



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57.278)

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA -CAR-

Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA -ANM- Y CARBONERAS TERRANOVA LTDA.

Referencia: LEY 1437 DE 2011 – MEDIO DE CONTROL DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Procede la Sección Tercera del Consejo de Estado a avocar conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, Agencia Nacional de Minería, en contra de la sentencia del 17 de marzo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A (fls. 188 – 196, c. ppl.), en la cual se concedieron las pretensiones.

La Sala adopta esta decisión con fundamento en lo dispuesto en el artículo 271 del C.P.A.C.A. y en el numeral 2 del artículo 14 del Reglamento del Consejo de Estado (Acuerdo No. 80 de 2019), conforme a los cuales las Secciones que conforman la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corporación son competentes para asumir el conocimiento de asuntos remitidos por las Subsecciones y dictar providencias de unificación, por “razones de importancia jurídica” en relación con dichos asuntos.

I. ANTECEDENTES

1. El 17 de octubre de 2013, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR- presentó demanda en ejercicio del medio de control de controversias contractuales (fls. 8 – 14, c1), en contra de la Agencia Nacional de Minería y de la sociedad Carboneras Terranova Ltda., con el fin de solicitar que se declare la nulidad absoluta del Contrato 887-T del 15 de agosto de 2001, inscrito en el registro



Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57.278).
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
Demandado: Agencia Nacional de Minería y otro.
Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

minero nacional el día 22 de octubre de ese año, por superponerse con el Distrito de Manejo Integrado Nacimiento del Río Subachoque y Pantano de Arce, en un 86.77%, y con el Área de Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en un 85.62%.

2. En Auto del 15 de octubre de 2013 (fls. 17 – 19, c1), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda, y ordenó su notificación al representante legal de la Agencia Nacional de Minería, a la sociedad Carboneras Terranova Ltda., al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

3. El 20 de febrero de 2014, la Agencia Nacional de Minería contestó la demanda (fls. 37 – 53, c1). Por su parte, la sociedad Carboneras Terranova Ltda. la contestó el día 19 de octubre de 2015 (fls. 132 – 146, c1). Ambos se opusieron a la totalidad de las pretensiones.

4. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 17 de marzo de 2016, declaró la nulidad absoluta del Contrato 887-T.

5. El 4 de abril de 2016, la Agencia Nacional de Minería interpuso el recurso de apelación (fls. 197 – 204, c. ppl.), el cual fue admitido por esta Corporación en auto del 23 de junio de 2016 (fls. 222 – 223, c. ppl.).

II. CONSIDERACIONES

La Sala Plena de la Sección Tercera considera que es de gran importancia jurídica determinar la aplicación de las reglas de caducidad cuando se solicita la nulidad de un contrato de concesión minera, dado que las tres subsecciones han proferido fallos con tesis disímiles.

Al respecto, cabe precisar que, en un primer momento, la Subsección A consideró que la caducidad de la acción contractual no operaba frente a los asuntos en los que se veían involucrados bienes de uso público, los cuales, por disposición del artículo 63 de la Constitución Política, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo que conducía a que el paso del tiempo no diera lugar a consolidar, en cabeza del contratista, el derecho de dominio sobre ese tipo de bienes, en tanto ello constituía una violación de la referida disposición constitucional:

Teniendo en cuenta que en este caso la CAR encausó la demanda mediante la pretensión de nulidad absoluta del contrato de concesión con fundamento en



Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57.278).
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
Demandado: Agencia Nacional de Minería y otro.
Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

que incluyó áreas declaradas como de reserva forestal y afectas a la cuenca del río Bogotá, las cuales constituyen recursos naturales y del medio ambiente sobre los que no pueden constituirse derechos de propiedad privada y, en tal sentido, el litigio involucró bienes de uso público, se tiene que concluir que no ha operado la caducidad de la acción en el caso sub lite.

Puede agregarse que en este proceso no se discute el derecho de dominio de la Nación, pero sí la afectación de uno de sus atributos que es el uso público sobre zonas que se declararon como protegidas por actos anteriores y posteriores al contrato de concesión, el cual, además, se encuentra formalmente con el plazo vigente y afecta el polígono destinado como cuerpo cierto a la concesión.

Todo lo anterior lleva a concluir que no es procedente invocar la caducidad de la acción para declararla de oficio¹.

No obstante, esa tesis fue recogida en decisión posterioridad por la Subsección, por considerar que los referentes jurisprudenciales en los que se fundó se relacionaba con el derecho de dominio de los bienes públicos involucrados y con la ilegalidad de los actos de adjudicación de baldíos, mientras que en los procesos en los que se solicita la nulidad de un contrato minero, se discute su legalidad, lo cual no guarda relación con los derechos de dominio del subsuelo. En palabras de la Subsección A:

A diferencia de lo que acontecía en esos casos, en el sublite se halla en discusión la nulidad absoluta del contrato de concesión, con fundamento en el hecho de que la zona concedida, por cuenta de actos expedidos con posterioridad a su celebración, se superpone con áreas declaradas como de especial protección ambiental, lo cual si bien, eventualmente podría dar lugar una nulidad por objeto ilícito sobreviniente derivado de la expedición de normas que imponían restricciones de tipo ambiental para su explotación, ciertamente no guarda identidad con una controversia sobre los derechos de dominio del subsuelo, sino con la posibilidad de continuar ejecutando el objeto contractual consistente en la exploración y explotación del yacimiento.

Es por las razones que anteceden que, en esta ocasión, la Sala estima necesario rectificar su postura sobre las reglas de la caducidad de la acción, en los eventos en que se demanda la nulidad absoluta del contrato de concesión, cuyo objeto es la exploración y explotación de yacimientos de materiales de construcción, en el sentido de dar cabida a su plena operancia.

Se reitera que no se presenta en el subexamine una situación que amerite la prescindencia de la aplicación del término de caducidad de la acción contractual, habida cuenta de que no se encuentra en discusión alguna el derecho de dominio sobre bienes del Estado.

De lo que se discrepa es de la viabilidad jurídica de continuar la exploración y explotación del yacimiento de materiales de construcción, por la totalidad del plazo pactado, sin que por ello que se vislumbre intención alguna del beneficiario de la habilitación minera de usucapir el área concedida con desconocimiento de que la titularidad del bien radica en cabeza de la Nación².

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 19 de julio de 2018, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-36-000-2013-01536-01 (55.991).

² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 7 de noviembre de 2019, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico. Rad.: 25000-23-36-000-2013-01257-01 (60.686).



Lo expuesto concuerda con las reflexiones que, en un evento similar al de la referencia, adoptó la Subsección C, en el sentido de considerar que las reglas de la caducidad, en los casos en los que la autoridad ambiental pretende la nulidad absoluta del contrato de concesión minera, deben observarse:

Acorde con lo anterior, en el presente asunto encuentra la Sala que el contrato de concesión para la exploración y explotación de materiales de construcciones y demás minerales concesibles N° GE6-143 celebrado entre el Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS- Y Mario Fernando Mendoza fue suscrito el 9 de noviembre de 2006, en el mismo se estableció en la cláusula cuarta que la duración del contrato será de treinta (30) años contados a partir de la fecha de inscripción en el Registro Minero Nacional que se realizó el 22 de junio de 2007, entonces es preciso indicar que con fundamento en lo probado en el expediente la norma que se debe tener en cuenta, con relación a la caducidad, es la prescrita en el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984-. [...]

Teniendo en cuenta que el contrato de concesión N° GE6-143 se inscribió el 22 de junio de 2007, como en el mismo se estableció una vigencia de treinta (30) años y de conformidad con lo establecido en el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, cuando el término de su vigencia sea superior a dos (2) años el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años contados a partir de su perfeccionamiento, se encuentra que en este asunto ese término para intentar la demanda de controversias contractuales, bajo la pretensión de nulidad absoluta, inició a partir del perfeccionamiento del contrato (22 de junio de 2007) y feneció el 22 de junio de 2012. Como quiera que la demanda se presentó el 2 de septiembre de 2013, se concluye que operó la caducidad del medio de control.

En consecuencia de lo expuesto, se revocará el fallo de primera instancia y en su lugar, se declarará de oficio la caducidad del medio de control de controversias contractuales³.

A pesar de esto, la Subsección B ha expresado su desacuerdo con la actual tesis de las Subsecciones A y C, en atención a que, como los litigios estudiados se relacionan con derechos o actos jurídicos que tienen por objeto bienes imprescriptibles e inalienables, debe aplicarse el párrafo 1 del artículo 136 del C.C.A.:

32. La Sala advierte que, en estricto sentido, no existe un litigio cuyo objeto sea directamente un bien estatal imprescriptible o inajenable. Los litigios se refieren, más bien, a los derechos o actos jurídicos que tienen por objeto tales bienes. Así lo reconoció esta Corporación cuando declaró que no operaba la caducidad porque en ese caso se discutían “asuntos en los que se (veían) involucrados bienes de uso público”.

33. Sin embargo, los vacíos de la disposición citada han generado otras tesis sobre su alcance. En otro caso, tan reciente como el que se mencionó, esta Corporación entendió que el párrafo 1 del artículo 136 del CCA solo se refería

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 23 de enero de 2017, C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Rad.: 25000-23-36-000-2013-01554-01 (56.014).



a los litigios que discutieran “el derecho de dominio sobre bienes del Estado”. Como consecuencia de esa interpretación, se decidió que la acción en ese caso estaba caducada, porque los contratos de concesión minera no tienen por objeto el derecho de dominio de bienes imprescriptibles o inalienables del Estado.

34. Esta segunda interpretación parece incorporar diferenciaciones donde la norma no distingue. La única distinción que trae la norma es respecto de la naturaleza de los bienes sobre los que debe versar el litigio. El legislador si bien dejó un vacío en el texto porque no indicó que los litigios que involucran esos bienes se refieren a los actos o derechos que los tienen por objeto, no distinguió o excluyó ninguno de esos derechos o actos. Dado que el intérprete no puede distinguir donde el legislador no lo hizo, y en este caso, la norma nada dice sobre un único tipo de derecho, sino sólo sobre un tipo de bienes, la Sala se apartará de esa lectura de la norma. [...]

37. Como quiera que el artículo 6 del Código de Minas dispone que “la propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible”, y que el derecho a explorarlos y explotarlos solo se adquiere en virtud de un título minero, el parágrafo 1 del artículo 136 del CCA resulta aplicable al caso concreto, razón por la cual no está acreditada la caducidad de la acción⁴.

Bajo estos términos, y con el fin de resolver la divergencia explicada con anterioridad, la Sala Plena avocará el conocimiento del presente asunto para unificar su jurisprudencia en el sentido de determinar si la caducidad opera en los casos en los que se solicita la nulidad de un contrato de concesión minera.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR, por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el conocimiento del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, en contra de la sentencia del 17 de marzo de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO: Con el objeto de asegurar la aplicación de los principios de confianza legítima, seguridad jurídica e igualdad, por Secretaría comunicar la presente decisión a los tribunales administrativos y a los coordinadores de los juzgados administrativos del país, para los efectos que consideren pertinentes.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado, y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI,

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 3 de agosto de 2020, C.P.: Alberto Montaña Plata. Rad.: 25000-23-36-000-2013-01639-01 (58.710).



Radicación número: 25000-23-36-000-2013-01788-01 (57.278).

Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.

Demandado: Agencia Nacional de Minería y otro.

Referencia: Medio de Control de Controversias Contractuales.

de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Presidenta

Firmado electrónicamente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

FREDY IBARRA MARTÍNEZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Magistrado

Firmado electrónicamente

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Magistrado

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrado

Firmado electrónicamente

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

Magistrado

Firmado electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Magistrada

Firmado electrónicamente

NICOLÁS YEPES CORRALES

Magistrado

VF