radicación de la solicitud*”, dado que del oficio de devolución de la ANM se desprende que ello obedeció a discordancias en cuanto al nombre de la solicitante y del mineral objeto de explotación. Tampoco es de recibo el argumento de la recurrente sustentado en el artículo 6º del Código de Procedimiento Civil, sustituido por el artículo 13 del actual Código General del Proceso, dado que estas previsiones regulan la obligatoriedad de las normas de orden procesal-judicial, diferentes a normas sustantivas como las aquí estudiadas.

74. De esta forma, la aplicación de la Ley 1382 de 2010 no era procedente en el caso particular para el momento en que se proferieron las resoluciones demandadas, pues, según lo advertido, las resoluciones cuestionadas fueron expedidas el 7 de mayo y el 30 de septiembre de 2014, esto es, con posterioridad a la finalización del periodo de dos (2) años otorgado por la Sentencia C-366 de 2011 como diferimiento de los efectos de la inconstitucionalidad de la norma. En consecuencia, el Tribunal *a quo* advirtió de forma acertada la existencia de un vicio en los actos administrativos acusados, ante la terminación del procedimiento minero con fundamento en la exigencia de unos requisitos que no



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

hacían parte del ordenamiento jurídico para el momento de presentación de la propuesta ni para el momento de adoptar la decisión.

75. No le asiste razón a la entidad territorial cuando afirma que el fallo de primera instancia erró al no haber tenido en cuenta que los requisitos de la Ley 1382 de 2010 eran de pleno conocimiento de la solicitante, dado que esta circunstancia en modo alguno tiene la vocación de tornar exigibles dichos requerimientos, que ya habían sido expulsados del ordenamiento jurídico para la fecha en que se adoptó la decisión de terminación. Aunado a ello, no era viable que la entidad escudara su posición en el hecho de que la accionante hubiese acreditado el pago anticipado del canon superficiario, dado que en el memorial de acreditación la actora no realizó ninguna consideración al respecto de la Ley 1382 de 2010 y, en todo caso, el pago de dicho concepto (aunque no de forma anticipada) constituye una exigencia proveniente desde la redacción primigenia del artículo 230 de la Ley 685 de 2001.
76. A renglón seguido, la entidad apelante argumenta que la solicitante habría guardado silencio *“en forma intencional”* acerca de la alegada existencia de una actividad económica minera dentro del área objeto de análisis. No obstante, frente a esta circunstancia (meramente subjetiva), la entidad no allegó medio probatorio alguno que soporte su dicho, y en cualquier caso se trata de un aspecto inconsecuente que no puede desestimar la ausencia de obligatoriedad de dicha información ante la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1382 de 2010. Similar consideración merece el reproche de la recurrente de cara al anexo técnico consagrado en el literal (h) del artículo 18 del código, dado que éste fue añadido por la norma declarada inconstitucional, motivo suficiente para descartar su obligatoriedad.
77. De cara a lo anterior, la recurrente argumenta que la declaratoria de inexequibilidad ocasionó que los requisitos en mención se tornaran en *“insubsanables”*. Sin embargo, este argumento no es de recibo, precisamente, por la ausencia de obligatoriedad de los mismos derivada del pronunciamiento de la Corte (y la consecuente imposibilidad de exigirlos), con lo cual no es cierto que proseguir con el trámite implicase atentar contra el principio de legalidad de la actuación de las entidades públicas. En similar sentido, no es cierto que *“existió imposibilidad jurídica de realizar la inscripción de la minuta del Registro Minero en razón de las circunstancias ya expuestas”*, dado que, conforme a lo probado en el expediente, dicha inscripción no se realizó en razón a motivos diferentes a los previstos en la Ley 1382 de 2010.
78. Por los anteriores motivos, la Sala no comparte el reproche de la entidad según el cual *“el ad-quo (sic) no tuvo en cuenta que durante la vigencia de la ley 1382 esta era vinculante y obligaba bajo la expectativa de un eventual rechazo, el cumplimiento de los requisitos del artículo 1º de la Ley 1382 del 2010, los cuales registraban como imposible jurídico su saneamiento con posterioridad a la perdida (sic) de vigencia de la norma”*. Pese a que existió un periodo de tiempo en el que la señalada ley estuvo vigente y produjo efectos, esta circunstancia no puede entenderse predicable a la propuesta de contrato de concesión JDT-



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

08021X, comoquiera que de este trámite no surgió ninguna situación jurídica consolidada que ameritara la aplicación ultraactiva de la norma, aun de forma posterior a la pérdida de sus efectos derivada de la Sentencia C-366 de 2011 (cuyo término de 2 años, otorgado como diferimiento de la inexequibilidad, transcurrió hasta el 11 de mayo de 2013).

79. A su vez, es contradictoria la posición de la apelante al sostener que, en vez de pretender “*darle vida a la Ley 1382 de 2010*”, lo que hizo -en su decir- fue “*cumplir con el deber de velar por la legalidad del trámite de la propuesta de contrato de concesión minera*”. Estima la Sala que esta postura no se aviene a la aplicación del principio de legalidad, dado que, conforme lo ha explicado por la Corte Constitucional, “[e]ste principio exige que todos los funcionarios del Estado actúen siempre sujetándose al ordenamiento jurídico que establece la Constitución y lo desarrollan las demás reglas jurídicas”⁴³, lo cual excluye la posibilidad de que las autoridades (como el Departamento de Antioquia) emitan decisiones administrativas con fundamento en normas que no se encuentran dentro del orden legal, por haber sido declaradas inexequibles, como sucedió con la Ley 1382 de 2010.

80. A la luz de lo previamente analizado, el segundo problema jurídico específico planteado debe ser resuelto de manera negativa, en el sentido de señalar que la solicitante no estaba en la obligación de informar a la entidad acerca de la existencia de algún tipo de explotación minera en el área objeto de interés.

81. Ahora bien, si la entidad tuvo la intención de hacer exigibles los nuevos requisitos que entraron en vigor (inicialmente) con la expedición de la Ley 1382 de 2010, y que no habrían sido cumplidos por la propuesta primigenia presentada por la solicitante (dado que ésta se radicó cerca de dos años antes de la promulgación de la norma), la Secretaría de Minas tenía la posibilidad de requerir oportunamente a la solicitante para que subsanara dichas falencias, antes de proceder con la remisión de la minuta contractual para registro, o siquiera de firmarla. En el plenario se encuentra demostrado que la entidad, en diferentes expedientes mineros, *i*) ha efectuado requerimientos a los interesados para efectos de subsanar falencias advertidas por la entidad en el trámite de propuestas de contratos de concesión⁴⁴; o *ii*) ha emitido resoluciones por medio de las cuales ha dispuesto revocar el rechazo de otras solicitudes, al advertir que el mismo se sustentó en requisitos de la Ley 1382 de 2010, declarada inexequible⁴⁵.

82. Desde luego, para el momento en el que se profirieron los actos administrativos acusados (año 2014), dicho requerimiento no tenía razón de ser, pero no porque

⁴³ Sentencia C-710 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴⁴ Vid. Auto 5822 de 2013, por medio del cual se requirió al interesado manifestar la aceptación del área libre susceptible de contratar y allegar documentación faltante (fls. 194 y 194 del c. 1) y Auto 5816 de 2013, por medio del cual se requirió al interesado adecuar su propuesta en los términos allí señalados.

⁴⁵ Vid. Resolución 087141 del 20 de junio de 2013, por medio de la cual se revocó el rechazo de una propuesta que se sustentó en la acreditación de capacidad económica contenida en la Ley 1382 de 2010 (fls. 187 a 189 del c. 1) y Resolución 087143 del 20 de junio de 2013, por medio de la cual se revocó el rechazo de una propuesta que se sustentó, entre otros, en la acreditación de capacidad económica y el requisito de manifestar la existencia de explotación minera previa, contenidos en la Ley 1382 de 2010 (fls. 190 a 192 del c. 1).



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

los nuevos requisitos no fuesen “*subsanables*”, sino porque -insiste la Sala- los mismos dejaron de ser exigibles en absoluto.

83. En vista de lo anterior, el tercer problema jurídico específico planteado debe ser resuelto en el sentido de señalar que la Secretaría de Minas pudo requerirle a la solicitante que subsanara los requisitos que, a su juicio, fuesen necesarios para la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional, pero únicamente con anterioridad a la pérdida de vigencia de la Ley 1382 de 2010, momento a partir del cual los requisitos de dicha norma dejaron de ser exigibles.
84. Como consecuencia de todo lo anterior, la Sala confirmará la decisión adoptada por el Tribunal *a quo*, consistente en declarar la nulidad de los actos administrativos acusados y, a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la parte demandada continuar con el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera en el estado en el que se encontraba para el momento de la notificación de la Resolución No. 037166 del 7 de mayo de 2014.

La condena en costas

85. El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 estipula: “*Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil*”. A renglón seguido, y en virtud de la modificación introducida por la Ley 2080 de 2021, la norma señala que: “*En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal*”.

86. Dado que la precitada norma no prevé las reglas aplicables a aquellos casos en los que sea la parte demandada la vencida en el proceso, se estima necesario recordar los criterios plasmados para ello en el Código General del Proceso. Con fundamento en el numeral 1 del artículo 365 de ese estatuto: “*Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...)*”; lo cual corresponde a un criterio objetivo que no requiere de la calificación de una conducta temeraria de la parte a la que se imponen. Se insiste, por corresponder a la demanda.

87. De manera que, dado que el Departamento de Antioquia, como parte demandada apelante, resultó vencida en su recurso, se le condenará en costas en segunda instancia.

88. A su vez, el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura. Para el caso concreto, se deben seguir los parámetros establecidos en el artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 2003 proferido por la señalada corporación, conforme al cual las agencias en derecho para el trámite de segunda instancia, en materia



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

contencioso administrativa (numeral 3.1.3), pueden fijarse en “[h]asta siete (7) salarios mínimos mensuales legales vigentes” en aquellos asuntos sin cuantía.

89. Así, se fija como agencias en derecho a cargo del Departamento de Antioquia la suma equivalente de cero coma cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (0,5 SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta sentencia y a favor de la parte demandante, como consecuencia de la vigilancia que ésta debió realizar al trámite de la segunda instancia del proceso.

Conclusiones

90. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección confirmará la sentencia de primera instancia, recapitulando que:

91. En virtud del carácter solemne del contrato de concesión minera, éste solo se perfecciona y nace a la vida jurídica con su inscripción en el Registro Minero Nacional, conforme a lo previsto en el artículo 50 de la Ley 685 de 2001. A la luz de ello, el trámite previo a dicha inscripción no implica la constitución de un derecho adquirido o de una situación jurídica consolidada para las eventuales partes del contrato.

92. La Ley 1382 de 2010 produjo plenos efectos jurídicos desde el día siguiente a su promulgación, esto es, el 9 de febrero de 2010, y hasta el 11 de mayo de 2013 en virtud de los efectos diferidos otorgados por la declaratoria de inexistencia de la norma pronunciada en la Sentencia C-366 de 2011.

93. Conforme al precedente citado en la presente providencia, los derechos válidamente adquiridos, los contratos perfeccionados y, en general, las situaciones jurídicas debidamente consolidadas bajo la vigencia de la Ley 1382 de 2010, no pueden ser desconocidos ni afectados por la declaratoria de inexistencia de la norma, dado que tal decisión no se adoptó con efectos retroactivos.

94. En línea con el señalado precedente, los procedimientos y las situaciones jurídicas iniciadas y en curso durante la vigencia de la Ley 1382 de 2010, pero que no se alcanzaron a perfeccionar o consolidar al momento en el que ésta salió del ordenamiento jurídico, deben seguirse rigiendo por las disposiciones que resurgieron al declararse inexistente dicha norma, así como por las demás normas que se encuentren vigentes durante el curso del procedimiento correspondiente.

95. Con posterioridad a la pérdida de vigencia de la Ley 1382 de 2010, las autoridades mineras no tienen la facultad de rechazar o dar por terminados los trámites de estudio de propuestas de contrato de concesión minera con fundamento en los requisitos introducidos por dicha norma, comoquiera que ésta fue declarada inexistente mediante Sentencia C-366 del 11 de mayo de 2011, con efectos diferidos por la Corte Constitucional para un periodo de dos años.



Radicación: 05001-23-33-000-2015-02351-01 (67.844)
Demandante: Carolina Elena Londoño Arango
Demandadas: Departamento de Antioquia -Secretaría de Minas- y Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

96. Así, posterior a la pérdida de vigencia de la Ley 1382 de 2010, la autoridad minera no podía exigir que el interesado manifestara la existencia de algún tipo de explotación minera dentro del área objeto de la propuesta de contrato de concesión, como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de la norma.

97. Independientemente de su conducta procesal, a la demandada vencida en segunda instancia, por resolverse desfavorablemente el recurso de apelación, se le debe condenar en costas.

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

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 14 de abril de 2021, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: Condenar en costas de segunda instancia a la apelante demandada, Departamento de Antioquia. Por concepto de agencias en derecho, se fija la suma equivalente a cero coma cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (0,5 SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta sentencia y a favor de la parte demandante. Las costas se liquidarán por el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

