

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA - Regulación normativa / CONTRATOS DE CONCESION EN MATERIA MINERA Regulación normativa / LEGALIZACION MINERA DE HECHO O TRADICIONAL - Noción. Definición. Concepto / ASUNTOS MINEROS - Regulación normativa / TRAMITE PRECONTRACTUAL DE LEGALIZACION DE UN AREA PARA LA EXPLOTACION MINERA - Su competencia corresponde al Tribunal Administrativo y no al Consejo de Estado

El artículo 149 del CPACA, norma que regula la competencia del Consejo de Estado en única instancia dispone: (...) Por su parte, el Código de Minas, contenido en la Ley 685 de 2001, que es norma especial, establece en el artículo 293 que “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” y en su artículo 295, consagra la competencia del Consejo de Estado en los asuntos de esta naturaleza, al disponer que esta Corporación conocerá en única instancia “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 (...)”. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 del Código de Minas, a partir de su vigencia, “(...) 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”, lo cual significa que cualquier procedimiento que se adelante ante la autoridad minera para obtener el derecho de exploración y explotación minera, como lo es la solicitud de legalización de minería de hecho o tradicional, deberá concluir con la celebración de un contrato de concesión. Es así como el artículo 165 del referido Código, que regula lo concerniente a la legalización, establece que los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar que la mina correspondiente les sea otorgada en concesión, llenando para ello todos los requisitos de fondo y de forma, siempre que el área solicitada “(...) se hallare libre para contratar”. (...) la solicitud de legalización de minería de hecho o tradicional, corresponde a un procedimiento precontractual, que debe concluir con la celebración de un contrato de concesión minera, título que debe ser inscrito en el registro minero. En tales condiciones, los actos que la autoridad minera profiera durante el trámite de este procedimiento tendiente a la celebración de un contrato de concesión, tienen la naturaleza de actos administrativos precontractuales y en consecuencia, de acuerdo con las normas sobre competencia que se enunciaron con anterioridad, el asunto no es del conocimiento del Consejo de Estado en única instancia, sino que debe ser conocido en primera instancia por el tribunal administrativo de la jurisdicción en la que se ha de celebrar el contrato de concesión. Así lo ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación en múltiples ocasiones, manifestando al respecto: Los asuntos mineros se encuentra regulados por la ley 685 de 2001 -Código de Minas-, en forma especial, es decir que su aplicación resulta preferente respecto de la normativa que de manera general reglamenta el tema. Previo a suscribirse el contrato se deben cumplir diversos requisitos, entre otros, los previstos en el artículo 165 del precitado Código, el cual establece el trámite precontractual: “Legalización. Los exploradores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar (...)”, artículo reglamentado mediante Decreto 2390 de 24 de octubre de 2002, el cual señala que las explotaciones de recursos mineros de propiedad del Estado requieren, de conformidad con la ley,

estar amparadas en un título minero registrado y vigente Las normas referidas muestran que la concesión debe otorgarse mediante la celebración de un contrato que debe cumplir unas solemnidades y que necesita inscribirse en el Registro Minero Nacional para su perfeccionamiento. Es decir que no basta con que se profiera un acto administrativo para que pueda otorgarse la concesión, sino que se requiere de un contrato de concesión para la exploración y explotación minera celebrado entre el Estado y un particular.(...) Es decir que, como quiera que los asuntos mineros tienen una normativa especial, son las normas de competencia establecidas en el Código de Minas las que se deben aplicar al sub lite, toda vez que lo que se pretende con esta demanda es que se declaren nulos el acto administrativo de 27 de abril de 2006, y la resolución STC No. 02232 del 1º de agosto de 2006, por medio del cual se recorta el área de explotación, custión (sic) que impide continuar con el trámite exigido para poder legalizar la actividad minera de hecho sobre la mina de esmeraldas denominada El Masato. Así las cosas, dado que el proceso se dirige al desarrollo de un litigio meramente contractual, puesto que los actos demandados provienen del trámite precontractual de legalización de un área para la explotación minera que debe conducir a la celebración de un contrato de concesión, la competencia para conocer de este asunto se radica en el Tribunal Administrativo y no en esta Corporación, como quiera que de conformidad con el artículo 293 de la citada ley es el Tribunal competente para conocer en primera instancia de las acciones referentes a los contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación de minas.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE MINAS - ARTICULO 14 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 149 / LEY 685 DE 2011 - ARTICULO 293 / LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 295 / DECRETO 2390 DE 2002

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación numero: 11001-03-26-000-2015-00047-00(53373)

Actor: PROMINER SEGOVIA S.A.S

Demandado: SECRETARIA DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD (ASUNTO MINERO)

Procede la Sala a resolver sobre la admisión de la demanda presentada en contra de la Resolución n.º 1480-2 del 20 de marzo de 2013 y la Resolución n.º 3202 del 9

de mayo de 2013 expedidas por la secretaría de gobierno del departamento de Caldas y la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados.

ANTECEDENTES

La demanda

1. El 4 de marzo de 2015, mediante apoderado debidamente constituido, la sociedad Prominer Segovia S.A.S., en ejercicio del medio de control de nulidad presentó demanda en contra de la secretaría de gobierno del departamento de Caldas, cuyas pretensiones son:

1. *Que se declare LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: Resolución No. 1480-2 de marzo 20 de 2013 por medio de la cual se rechazó la solicitud de legalización de minería tradicional radicada en la Plataforma CATASTRO MINERO COLOMBIANO con No. NFM-14481 y la Resolución No. 3202 de mayo 9 de 2013 por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución arriba anotada, que CONFIRMÓ en todas sus partes la Resolución No. 1480-2 de marzo 20 de 2013.*
2. *Decretar la SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos de las RESOLUCIONES No. 1480-2 de marzo 20 de 2013 y la No. 3202 de mayo 9 de 2013 expedidas por la SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, que RECHAZÓ y CONFIRMÓ sobre la solicitud de legalización de minería tradicional No. NFM-14481 para la explotación de minerales de oro y sus concentrados, sobre un área ubicada en jurisdicción de los municipios de Manzanares y Marulanda departamento de Caldas, presentada el 22 de junio de 2012 en la plataforma del CATASTRO MINERO COLOMBIANO –CMC.*

2. A juicio del demandante, las resoluciones impugnadas son ilegales por cuanto le dieron efecto retroactivo a una norma –Decreto 1970 de 2012- y violaron el debido proceso de la sociedad Prominer Segovia S.A.S..

3. Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora manifestó que el 22 de junio de 2012, la sociedad Prominer Segovia S.A.S. radicó en la plataforma catastro minero colombiano una solicitud de legalización de minería tradicional para la explotación de minerales de oro y sus concentrados sobre una extensión de 400 Has., ubicada en jurisdicción de los municipios de Manzanares y Marulanda, departamento de Caldas, a la cual se le asignó el radicado NFM-14481 y que cumplía con todos los requisitos exigidos por el Decreto 2715

de 2010, normatividad vigente para ese momento, pero la secretaría de gobierno de Caldas expidió la Resolución 1480-2 del 20 de marzo de 2013, mediante la cual rechazó la solicitud, desconociendo la documentación presentada por el peticionario para acreditar los trabajos mineros, así como el plano y el informe técnico aportados; además, la secretaría violó el principio de legalidad, pues adujo como causa del rechazo, el desconocimiento de un requisito contenido en el Decreto 1970 de 2012, que fue expedido con posterioridad a la presentación de la solicitud de legalización y que por lo tanto, le fue aplicado ilegalmente, de manera retroactiva.

CONSIDERACIONES

Competencia

El artículo 149 del CPACA, norma que regula la competencia del Consejo de Estado en única instancia, dispone:

ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.

El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional.

También conocerá de las demandas que en ejercicio de la indicada acción, y sin atención a la cuantía se promuevan en contra de los actos expedidos por el Procurador General de la Nación en ejercicio del poder disciplinario y las demás decisiones que profiera como supremo Director del Ministerio Público.

3. De la nulidad del acto de elección del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los Senadores, de los Representantes a la Cámara, de los Representantes al

Parlamento Andino, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la Junta Directiva o Consejo Directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las Comisiones de Regulación.

4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus Cámaras y sus Comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Junta Directiva o Consejo Directivo de los entes autónomos del orden nacional y las Comisiones de Regulación.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los representantes legales de las entidades públicas del orden nacional.

6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.

7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso sólo procederá el recurso de revisión. 8. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley.

9. De la nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

10. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

11. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

12. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

13. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, Senadores y Representantes, Ministros del Despacho, Directores de Departamento Administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo Superior de la Judicatura, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos y del Tribunal Superior Militar y, en general, de los

representantes legales de los órganos y entidades del orden nacional.

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.

PARÁGRAFO 1o. *La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado.*

PARÁGRAFO 2o. *De las acciones de repetición que el Estado ejerza contra los Magistrados del Consejo de Estado, conocerá la Corte Suprema de Justicia en Sala Plena.*

2. Por su parte, el Código de Minas, contenido en la Ley 685 de 2001, que es norma especial, establece en el artículo 293 que *“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”* y en su artículo 295, consagra la competencia del Consejo de Estado en los asuntos de esta naturaleza, al disponer que esta Corporación conocerá en única instancia *“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 (...)”*.

3. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 del Código de Minas, a partir de su vigencia, *“(...) 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”*, lo cual significa que cualquier procedimiento que se adelante ante la autoridad minera para obtener el derecho de exploración y explotación minera, como lo es la solicitud de legalización de minería de hecho o tradicional, deberá concluir con la celebración de un contrato de concesión.

4. Es así como el artículo 165 del referido Código, que regula lo concerniente a la legalización, establece que los explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar que la mina correspondiente les sea otorgada en concesión, llenando para ello todos los requisitos de fondo y de forma, siempre que el área solicitada *“(...) se hallare libre para contratar”*.

5. Lo anterior significa por lo tanto, que la solicitud de legalización de minería de hecho o tradicional, corresponde a un procedimiento precontractual, que debe concluir con la celebración de un contrato de concesión minera, título que debe ser inscrito en el registro minero.

6. En tales condiciones, los actos que la autoridad minera profiera durante el trámite de este procedimiento tendiente a la celebración de un contrato de concesión, tienen la naturaleza de actos administrativos precontractuales y en consecuencia, de acuerdo con las normas sobre competencia que se enunciaron con anterioridad, el asunto no es del conocimiento del Consejo de Estado en única instancia, sino que debe ser conocido en primera instancia por el tribunal administrativo de la jurisdicción en la que se ha de celebrar el contrato de concesión. Así lo ha considerado la jurisprudencia de esta Corporación en múltiples ocasiones, manifestando al respecto:

Los asuntos mineros se encuentra regulados por la ley 685 de 2001 -Código de Minas-, en forma especial, es decir que su aplicación resulta preferente respecto de la normativa que de manera general reglamenta el tema.

Previo a suscribirse el contrato se deben cumplir diversos requisitos, entre otros, los previstos en el artículo 165 del precitado Código, el cual establece el trámite precontractual: "Legalización. Los exploradores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional, deberán solicitar, en el término improrrogable, de tres (3) años contados a partir del primero (1º) de enero de 2002, que la mina o minas correspondientes les sean otorgadas en concesión llenando para el efecto todos los requisitos de fondo y forma y siempre que el área solicitada se hallare libre para contratar (...)", artículo reglamentado mediante Decreto 2390 de 24 de octubre de 2002, el cual señala que las explotaciones de recursos mineros de propiedad del Estado requieren, de conformidad con la ley, estar amparadas en un título minero registrado y vigente

Las normas referidas muestran que la concesión debe otorgarse mediante la celebración de un contrato que debe cumplir unas solemnidades y que necesita inscribirse en el Registro Minero Nacional para su perfeccionamiento.

Es decir que no basta con que se profiera un acto administrativo para que pueda otorgarse la concesión, sino que se requiere de un contrato de concesión para la exploración y explotación minera celebrado entre el Estado y un particular.

(...) Es decir que, como quiera que los asuntos mineros tienen una normativa especial, son las normas de competencia establecidas en el Código de Minas las que se deben aplicar al sub lite, toda vez que

lo que se pretende con esta demanda es que se declaren nulos el acto administrativo de 27 de abril de 2006, y la resolución STC No. 02232 del 1º de agosto de 2006, por medio del cual se recorta el área de explotación, custión (sic) que impide continuar con el trámite exigido para poder legalizar la actividad minera de hecho sobre la mina de esmeraldas denominada El Masato...

Así las cosas, dado que el proceso se dirige al desarrollo de un litigio meramente contractual, puesto que los actos demandados provienen del trámite precontractual de legalización de un área para la explotación minera que debe conducir a la celebración de un contrato de concesión, la competencia para conocer de este asunto se radica en el Tribunal Administrativo y no en esta Corporación, como quiera que de conformidad con el artículo 293 de la citada ley es el Tribunal competente para conocer en primera instancia de las acciones referentes a los contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación de minas.

En ese sentido, el Consejo de Estado carece de competencia para conocer de este proceso en única instancia, por lo cual se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Boyacá por tratarse de un asunto contractual, habida cuenta que el lugar de ejecución de dicho contrato era el municipio de Quípama, Departamento de Boyacá.¹

De conformidad con lo expuesto, el Consejo de Estado carece de competencia para conocer de este proceso en única instancia, por lo cual se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, a quién le corresponderá pronunciarse sobre los requisitos formales y sustanciales de la demanda.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

REMITIR por competencia la demanda de la referencia al Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas, previa cancelación de su radicación, por intermedio de

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto del 1º de febrero de 2008, expediente 34383, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, confirmado por auto del 21 de mayo de 2008, C.P. Enrique Gil Botero, en el cual se reiteró que “(...) si el trámite administrativo que se adelanta tiene que ver con la obtención del título de legalización minero, a efectos de que se pueda materializar la celebración de un negocio jurídico habilitante, para desarrollar la actividad económica correspondiente, es evidente que el trámite reviste el carácter de contractual” y por lo tanto, “(...) la facultad para resolver la controversia está radicada en cabeza de los Tribunales Administrativos, de conformidad con el artículo 293 del Código de Minas”; la anterior posición fue reiterada en auto del 6 de septiembre de 2013, expediente 47825, C.P. Hernán Andrade Rincón y en auto del 28 de enero de 2015, expediente 44434, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

la Oficina Judicial para efectos de su reparto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH