

PUBLICACIÓN LIBERACIÓN DE ÁREA

GGDN-2025-P-0447

EL GRUPO DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y NOTIFICACIONES

Que dando cumplimiento al artículo 1 del Decreto 935 de 2013, se procede a publicar en la página web de la Agencia Nacional de Minería, los actos administrativos con sus respectivas Constancias de Ejecutoria de los siguientes expedientes que ordenan liberación de área

FIJACIÓN: 02 DE SEPTIEMBRE DE 2025

No	EXPEDIENTE	ACTO ADMINISTRATIVO	FECHA	CONSTANCIA EJECUTORIA No.	FECHA DE EJECUTORIA	CLASIFICACIÓN
1	HIB-08521	25000233600020130158101	31/10/2022	N/A	N/A	SENTENCIA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN "A"


AYDEE PEÑA GUTIERREZ
COORDINADORA GRUPO DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y NOTIFICACIONES

Proyectó:
Dayana Castaño Ramírez- GGDN

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Magistrado Ponente : **ALFONSO SARMIENTO CASTRO**
Ref. Expediente : 250002336000 2013 01581 01
Demandante : CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE
CUNDINAMARCA
Demandado : AGENCIA NACIONAL DE MINERIA

CONTROVERSIAS CONTRACTUALES

Obedézcase y Cúmplase lo ordenado por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "B", en providencia del cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022), mediante la cual dispuso:

*"1o) **Confirmase** la sentencia de 22 de octubre de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.*

*2o) **Abstiénese** de condenar en costas.*

*3o) Ejecutoriada la presente sentencia, por la secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen para lo su cargo."*

Ejecutoriada la anterior decisión, por Secretaría de la Sección realícese la liquidación de costas a que haya lugar y archívese el expediente previas las constancias del caso.

NOTIFICAR POR ESTADO VIRTUAL la presente providencia, atendiendo las previsiones del artículo 201 del CPACA modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021. Así mismo, envíese un mensaje de datos de este auto al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales a las partes de este proceso y al Ministerio Público, adjuntando copia del presente auto, de lo cual se dejará constancia en el expediente.

En adelante, las manifestaciones de las partes respecto de esta decisión y el proceso, deberán formularse a través de mensaje escrito remitido a la dirección de correo electrónico rmemorialesecc03satadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co, junto con mensaje de datos donde conste haber remitido, por medio virtual, copia a todos los demás sujetos procesales.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado

CONSTANCIA: la presente providencia fue firmada electrónicamente por el magistrado ponente de la Subsección "A" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma denominada *Samai*, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.

69
226

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Ref. Expediente: 25000233600020130158100
Demandante: CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL - CAR
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA Y NENARCEL
HUESO DE AGUILAR

**Fallo de primera instancia
CONTROVERSIAS CONTRACTUALES**

Concluidas las audiencias previstas por los artículos 180, 181 y la etapa de alegatos dispuesta por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), procede la Sala a dictar sentencia en el proceso ordinario iniciado por la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL - CAR, a través de apoderado, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales consagrado en el artículo 141 ibídem, contra la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA y NENARCEL HUESO DE AGUILAR.

ANTECEDENTES

1. 1. Pretensiones:

PRIMERO: *"Que se declare la nulidad absoluta del Contrato de Concesión No. HIB - 08521 suscrito entre INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería) y NENARCEL HUESO DE AGUILAR, inscrito en el registro Minero el 25 de mayo de 2007, para la exploración de minería de hierro, ubicado en la reserva protectora pantano redondo y nacimiento del río Susagua en el municipio de Zipaquirá, con un área de 95.88 hectáreas, correspondiéndole un porcentaje del 99.58% de la reserva forestal protectora Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susagua, reserva protegida ambientalmente por normas de rango constitucional y legal, como se explicara más adelante, declarada y delimitada por la CAR, desde el año 1992 con el Acueducto 017 de 1992, aprobada por la Resolución 24 de 1993 del Departamento Nacional de Planeación, un porcentaje del 0.41% del páramo de Guerrero declarada mediante Acuerdo CAR 042 DE 2006 Y 100% de la Reserva Forestal Protectora Cuenca Alta Río Bogotá.*

SEGUNDO: *Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad absoluta del referido contrato de concesión minera, se declare la nulidad de la inscripción del contrato de concesión HIB-08521 suscrito entre el INGEOMINAS y NENARCEL HUESO DE AGUILAR, en el Registro Minero Nacional.*

TERCERO: *Que se ordene la desanotación de la inscripción del contrato de concesión HIB-08521 del Registro Minero Nacional.*

HECHOS

De los fundamentos expuestos por la parte actora, se resumen los siguientes:

1. Por contrato de concesión No. HIB-08521 del 25 de mayo de 2007, INGEOMINAS otorgó al concesionario NENARCEL HUESO DE AGUILAR, título minero para la exploración y explotación de mineral hierro en el área de reserva forestal protectora Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susagua en el municipio de Zipaquirá.
2. El área titulada mediante el contrato minero, se encuentra dentro del área de reserva forestal protectora Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susagua, delimitada como reserva forestal protectora del Acuerdo No. 17 de 1992 expedido por la CAR.
3. En el mapa de ubicación de la reserva el objeto del contrato de concesión minera se encuentra dentro de la reserva forestal protectora de pantano redondo y nacimiento del río Susagua paramo de guerrero y de la cuenca alta del río de Bogotá.
4. El código de minas ley 685 de 2001, estableció las zonas excluibles de minería, y de acuerdo a eso las zonas forestales protectoras declaradas y delimitadas son áreas de especial importancia ecológica por lo cual está prohibidas las actividades mineras.
5. El título HIB-08521 se encuentra vigente, ya que fue otorgado por un término de 28 años que vencen en mayo 25 de 2025

TRÁMITE PROCESAL

- El 4 de septiembre de 2013, la parte demandante mediante apoderado judicial interpuso demanda contenciosa administrativa, en ejercicio del medio de control de controversias contractuales (fl. 8-21 vuelto c1).
- Mediante auto del 17 de marzo de 2014, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada y dispuso notificar personalmente a la representante legal de la Agencia Nacional de Minería mediante buzón electrónico de la entidad, a NENARCEL HUESO DE AGUILAR con notificación personal en los términos de los artículos 197, 199 y 200 del CPACA (f. 28-29,c1).
- El 21 de marzo de 2014 de 2013, se notificó la admisión de la demanda al representante del Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Agencia Nacional de Minería.

- el 7 de mayo de 2014 se notificó el auto admisorio de la demanda a NENARCEL HUESO DE AGUILAR. (fls. 31-34 c1).

- El 14 de Mayo de 2014, mediante apoderado Nenarcel Hueso de Aguilar interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra el auto admisorio (fls. 40-44 c.1).

- Por auto del 1º de septiembre de 2014, el Magistrado sustanciador rechazo los recursos interpuestos por extemporáneo e improcedente (fls. 96-98, c.1)

- El 5 de septiembre de 2014 la Agencia Nacional de Minería mediante apoderado contestó la demanda. (fls. 100-111, c1),

- El 4 de marzo de 2015 mediante auto se fijo fecha y hora para la realización de la audiencia inicial. (fl. 135-136, c1)

- El 10 de marzo de 2015 se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA. (fls. 140-145, c1)

- El 21 de abril y 29 de mayo de 2015 se realizó la audiencia de pruebas y se corrió traslado para que las partes presentaran lo alegatos de conclusión. (fls. 150-155 y 184- 186 y 196 - 199, c1)

- Mediante escrito del 12 de junio de 2015, la Corporación Autónoma Regional radicó los Alegatos de Conclusión (fls. 202-206, c1)

-El 16 de junio de 2015 la Agencia Nacional de Minería presento los alegatos de conclusión (fls 202-207, c.1.)

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

- La señora NENARCEL HUESO DE AGUILAR no presentó escrito de contestación de la demanda.

- En escrito radicado el 5 de septiembre de 2014 (fls. 100-111, c1), LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA contestó la demanda y se opuso a las pretensiones invocadas por la parte actora.

Manifiesta el demandado, que según reporte de superposiciones del 14 de abril de 2014 expedido por la Gerencia de Catastro y registró minero, NO existe superposición con reserva cuenca alta del rio Bogotá, y que frente los resultados arrojados por los estudios realizados, concluye que una posterior alinderación no puede conllevar a un desconocimiento de los derechos adquiridos del titular minero.

En cuanto a la Reserva Forestal Protectora Pantano Redondo y Nacimiento Rio Susagua y Zona de Paramo Guerrero, sostiene que existe una superposición en un 99.6% y 18.9%. Sin embargo, menciona que el contrato de concesión minera No. HIB -0852 se fue otorgado bajo los parámetros establecidos por la legislación en el momento de la suscripción esto es bajo la ley 685 de 2001, que si bien las reservas forestales fueron decretadas con antelación al Contrato de Concesión minera HIB 0852 dicho título fue otorgado bajo el artículo 4º de la ley mencionada. Del mismo modo, hace referencia a que la exclusión de la actividad minera se estableció para los parques y no para las zonas de reserva forestal.

Finalmente, Resaltó que según lo previsto por los artículos 1502 y 1741 del código civil se cumplió a cabalidad con la normatividad ya que se cumplieron con los requisitos para obligarse y en tal sentido no se dan los presupuestos para la nulidad absoluta o relativa.

AUDIENCIA INICIAL

- En audiencia inicial celebrada el día diez (10) de marzo de 2015, el Magistrado Sustanciador concretó en el presente evento la fijación del litigio:

"Establecer si el área del contrato de concesión HIB- 8521, se superpone a las zonas de reserva forestal denominada pantano redondo y nacimiento del rio Susagua en un 99.58 %, en un 0.41% al paramo guerrero y en un 100 % a la reserva forestal protectora cuenca alta rio de Bogotá. Y si esa superposición de ser probada acarrea la nulidad del contrato por invadir zonas en las cuales está de por medio el interés público, el medio ambiente y el desarrollo sostenible"

Finalmente, se emitió pronunciamiento frente a las pruebas solicitadas por las partes y se dispuso lo pertinente a su decreto, fijando como fecha para la audiencia prevista en el artículo 181 del CPACA el día 21 de abril de 2015.

AUDIENCIA DE PRUEBAS

Los días 21 de abril de 2015 y 29 de mayo de 2015 se llevó a cabo la audiencia de pruebas contemplada en el artículo 181 del CPACA, etapa procesal en la que se incorporaron las pruebas decretadas.

Una vez agotado el objeto de la mencionada diligencia, se dispuso correr traslado por 10 días para que las partes presentaran sus alegatos por escrito (Fls 184-186 y 196-199, c1)

Medios probatorios allegados al proceso, en lo pertinente:

- Contrato de concesión para exploración y explotación de Minerales de hierro No. HIB – 08521 celebrado entre el instituto colombiano de geología y minería –INGEOMINAS Y Nenarcel Hueso De Aguilar. (fls 118- 128, c1)
- Reporte de superposiciones No. ANM CAL – 0142-14 expedida por la Gerencia de Catastro y Registro Minero CMC del título minero vigente HIB – 08521. (fl. 129, c1)
- Reporte grafico ANM RG 0692-14 de superposiciones relacionadas en el reporte ANM CAL-142-14. (F. 130, C1)
- Informe Técnico del Ministerio de Ambiente radicado el 27 de abril de 2015 (fls. 188-190, c1)
- Copia del Acuerdo No. 017 de 1º de febrero de 1993, *por el cual se declara como Reserva Forestal Protectora los terrenos que conforman la Cuenca de la Laguna de Pantano Redondo y el nacimiento del Rio Susagua ubicados en la vereda Pantano Redondo del Municipio de Zipaquirá.* (fls 1-4,c.2)
- Copia del acuerdo No. 042 del 17 octubre de 2006 expedido por la CAR – Cundinamarca, mediante el cual *se declara como Distrito de Manejo Integrado DMI tres sectores del Páramo Guerrero, localizado en los Municipios de Zipaquirá y Cogua.* (fls. 6-10, c2)

- Copia del Acuerdo No. 0030 de 1976, expedido por elINDERENA el 30 de septiembre mediante el cual *se declara como Área Forestal Protectora – Productora la Cuenca Alta del Río de Bogotá (...)* (fls. 11- 14, c2)
- Copia del Decreto No. 4134 de 3 de noviembre de 2011, *por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica* (fls. 15-18 c.2).
- Copia del Decreto No. 4131 del 3 de noviembre de 2011 mediante el cual cambia la naturaleza jurídica el Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS (fls. 19-21 c 2)
- Mapa originado por el grupo SIAM (sistemas de información ambiental) de la CAR de Cundinamarca sobre la ubicación del título minero HIB -8521 y del uso establecido por el Acuerdo 042 de 2006 de la CAR (fl. 24, c.2).
- Antecedentes administrativos del contrato de concesión No. HIB-08521 inscrito en el Registro Minería Nacional el 25 mayo de 2007. (fls. 1-193,c3)

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

- Parte demandante (fls 202-206, c1)

Mediante escrito del 12 de junio de 2015, la Corporación Autónoma Regional radicó Alegatos de Conclusión. Hizo referencia de la normatividad reguladora de áreas de protección de áreas de especial importancia ecológica, aquellas acerca sobre los deberes y las obligaciones para la protección de las riquezas culturales y naturales de la nación y la conservación de medio ambiente sano.

Igualmente, destacó los acuerdos expedidos por la CAR – Cundinamarca mediante los cuales se declararon las Reservas Forestales Protectoras y los Distritos De Manejo Integrado a las áreas o zonas de debate, resaltando su importancia y fundamentos normativos y sociales para haberlo hecho de esa manera. Así, mencionó la Ley 1450 mediante la cual se prohibió totalmente la minería en zonas de páramo, y sumándose a ello la declaración de Reserva Forestal Protectora y Distrito de Manejo Integrado al paramo de Guerrero y nacimiento del río Susagua los

cuales se encuentran superpuestos, y en consecuencia manifiesta que es inaceptable cualquier tipo de actividad que menoscabe el medio ambiente.

Aludió a pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, en materia de derechos conferidos por licencias ambientales manifestando que estos se encuentran subordinados por el interés público, y de acuerdo al principio de precaución y prevención para impedir la degradación del medio ambiente.

- Parte demandada Agencia Nacional de Minería (fls 209-212, c.1.)

Aludió a las pruebas relevantes dentro del proceso como 1. El contrato de Concesión Minera No. HIB-08521 y 2. Reporte de superposiciones de fecha 14 de abril de 2014. Recalcó, que de acuerdo al reporte no existe superposición respecto de la reserva cuenca alta del Rio Bogotá.

Igualmente, Manifestó que si bien la reserva Forestal Pantano Redondo y Nacimiento Rio Susagua, fue declarada con antelación al contrato de concesión minera HIB - 08521, dicho contrato fue otorgado en consonancia con el artículo 34 de la ley 685 de 2001. De la misma manera, señala el concepto realizado por el Ministerio Ambiente mediante el cual resolvió recursos frente a la resolución de 2567 del 14 de agosto de 2007, y en ellos se refirió a la viabilidad legal para realizar la sustracción de áreas en los casos señaladas en el artículo 34 de ley 685 de 2001, y que el derecho de explotación del área concedida se ajustó a los requisitos técnico y jurídicos según la legislación minera.

Así mismo, señaló que existe un vacío frente a las causales de nulidad aplicables para el caso del contrato de concesión otorgado y acudió a la ley 153 de 1889 código civil en su artículo 1741 frente a las nulidades de los contratos y aduce que si bien las áreas concesionadas están superpuestas sobre áreas de reserva forestal no es menos cierto que es legal otorgar el título sobre este tipo de zonas, y a pesar de tener un condición especial de excepción de actividad minera no significa que el contrato sea nulo como lo quiere hacer ver la parte demandante, pues el contrato tiene causa y objeto lícito y no incumple con lo establecido en la ley civil.

Finalmente, la Agencia contempla la posibilidad de que la Autoridad ambiental en uso de sus facultades legales sustraiga las zonas y áreas para realizar la actividad minera

restringida. De la misma manera, no considera que se declare una nulidad absoluta sobre todo el contrato de concesión pues este se realizó en cumplimiento de todas las normas legales.

Solicitó no acceder a la solicitud de Nulidad Absoluta del contrato HIB-08521 y que se exima de toda responsabilidad a la Agencia Nacional de Minería.

-NENARCEL HUESO DE AGUILAR (fls 220-224 c.1.)

Presento el escrito de alegatos de conclusión por fuera de la oportunidad legal.

II. CONSIDERACIONES

La parte demandante pretende se declare: la nulidad absoluta del contrato de concesión identificado con el Registro Minero No. HIB-08521 para la exploración de minería de hierro

Por su parte la entidad demandada sostuvo que el contrato de concesión minera se celebró con arreglo a las disposiciones legales vigentes a la fecha de su celebración y en esta medida no se configuró causal de nulidad por objeto ilícito

Con base en el anterior planteamiento del caso, la Sala considera necesario para emitir decisión de fondo hacer alusión a la normativa que rige en términos generales la obligación a cargo del Estado en lo atinente a la protección del ambiente y la forma en que se ha venido desarrollando la función, en orden a establecer la distinción entre las zonas de protección ambiental; posteriormente la Sala estudiará lo referente a la nulidad de los contratos estatales y una vez precisados dichos aspectos descenderá en el caso concreto para concluir si las pretensiones formuladas por la CAR tienen vocación de prosperidad o no.

Protección del medio ambiente a la luz de las disposiciones constitucionales y legales.

Desde el punto de vista constitucional, parte la Sala por señalar que el artículo 1º de la carta política establece la prevalencia del interés general como uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho; bajo esta égida el artículo 79 superior

dispone que *"es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines."*

A su turno el artículo 95, numeral 8º de la Constitucional estableció como deberes de la persona y el ciudadano *"Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*.

El artículo 80 superior dispone que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y adicionalmente deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Continuando con el lineamiento constitucional, es importante mencionar que el artículo 332 de la carta política prevé que *"el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes."*

La Constitución Política de Colombia en sus artículos 8, 79 y 80, indicó que la protección de los recursos renovables es un deber constitucional, en donde se propenderá su conservación y aprovechamiento¹.

Igualmente, en el marco del derecho internacional, la declaración de Rio de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo del 5 de junio 1992², en los principios 4 y 15 instó al Estado para la protección del ambiente y a tomar las medidas necesarias para su protección³.

¹ ARTICULO 80. "Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación".
ARTICULO 79. "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.
Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".
ARTICULO 80. "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.
Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas".

² Principios adoptados en nuestra legislación por medio del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, Corte Constitucional, Sentencia C-339 del 7 de mayo de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería. Ver también, Sentencia No. C-528 de 1994, M.P.: Fabio Morón Díaz. Corte Constitucional, Sentencia C-339 del 7 de mayo de 2002, M.P.: Jaime Araujo Rentería.

³ Principio 4: "A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada".

Las anteriores normas son relevantes bajo la premisa contenida en el artículo 4º de la Constitución Política, a cuyo tenor:

"ARTICULO 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades."

Con fundamento en las normas constitucionales a las cuales la sala acaba de hacer mención, el legislador ha propendido por la protección y conservación del ambiente a través de la implementación de distintos mecanismos de defensa, entre los cuales se destacan no solamente las acciones populares sino la expedición de normas dirigidas a la preservación de zonas de interés ecológico, máxime cuando el desarrollo económico e industrial suponen la creciente exploración de actividades mineras, entre otras, que tienen la virtualidad de producir efectos nocivos en el ecosistema.

La Ley 99 de 1993⁴, estableció los principios generales en materia de protección del medio ambiente, y las autoridades encargadas de ejercer esta función, entre otros el Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, caracterizando a estas últimas como entes corporativos encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la expedición de normas de carácter general, expedidas con el fin de regular actividades potencialmente nocivas para el ambiente, entre las cuales se destacan en la actualidad la Ley 685 de 2001 –Código de Minas– modificada por la Ley 1382 de 2010, así como todas aquellas que le antecedieron y

Principio 15: "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

⁴ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones

que resultaron aplicables según las épocas en que se ejecutaron contratos de concesión minera.

Bajo esta lógica, entiende la Sala que a las autoridades competentes para la fijación de políticas en materia de protección ambiental les asiste una potestad reglamentaria que se traduce en la expedición de actos administrativos de contenido general o particular, atendiendo a las necesidades de cada situación en la cual sea menester intervenir en aras de proteger o preservar una determinada zona cuando a ello hubiere lugar, aspecto frente al cual se pronunciará la Sala más adelante.

Con fundamento en el marco legal existente, la Sala estima necesario efectuar una precisión en cuanto a los mecanismos implementados en ejercicio de la función protectora del ambiente, entre los cuales se encuentran la diferenciación entre las zonas de protección, que para los precisos efectos del caso bajo estudio se circunscriben a las Reservas Forestales Protectoras y los Distritos de Manejo Integrado, comoquiera que dicha información reviste gran importancia para abordar los supuestos fácticos expuestos por las partes en el marco de la presente controversia.

Es así que el Decreto 2372 de 2010⁵, al definir las zonas que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, estableció:

"(...) Artículo 12. Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala

⁵ Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

(...)Artículo 14. Distritos de manejo integrado. Espacio geográfico, en el que los paisajes y ecosistemas mantienen su composición y función, aunque su estructura haya sido modificada y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su uso sostenible, preservación, restauración, conocimiento y disfrute.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6° numerales 10 y 11 del Decreto-ley 216 de 2003, la declaración que comprende la reserva y administración, así como la delimitación, alinderación, y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Distritos Nacionales de Manejo Integrado. La administración podrá ser ejercida a través de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales o mediante delegación en otra autoridad ambiental.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de los Distritos de Manejo Integrado que alberguen paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, a través de sus Consejos Directivos, en cuyo caso se denominarán Distritos Regionales de Manejo Integrado."

Indicado lo anterior, procede la Sala a explicar lo atinente a las nulidades que pueden surgir en contratos estatales como el que se estudia en el caso sub examine.

La Nulidad de los Contratos Estatales

Los contratos estatales se encuentran regulados por la Ley 80 de 1993, y sus causales de nulidad absoluta, están determinadas en su artículo 44⁶.

Del mismo modo, para los casos en los que implique la nulidad parcial del contrato, el artículo 47 del estatuto de contratación, regló: "la nulidad de alguna o algunas

6

Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

- 1o. Se celebren con personas incursoas en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
- 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal;
- 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder;
- 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
- 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta ley.

Así mismo, el artículo 45 *idem* señala:

La nulidad absoluta podrá ser alegada por las partes, por el agente del ministerio público, por cualquier persona o declarada de oficio, y no es susceptible de saneamiento por ratificación.

En los casos previstos en los numerales 1o., 2o. y 4o. del artículo anterior, el jefe o representante legal de la entidad respectiva deberá dar por terminado el contrato mediante acto administrativo debidamente motivado y ordenará su liquidación en el estado en que se encuentre.

cláusulas de un contrato no invalidará la totalidad del acto, salvo cuando este no pudiese existir sin la parte viciada."

Sin embargo, conviene señalar que estos no son los únicos eventos en los que se puede declarar la nulidad absoluta de un contrato estatal, al respecto el Consejo de Estado⁷, ha sostenido :

Según esta norma, no todas las causales de nulidad de los contratos estatales están previstas en ella, pues también quedan incorporadas las causales contempladas en el derecho civil y en el comercial, de manera que existen dos fuentes normativas en cuanto a las causales de nulidad de los negocios estatales: i) las del derecho común, y ii) las exclusivas del derecho administrativo. No obstante, todas están recogidas en la norma pública citada. Por tanto, a las causales de nulidad previstas en el artículo 44 de la ley 80, se deben agregar las siguientes del derecho civil:

Art. 1740. Es nulo todo acto o contrato a que falta alguno de los requisitos que la ley prescribe para el valor del mismo acto o contrato según su especie y la calidad o estado de las partes.
La nulidad puede ser absoluta o relativa.

Art. 1741. La nulidad producida por un objeto o causa ilícita, y la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad que las leyes prescriben para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a la naturaleza de ellos, y no a la calidad o estado de las personas que lo ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.
Hay así mismo nulidad absoluta en los actos o contratos de personas absolutamente incapaces.
Cualquier otra especie de vicio produce nulidad relativa, y da derecho a la rescisión del acto o contrato.

Art. 1742. La nulidad absoluta puede y debe ser declarada por el juez, aún sin petición de parte, cuando aparezca de manifiesto en el acto o contrato; puede alegarse por todo el que tenga interés en ello; puede así mismo pedirse su declaración por el Ministerio Público en el interés de la moral o de la ley. Cuando no es generada por objeto o causa ilícitos, puede sanearse por la ratificación de las partes y en todo caso por prescripción extraordinaria.

En el caso bajo estudio la demanda tiene como fundamento el contrato de concesión Minera No. HIB – 08521, cuyo objeto de explotación esta reglado por una normatividad especial como lo es el Código Minero, razón por la que su análisis debe efectuarse con observancia de esa reglamentación, tal y como lo establece el artículo 76 de la Ley 80 de 1993, a cuyo tenor:

Los contratos de exploración y explotación de recursos naturales renovables y no renovables, así como los concernientes a la comercialización y demás

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de marzo de 2007, exp.: 25000-23-26-000-2000-00107-01(28010), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enriquez

actividades comerciales e industriales propias de las entidades estatales a las que correspondan las competencias para estos asuntos, **continuarán rigiéndose por la legislación especial que les sea aplicable**. Las entidades estatales dedicadas a dichas actividades determinarán en sus reglamentos internos el procedimiento de selección de los contratistas, las cláusulas excepcionales que podrán pactarse, las cuantías y los trámites a que deben sujetarse.

Los procedimientos que adopten las mencionadas entidades estatales, desarrollarán el deber de selección objetiva y los principios de transparencia, economía y responsabilidad establecidos en esta ley.

En ningún caso habrá lugar a aprobaciones o revisiones administrativas por parte del Consejo de Ministros, el Consejo de Estado ni de los Tribunales Administrativos. (Negrilla fuera de texto).

En este orden de ideas, la Sala advierte lo siguiente:

El contrato de concesión minera fue definido por el artículo 45 de la Ley 685 de 2001⁸, como: "el celebrado por el Estado y un particular, para todo lo concerniente a la exploración y explotación de minerales en una zona determinada".

También la precitada norma estableció la determinación de las zonas mineras, e impuso como límite para la ejecución de obras de exploración y explotación, las áreas que hayan sido declaradas de protección y desarrollo de los recursos ambientales⁹.

Al igual que la Ley 685 de 2001, el código de minas anterior - Decreto 2655 de 1988 en sus artículos 9 y 10-, consagró limitantes para los contratos de concesión minera:

Artículo. 9: Señalamiento de zonas restringidas para la minería. El Ministerio podrá señalar, de acuerdo con estudios previos, zonas en las cuales no deben adelantarse trabajos mineros de prospección, exploración o explotación por constituir reservas ecológicas, incompatibles con dichos trabajos, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, o por considerar que es necesario dedicarlas exclusivamente a la agricultura o a la ganadería, como factores de

⁸ Artículo 45. Definición. "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 y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público.

El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes".

⁹ Artículo. 34. Zonas excluibles de la minería. "No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos".

25000233600020130158100
Controversias contractuales
Sentencia de Primera Instancia

especial importancia económica. El señalamiento de que trata el inciso anterior no afecta los títulos expedidos con anterioridad, mientras conserven su validez. No obstante lo aquí dispuesto, podrá el Ministerio, por vía general, autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, puedan adelantarse actividades mineras, en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción de los minerales, que no afectan los aprovechamientos económicos de la superficie o con la obligación de realizar obras y trabajos especiales de preservación o mitigación de sus efectos negativos o de los deterioros originados en dichas actividades sobre los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

Artículo 10: Podrán adelantarse actividades mineras en todo el territorio nacional, exceptuadas las siguientes áreas:

...

e) En las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9o., de este Código y,

... (Negrilla fuera de texto)

Caso concreto

Revisados los supuestos fácticos de la demanda y las pruebas aportadas por las partes, la Sala encuentra los siguientes:

Hechos probados:

-. Que entre el INGEOMINAS - hoy ANM- y la señora NENARCEL HUESO DE AGUILAR se celebró contrato de concesión No. HIB 08521, del 16 DE MARZO DE 2007 cuyo objeto consistió en:

"LA REALIZACIÓN POR PARTE DEL CONCESIONARIO DE UN PROYECTO DE EXPLORACIÓN TÉCNICA Y EXPLOTACIÓN ECONÓMICA DE UN YACIMIENTO DE MINERALES DE HIERRO EN EL ÁREA TOTAL DESCRITA EN LA CLÁUSULA SEGUNDA DEL CONTRATO, ASÍ COMO LOS QUE SE HALLAREN ASOCIADOS O EN LIGA ÍNTIMA O RESULTAREN COMO SUBPRODUCTOS DE LA EXPLOTACIÓN (...)".

-. La cláusula segunda del contrato HIB 08521 determinó el área de ejecución de la actividad minera, información vista a folio 119 del cuaderno principal.

-. El Departamento Nacional de Planeación, mediante Resolución 24 de 1992 APROBÓ EL ACUERDO 017 DE 1992 EXPEDIDO POR LA CAR y declaró como Área de Reserva Forestal Protectora los terrenos que conforman la Cuenca de la Laguna de Pantano redondo y el Nacimiento del Río Susaguá, ubicados en la Vereda Pantano Redondo del Municipio de Zipaquirá. (fl 2 c. 2)

- Según el Reporte Grafico del área del título HIB 08521, expedido por la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la Agencia Nacional de Minería y el Mapa levantado por el grupo SIAM (sistemas de información ambiental) de la CAR de Cundinamarca, relativo a la superposición del título minero con el uso establecido por el Acuerdo 17 de la CAR - aprobado por la Resolución 24 de 1992, el área de ejecución del contrato de concesión minera invade un 99,6% de la reserva Forestal Protectora Regional Pantano Redondo y Nacimiento del Rio Susagua y el Páramo Guerrero en un 18,9%. Frente a la Reserva Cuenca Alta Rio Bogotá no presenta superposición.

- En relación con la superposición del título minero con el área de protección, el informe allegado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible -fls 189-190 c.1.- señaló:

"(...) una vez revisada la información cartográfica y de acuerdo con la base de datos de este ministerio, el predio de interés no se superpone en la Reserva Forestal Protectora Cuenca Alta del río Bogotá.

Para conocer si el polígono en cuestión se superpone con el área de Protección Regional Pantano Redondo y nacimiento del río Susagua, así como la superposición con áreas de páramo se debe remitir a la autoridad competente que es la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR de acuerdo a sus competencias."

De los cargos de nulidad invocados.

La demandante afirmó que el contrato de concesión HIB 08521, se otorgó sobre el área de reserva forestal denominada *PANTANO Redondo y Nacimiento del Rio Susagua declarada y delimitada como Reserva forestal protectora a través del Acuerdo No. 17 de 1992 expedido por la CAR y aprobado por la Resolución 24 de 1993 del DNP.*

Que la contratación en materia de recursos naturales no renovables no se rige por el Estatuto Nacional de Contratación, sino por la legislación especial sobre la materia, es decir por las normas del Código de Minas, según expresa disposición del artículo 76 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001, dispuso que no podrán ejecutarse trabajos y obras de explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas, conforme a la normatividad vigente, como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, y que de acuerdo a disposiciones legales sobre la materia excluyan dichos trabajos y obras.

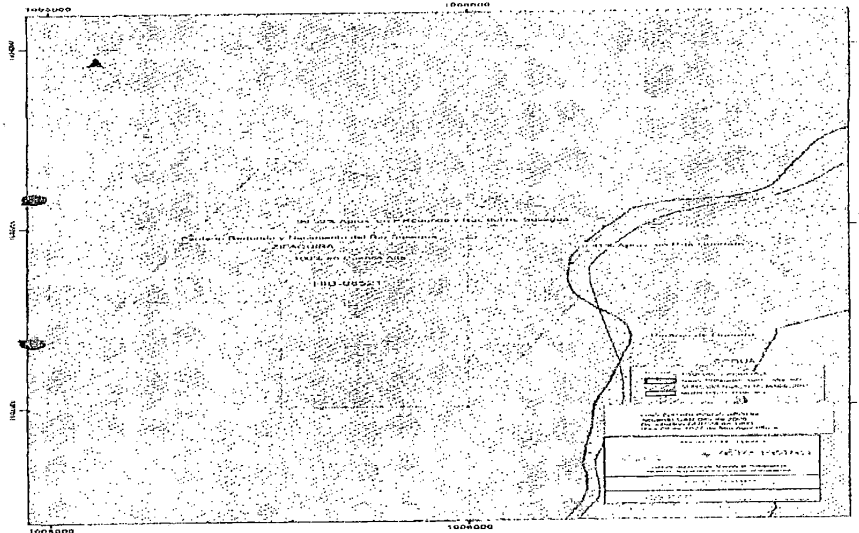
En síntesis, aseveró que con el otorgamiento del contrato de concesión HIB 08521 se vulneró el artículo 34 del código de minas, por desconocer, la zona delimitada al objeto contractual una de reserva forestal, en la cual no se puede ejercer la minería, así como, los artículos 8 y 9 de la CP, el artículo 1 del Decreto 2811 de 1974 del Código Nacional de Recursos Naturales y el artículo 1º, numeral 4 de la Ley 99 de 1993.

En la contestación de la demanda la Agencia Nacional de Minería adujo que la concesión fue otorgada con total observancia de las normas aplicables y que el acuerdo de voluntades no está viciado de nulidad en tanto cumple con los requisitos previstos en el artículo 1502 del Código Civil

Partiendo del anterior marco fáctico, la Sala emprenderá el análisis de los cargos de nulidad formulados.

Área del contrato de concesión No. HIB 08521 y el área de reserva forestal, denominada PANTANO REDONDO Y NACIMIENTO DEL Río Susagua

Según el Reporte Gráfico el área del título **HIB 08521**, expedido por la Gerencia de Catastro y Registro Minero de la Agencia Nacional de Minería y del Mapa señalado por el grupo SIAM (sistemas de información ambiental) de la CAR Cundinamarca, sobre la ubicación del título minero y del uso establecido por el Acuerdo 017 de la CAR – aprobado por la Resolución 24 del DNP, se observa claramente que el área entregada en concesión, se superpone con el área declarada como de reserva forestal, como se observa a continuación:



En este orden de ideas, la Sala llama la atención en que al momento de la celebración del contrato de concesión minera objeto del presente proceso se había constituido la zona de reserva forestal de conservación en la zona denominada Pantano Redondo y Nacimiento del Rio Susagua, circunstancia que resulta relevante para determinar el alcance de la eventual nulidad como más adelante se explicará.

Precisada la situación general del contrato de concesión minera HIB 08521 es necesario abordar el estudio de la Situación de nulidad que de ello se desprende, para lo cual parte la Sala por señalar que el artículo 44 de la ley 80 de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estimó las causales de nulidad absoluta¹⁰, entre las que se observa que se celebren los contratos contra expresa prohibición constitucional o legal; y como se explicó el presente contrato adolece de ilegalidad por su objeto ilícito al haberse otorgado la concesión en un área de reserva foresta protectora, frente a la cual existe una superposición del 99,6% según se explicó con antelación.

¹⁰ Artículo 44°. De las Causales de Nulidad Absoluta. "Los contratos del Estado son absolutamente nulos en los casos previstos en el derecho común y además cuando:

1o. Se celebren con personas incurras en causales de inhabilidad o incompatibilidad previstas en la Constitución y la ley;
 2o. Se celebren contra expresa prohibición constitucional o legal.
 3o. Se celebren con abuso o desviación de poder.
 4o. Se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten; y
 5o. Se hubieren celebrado con desconocimiento de los criterios previstos en el artículo 21 sobre tratamiento de ofertas nacionales y extranjeras o con violación de la reciprocidad de que trata esta Ley".

70
235

En cuanto a los argumentos expuestos por el extremo pasivo, según los cuales el contrato objeto de estudio no está viciado de nulidad por cuanto cumple con los requisitos del artículo 1502 del Código Civil, la sala advierte que no están llamados a prosperar en tanto su objeto es ilícito por celebrarse en una zona de reserva forestal protectora, área en la cual se encuentra prohibida la actividad minera, como se ha explicado anteriormente.

Ahora, tampoco es de recibo el argumento alusivo a la sustracción del área requerida para la explotación minera, por cuanto no está acreditada situación alguna al respecto que permita considerar que la autoridad ambiental excluyera de la reserva forestal la zona en la cual se ejecuta el contrato de concesión minera HIB 08521, razón por la cual la sala carece de elementos de juicio para concluir que el concesionario contaba con la autorización para desarrollar la extracción de mineral de hierro en el área concedida.

En este orden de ideas, la sala concluye que el contrato bajo estudio está viciado de nulidad absoluta por objeto ilícito, sin que sea posible en este caso dar aplicación al principio de conservación del negocio jurídico ya decantado por el Consejo de Estado por vía jurisprudencial, teniendo en cuenta que la prueba documental a la que se ha hecho mención, da cuenta de que la superposición de la zona del contrato de concesión minera respecto de la zona de protección ambiental determinada por la CAR mediante Acuerdo 17 de 1992 aprobado mediante Resolución 24 de 1993 es prácticamente total – 99.6 % respecto de la Reserva Forestal Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susagua y es de tal magnitud que conmina a la Sala a declarar la nulidad absoluta del contrato, razón por la cual no es posible permitir la ejecución del acuerdo de voluntades, pues el vicio afecta de manera total su objeto material, con consecuencias evidentes para su existencia legal en cuanto a los demás componentes sustanciales del negocio jurídico.

Precisado lo anterior, la sala declarará la nulidad absoluta del contrato de concesión minera HIB 08521, En consecuencia la CONCESIONARIA NENARCEL HUESO DE AGUILAR deberá entregar a la Agencia Nacional de Minería el área otorgada en concesión, sin derecho a reconocimiento económico alguno.

Finalmente, en lo que atañe a las restituciones por la nulidad absoluta declarada por la sala, el artículo 48¹¹ de la ley 80 de 1993, señala que habrá lugar al reconocimiento y

¹¹ Artículo 48: De los Efectos de la Nulidad "La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria.

pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo cuando se pruebe que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido.

En este caso con ocasión de la explotación minera inherente al contrato de concesión No. HIB 08521 no se demostró beneficio alguno a favor de la Agencia Nacional Minera, razón por la cual la sala no efectuará reconocimiento alguno por tal concepto.

AGENCIAS EN DERECHO

Advierte la Sala que en esta oportunidad no será necesario referirse a las costas conforme al artículo 188 del CPACA, ya que en este caso se ventiló un interés público que consistió en impedir la explotación minera de un área de reserva forestal.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: Declarar la nulidad absoluta por objeto ilícito del contrato de concesión No. HIB 08521 celebrado entre INGEOMINAS hoy Agencia Nacional de Minería y NENARCEL HUESO DE AGUILAR, por las razones expuestas en las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: Declarar la nulidad absoluta por objeto ilícito de la inscripción del contrato de concesión No. HIB 08521 en el Registro Nacional Minero.

TERCERO: Ordenar la inscripción de la presente providencia en el Registro Nacional Minero en el folio correspondiente al contrato HIB 08521

CUARTO: Ordenar a NENARCEL HUESO DE AGUILAR entregar a la Agencia Nacional de Minería el área afectada, sin derecho a reconocimiento económico alguno.

Habrà lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderà que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público".

QUINTO: NOTIFÍQUESE esta providencia conforme al Artículo 203 del CPACA.

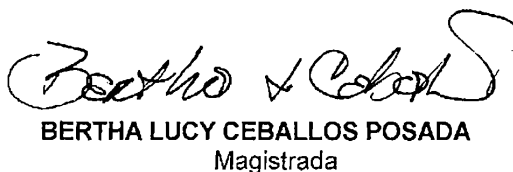
SEXTO: Ejecutoriada la sentencia, liquidense por la Secretaría de la Sección los gastos procesales realizados y si hubiere excedente a favor de las partes, devuélvaseles. Además, archívese por Secretaría el presente expediente.

SÉPTIMO: Reconocer personería al doctor DAVID MURCIA SUÁREZ como apoderado de la Agencia Nacional de Minería, en los términos y para los efectos del poder obrante a folio 213 del cuaderno principal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Aprobado en Sala de la fecha.)


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado


JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ
Magistrado


BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA
Magistrada

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, cuatro (4) de mayo de dos mil veintidós (2022).

Magistrado ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Demandante: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA Y OTRO
Medio de control: CONTROVERSIA CONTRACTUALES
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA - NULIDAD DE LA CONCESIÓN MINERA POR RECAER SOBRE ZONA DE RESERVA FORESTAL

Síntesis del caso: la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca solicitó la nulidad absoluta del contrato de concesión minera número HIB-08521 de 16 de marzo de 2007 porque el área concesionada se superponía en un 99,58% con la zona de reserva forestal protectora del pantano Redondo y del nacimiento del río Susagüá.

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Minería (ANM) y Nenarcel Hueso de Aguilar en contra de la sentencia de 22 de octubre de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 226 a 236 cdno: ppal.) mediante la cual se dispuso lo siguiente:

PRIMERO: Declarar la nulidad absoluta por objeto ilícito del contrato de concesión No. HIB 08521 celebrado entre INGEOMINAS hoy Agencia Nacional de Minería y NENARCEL HUESO DE AGUILAR, por las razones expuestas en las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO: Declarar la nulidad absoluta por objeto ilícito de la inscripción del contrato de concesión No. HIB 08521 en el Registro Nacional Minero.

TERCERO: Ordenar la inscripción de la presente providencia en el Registro Nacional Minero en el folio correspondiente al contrato HIB 08521.

CUARTO: Ordenar a NENARCEL HUESO DE AGUILAR entregar a la Agencia Nacional de Minería el área afectada, sin derecho a reconocimiento económico alguno.

QUINTO: NOTIFÍQUESE esta providencia conforme al Artículo 203 del CPACA.

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
 Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
 Controversias contractuales
Apelación de sentencia

SEXTO: Ejecutoriada la sentencia, liquidense por la Secretaría de la Sección los gastos procesales realizados y si hubiere excedente a favor de las partes, devuélvaseles. Además, archívese por Secretaría el presente expediente." (fls. 235 y 236 cdno. ppal. - negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito radicado el 4 de septiembre de 2013 (fl. 22 cdno. ppal.) la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) presentó demanda de controversias contractuales (fls. 8 a 21 cdno. ppal.) en contra de Nenarcel Hueso de Aguilar y la Agencia Nacional de Minería con las siguientes súplicas:

"PRIMERO. Que se declare la nulidad absoluta del contrato de concesión minera HIB-08521 suscrito entre el INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería) y NENARCEL HUESO DE AGILAR, inscrito en el Registro Minero el 25 de mayo de 2007, para la exploración y explotación de mineral de hierro, ubicado en la Reserva Forestal Protectora Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susaguá en el municipio de Zipaquirá, con un área de 95,88 hectáreas, correspondiéndole un porcentaje del 99,58% de la reserva forestal protectora Pantano Redondo y Nacimiento del Río Susaguá, reserva protegida ambientalmente por normas de rango constitucional y legal, como se explicará más adelante, declarada y delimitada por la CAR, desde el año 1992 con el Acuerdo 017 de 1992, aprobada por la Resolución 24 de 1993 del Departamento Nacional de Planeación, un porcentaje del 0,41% del páramo de Guerrero declarada mediante Acuerdo CAR 042 de 2006 y 100% de la Reserva Forestal Protectora Cuenca Alta Río Bogotá.

SEGUNDO. Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad absoluta del referido contrato de concesión minera, se declare la nulidad de la inscripción del contrato de concesión HIB-08521 suscrito entre el INGEOMINAS y NENARCEL HUESO DE AGUILAR, en el Registro Minero Nacional.

TERCERO. Que se ordene la desanotación de la inscripción del contrato de concesión HIB-08521 del Registro Minero Nacional." (fl. 3 cdno. ppal. - negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

2. Hechos

Como fundamento fáctico de las pretensiones la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) El 16 de marzo de 2007, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) –hoy Agencia Nacional de Minería– y la señora Nenarcel Hueso de Aguilar suscribieron el contrato de concesión minera número HIB-08521 para la

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

exploración y la explotación de hierro; no obstante, el área destinada para el efecto se superpone con las siguientes zonas:

- a) En un 99,58% con la zona de reserva forestal protectora pantano Redondo y nacimiento del río Susagüá delimitada por el Acuerdo número 17 de 20 de noviembre de 1992 de la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, aprobado por la Resolución número 24 de 1º de febrero de 1993 del Departamento Nacional de Protección.
- b) En un 0,41% con el páramo de Guerrero declarado como Distrito de Manejo Integrado por el Acuerdo número 42 de 17 de octubre de 2006 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca.
- c) En un 100% con la cuenca alta del río Bogotá declarada como área de reserva forestal protectora por el artículo 2 del Acuerdo número 30 de 30 de septiembre de 1976 del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente.

3. Cargos de la demanda

El demandante considera que con el contrato acusado se desconocieron los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, artículo 1º de la Ley 99 de 1993 y artículo 34 de la Ley 685 de 2001.

La solicitud de nulidad se sustentó en que en las áreas superpuestas a la concesión no era posible desarrollar actividades de minería por expresa prohibición del artículo 34 del Código de Minas.

4. Contestaciones de la demanda

La señora Nenarcel Hueso de Aguilar no contestó la demanda a pesar de que se le notificó en debida forma el auto admisorio (fl. 39 cdno. ppal.).

La ANM (fls. 100 a 111 cdno. ppal.) precisó que frente a la cuenca alta del río Bogotá no había superposición y, aunque el área de la concesión se traslapaba en un 99,6% con el pantano Redondo y el nacimiento del río Susagüá y en un 18,9% con el páramo de Guerrero, lo cierto es que exclusión de la actividad minera es aplicable a los parques naturales y no a las zonas de reserva forestal, en todo caso, por auto

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

de 19 de mayo de 2014 la ANM le informó al titular de la concesión que la autoridad ambiental negó la licencia ambiental por lo cual se daría por terminado el contrato.

5. Sentencia de primera instancia

La Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en providencia de 22 de octubre de 2015 accedió a las pretensiones de la demanda con los siguientes fundamentos:

- 1) El área donde se desarrollaba la concesión minera se superpone en un 99,6% con la reserva forestal protectora pantano Redondo y nacimiento del río Susaguá, por lo cual el contrato es nulo por objeto ilícito pues, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 expresamente prohíbe el desarrollo de actividades mineras en dichas zonas.
- 2) En los términos del artículo 48 de la Ley 80 de 1993 no hay lugar a reconocer el valor de las prestaciones ejecutadas porque no se demostró que la ANM se benefició con el cumplimiento del contrato.
- 3) La señora Nenarcel Hueso de Aguilar debía reintegrar el área otorgada en concesión a la ANM sin derecho a ningún reconocimiento económico.

6. Recursos de apelación

La señora Nenarcel Hueso de Aguilar y la ANM presentaron recursos de apelación en contra de la sentencia de primera instancia (fls. 244 y 245 y 246 a 251 cdno. ppal.).

- 1) La señora Nenarcel Hueso de Aguilar afirmó que el contrato no adolece de objeto ilícito porque que al momento de su celebración se *"cumplió con todas y cada una de las exigencias legales, ambientales, económicas y financieras exigidas en aquel entonces"* (fl. 244 cdno. ppal.).
- 2) La agencia manifestó su inconformidad con los siguientes argumentos:
 - a) La sola superposición no significa la existencia de un objeto ilícito porque el mismo artículo 34 de la Ley 685 de 2001 en el último inciso permite adelantar actividades de exploración y explotación en zonas excluidas de minería.

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

b) La sentencia del tribunal fue incongruente porque adoptó su "*decisión sin apoyo fáctico claro, pues del estudio realizado de las pruebas en el presente escrito resulta evidente indicar que esta agencia en ejercicio de sus funciones y disposiciones legales otorgó el contrato de concesión minera*" (fl. 251 cdno. ppal.).

c) Por último, solicitó "*muy comedidamente al despacho, se sirva declarar probaba la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva*" (fl. 251 cdno. ppal.).

7. Actuación surtida en la segunda instancia

Por auto de 18 de agosto de 2017 (fl. 266 cdno. ppal.) se admitió el recurso de apelación y el 23 de febrero de 2018 (fl. 268 cdno. ppal.) se corrió traslado para alegar de conclusión, en dicho término, la CAR resaltó los principios de precaución, prevención, buena fe y confianza legítima (fls. 269 a 271 cdno. ppal.), mientras que la parte demandada y el agente del Ministerio Público guardaron silencio.

II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y decisión a adoptar, 2) el caso concreto, 3) conclusión y, 4) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y decisión a adoptar

La controversia planteada en término¹ consiste en determinar, conforme a las apelaciones, si se debe revocar la decisión de primera instancia que declaró la nulidad del contrato de concesión minera.

Se confirmará la sentencia impugnada porque el contrato adolece de objeto ilícito pues, el área entregada en concesión se superpone casi en su totalidad con la reserva forestal protectora pantano Redondo y nacimiento del río Susaguá, declarada con anterioridad a la firma del contrato.

¹ En virtud del párrafo 1º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable al asunto según el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, en los litigios relacionados con bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caduca. Sobre el particular, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 26 de enero de 2022, exp. 56.414, CP Martín Bermúdez Muñoz y Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 3 de agosto de 2020, exp. 58.710, CP Alberto Montaña Plata.

2. El caso concreto

1) La señora Nenarcel Hueso de Aguilar aseguró que con la firma del contrato no se transgredió ninguna exigencia legal; sin embargo, el artículo 1º del Acuerdo número 17 de 20 de noviembre de 1992 de la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (expedido con antelación a la celebración del contrato y vigente para esa fecha) dispuso "*Declarar como área de reserva forestal protectora los terrenos que conforman la cuenca de la laguna de pantano Redondo y el nacimiento del río Susaguá, ubicados en la vereda pantano Redondo del municipio de Zipaquirá (Cundinamarca)*" (fl. 2 cdno. 2) y, precisamente el área dada en concesión se superpone en un 99,59% con dicha reserva forestal según el plano de la Subdirección de Planeación y Sistemas de Información de la CAR (fl. 24 cdno. 2), y en un 99,6% de conformidad con el reporte del catastro minero de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación de la ANM (fls. 129 y 130 cdno. ppal.), sin que alguna otra prueba permita concluir algo distinto.

En consecuencia, con la suscripción de dicho contrato se transgredió sin justificación ni autorización alguna el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 (anterior a la firma del contrato y vigente para la fecha de suscripción de aquel) porque se entregó en concesión un área que había sido declarada previamente como de zona de reserva forestal, el artículo el comentario dispone:

"Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia, expresamente excluyan dichos trabajos y obras.

Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

del área requerida, podrá autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el Contrato de Concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos. (negrillas adicionales).

2) Ahora bien, el inciso final de la norma transcrita, según lo alegó la ANM en su apelación, prevé la posibilidad de adelantar actividades en las áreas sustraídas, aunque, para ello *"el interesado en el Contrato de Concesión deb[e] presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos"* para efectos de que la autoridad ambiental emita la respectiva autorización; sin embargo, ello no se acreditó en el presente asunto pues, ninguna autorización se otorgó para adelantar la explotación minera en la zona de reserva forestal que aquí interesa.

3) La ANM no desarrolló con suficiencia su inconformidad relacionada con la incongruencia del fallo impugnado pues, en ningún momento describió en qué consistía el yerro; no obstante, la Sala encuentra que el tribunal sustentó su decisión en las pruebas allegadas al proceso las cuales no permiten concluir nada distinto a lo señalado por el *a quo*, en consecuencia, no se advierte la alegada incongruencia.

4) En igual medida, la ANM tampoco explicó las razones que justificaran su falta de legitimación en la causa por pasiva, pero, se advierte que el extinto Ingeominas suscribió la concesión minera (fls. 15 a 25 cdno. 3) y la ANM asumió las funciones que a dicha entidad correspondían según lo dispuesto por el artículo 19 del Decreto 4134 de 2011 lo cual justifica su interés en el presente litigio.

3. Conclusión

Se confirmará la sentencia impugnada por cuanto el contrato de concesión minera número HIB-08521 adolece de objeto ilícito por haberse celebrado con desconocimiento de normas imperativas.

4. Condena en costas

Debido a que en el proceso se ventiló un interés público, la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte vencida de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Expediente: 25000-23-36-000-2013-01581-01 (56.418)
Actor: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
Controversias contractuales
Apelación de sentencia

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,

FALLA:

1º) Confírmase la sentencia de 22 de octubre de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

2º) Abstiénese de condenar en costas.

3º) Ejecutoriada la presente sentencia, por la secretaría devuélvase el expediente al tribunal de origen para lo su cargo.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente de la Sala
(Firmado electrónicamente)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado
(Firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.