



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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación 11001-03-26-000-2019-00084-00 (64021)
Demandantes: Aunne de Jesús Ossa y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería

Tema: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto que dio por terminada un área de reserva especial. Se desestiman las pretensiones de la demanda porque la norma procesal previó su aplicación a los trámites en curso.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala profiere la sentencia de única instancia en el proceso iniciado por Aunne de Jesús Ossa, Wilintón de Jesús Benítez Alcaraz, Jorge Fernando Gómez Hernández y Jesús Emilio García Arias en el que solicitaron la nulidad de la Resolución VPPF No. 128 de 2018, por medio de la cual la Agencia Nacional de Minería (en adelante “ANM”) dio por terminada un área de reserva especial.

La Sala es competente para conocer el proceso, en única instancia, en virtud del numeral 2 del artículo 149 del CPACA¹, en la medida en que resuelve un medio de control de nulidad y restablecimiento que <<carece de cuantía>>², presentado en contra de un acto administrativo expedido por una agencia de naturaleza especial del orden nacional³.

La demanda fue admitida el 12 de septiembre de 2019⁴. El 22 de octubre de 2020 se negó la suspensión provisional solicitada con la demanda⁵. Ese mismo día se ajustó el trámite para proferir sentencia anticipada, con base en el artículo 13 del Decreto 806 de 2020⁶. El 24 de junio de 2021 se negó el recurso de reposición interpuesto contra la

¹<<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>>.

²Fl. 14 del Cuaderno Principal.

³Artículo 1º del Decreto Ley 4134 de 2011.

⁴Fl. 85 del Cuaderno Principal.

⁵Fls. 85 a 89 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

⁶Fls. 115 y 116 del Cuaderno Principal.



providencia que negó la medida cautelar⁷. El 8 de noviembre de 2021 se dio traslado para presentar alegatos y para que el Ministerio Público conceptuara si lo encontraba procedente⁸. Las partes y el Ministerio Público guardaron silencio.

I. ANTECEDENTES

A.- La posición de la parte demandante

1.- El 21 de mayo de 2019 Aunne de Jesús Ossa, Wilintón⁹ de Jesús Benítez Alcaraz, Jorge Fernando Gómez Hernández y Jesús Emilio García Arias presentaron demanda contra la ANM¹⁰ con las siguientes pretensiones:

<<1. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 128 del 13 de junio de 2018, expedida por la Agencia Nacional de Minería.

2. Como consecuencia de la anterior, se ordene que mis mandantes señores **AUNNE DE JESÚS OSSA, WILINGTON JESÚS BENITEZ ALCARAZ, JORGE FERNANDO GÓMEZ HERNÁNDEZ y JESÚS EMILIO GARCÍA ARIAS**, a título de Restablecimiento del Derecho pueden reanudar la explotación del ÁREA DE RESERVA ESPECIAL, entregada por la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA-ANM, delimitada mediante Resolución No. 091 del 20 de febrero de 2015.

3. Se les conceda a mis mandantes el término para presentar el Programa de Trabajos y Obras -PTO ante la Autoridad Minera, y la presentación del Plan de Manejo Ambiental – PMA.

4. En caso de oposición se condene a la demandada al pago de las costas y agencias en derecho que origine el presente proceso>>.

2.- Los demandantes basaron sus pretensiones en las siguientes afirmaciones:

2.1.- Por medio de la Resolución 091 del **20 de febrero de 2015**, la ANM delimitó un área de reserva especial en el municipio de Remedios, Antioquia.

2.2.- Como consecuencia de lo anterior, los demandantes debían presentar el Plan de Trabajos y Obras (en adelante, “PTO”) dentro del año siguiente a la entrega de los estudios geológicos mineros que realizó la ANM. Como esto ocurrió el 3 de marzo de 2016, el plazo vencía el **3 de marzo de 2017**.

2.3.- El 19 de diciembre de 2016 uno de los demandantes solicitó una prórroga de un año, la cual fue autorizada por la ANM en oficio del 17 de enero de 2017. En ese sentido, la nueva fecha máxima para presentar la documentación fue el **3 de marzo de 2018**.

⁷Fl. 117 del Cuaderno de Medidas Cautelares.

⁸Fl. 117 del Cuaderno Principal.

⁹La Sala destaca que el nombre del demandante aparece escrito en diferentes maneras. En la demanda se indica que se llama **Wilmington Jesús Benítez Alcaraz**, pero en el poder aparece **Wilintón de Jesús Benítez Alcaraz**. La Sala se referirá al demandante conforme al nombre que está en el poder, es decir, **Wilintón de Jesús Benítez Alcaraz**, identificado con cédula de ciudadanía 15.539.107.

¹⁰Fls. 1 a 16 del Cuaderno Principal.



2.4.- El 2 de marzo de 2018 los demandantes presentaron una nueva solicitud de prórroga. Por medio de la Resolución VPPF No. 128 del 13 de junio de 2018 la ANM declaró la terminación del área de reserva especial. En ese acto consideró que no era viable otorgar una nueva prórroga a los demandantes.

2.5.- Los demandantes presentaron recurso de reposición, en el que indicaron que la solicitud de prórroga se fundamentó en hechos de fuerza mayor. El recurso fue resuelto por la Resolución VPPF No. 002 del 22 de enero de 2019, que confirmó integralmente la Resolución VPPF No. 128 de 2018.

2.6.- Los demandantes indican que el acto es nulo por desconocer los artículos 2, 6, 29, 90, 228, 229 y 230 de la Constitución Política, los artículos 4 y 35 del CPACA, el artículo 11 del CGP y el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP.

a.- Concretaron la vulneración de esas normas en que **(i)** se violó el debido proceso y **(ii)** se desconoció el principio de irretroactividad de la ley y la <<intangibilidad>> de los derechos adquiridos. Esto, porque los actos demandados se fundamentaron en la Resolución No. 546 del 22 de septiembre de 2017 de la ANM, pese a que el trámite se rigió por la Resolución No. 698 del 17 de octubre de 2013.

b.- En ese sentido, se desconoció que la <<situación jurídica se consolidó>> con la Resolución 091 de 2015 que declaró el área de reserva especial. Y esto es relevante porque **(i)** la Resolución 698 de 2013 no preveía como causal de rechazo no presentar el PTO y **(ii)** establecía que, ante el incumplimiento de presentar documentación, la ANM debía requerir a la comunidad minera por un término de 20 días.

B.- Posición de la parte demandada

3.- La ANM contestó la demanda¹¹ y se opuso a su prosperidad por los siguientes motivos:

3.1.- Frente a la posible vulneración del debido proceso, no se demostró la incidencia de la supuesta irregularidad: los demandantes no probaron que el supuesto yerro cambiara el sentido de la decisión.

3.2.- La Resolución No. 546 de 2017 se podía aplicar en este caso por dos motivos: por un lado, el principio de retrospectividad lo permitía. Se está en presencia de una situación fáctica que inició en vigencia de una norma anterior, pero no alcanzó a consolidar un derecho. Por el otro, el mismo artículo 2º de la Resolución 546 de 2017 estableció que se aplicaría a las <<todas las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial, que se encuentren en trámite>>.

¹¹Teniendo en cuenta que el último correo para notificar el auto admisorio se envió el 5 de noviembre, los términos para contestar la demanda vencían el 14 de febrero. La entidad contestó la demanda el 19 de febrero de 2020 (fl. 20 del cuaderno principal).



II. CONSIDERACIONES

C.- Presupuestos procesales y decisión que se adopta

4.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada en el término previsto en el literal d) del artículo 164 del CPACA¹². La Resolución VPPF No. 002 quedó ejecutoriada el 19 de marzo de 2019¹³ y la demanda fue presentada el 21 de mayo de 2019. Se advierte que, aunque en las pretensiones únicamente se demandó la nulidad de la Resolución VPPF No. 128 del 13 de junio de 2018, en virtud del artículo 163 del CPACA¹⁴ se entiende que también se solicitó la nulidad de la Resolución VPPF No. 002 de 2019.

5.- La Sala no accederá a las pretensiones porque la entidad aplicó correctamente la Resolución No. 546 de 2017, y ese fue el único fundamento de los cargos planteados en la demanda¹⁵.

6.- La ANM indicó que el artículo 2º de la Resolución No. 546 de 2017 indica que dicha norma aplica a <<todas las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial, que se encuentren en trámite>>. Esto incluye la etapa del trámite en la que se encontraban los demandantes, porque estos no contaban aún con una delimitación definitiva del área de reserva especial, pues esta justamente depende del PTO¹⁶.

7.- Aun si se considera que el ámbito de la aplicación que se estableció expresamente no aplica en este caso, la Resolución 546 podía aplicarse por dos motivos. Por una parte, el trámite es un aspecto carácter procesal. En ese sentido, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del CGP, prevé que las nuevas normas procesales <<prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir>>.

7.1.- La excepción de la aplicación inmediata de la norma procesal se presenta, entre otros casos, cuando exista un término que haya comenzado a correr en vigencia de la norma anterior. Esto justamente ocurrió en este caso. La ANM respetó el término que tenían los demandantes para presentar el PTO. Una vez vencido este término, se debía aplicar la nueva norma procesal. Y la nueva norma, a diferencia de la Resolución 598 de 2013, modificada por la Resolución 698 de 2003¹⁷, no establece la necesidad de requerir a los solicitantes.

¹²<<d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales>>.

¹³Fl. 81 del Cuaderno Principal.

¹⁴<<ARTÍCULO 163. INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS PRETENSIONES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo este se debe individualizar con toda precisión. **Si el acto fue objeto de recursos ante la administración se entenderán demandados los actos que los resolvieron**>>.

¹⁵La Sala no estudiará cargos que fueron planteados en el memorial que recorrió el traslado de las excepciones (fl. 113 del Cuaderno Principal).

¹⁶<<ARTÍCULO 19. DELIMITACIÓN DEFINITIVA DE ÁREAS DE RESERVA ESPECIAL DECLARADAS Y DELIMITADAS. Una vez declaradas y delimitadas las Áreas de Reserva Especial y atendiendo al resultado del estudio geológico minero sobre las condiciones geológicas del yacimiento y/o del proyecto minero especial, se procederá a delimitar, en forma definitiva, el Área de Reserva Especial. De igual forma, se procederá cuando se presente la superposición con zonas excluibles de la minería o cualquier otra zona con restricción legal o judicial>>.

¹⁷<<De no presentar los documentos mencionados en el presente artículo dentro de los términos señalados, la autoridad minera efectuará un requerimiento a la comunidad minera solicitante, otorgando un término máximo de 20



8.- Por otra parte, si se considera que se trata de un aspecto sustancial, la situación planteada por los demandantes no generó derechos adquiridos. En efecto, el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 regula las áreas de reserva especial, así:

<<ARTÍCULO 31. RESERVAS ESPECIALES. <Inciso modificado por el artículo 147 del Decreto 19 de 2012> La Autoridad Minera o quien haga sus veces, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde exista explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológicos-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes>>.

8.1.- De acuerdo con la norma citada, las áreas de reserva especial por sí mismas no generan derechos adquiridos. Esto es tan claro que, dependiendo del PTO, esta figura eventualmente les permitiría a los demandantes celebrar un contrato especial de concesión en los términos del artículo 248 del Código de Minas¹⁸.

8.2.- Se estaría, entonces, en presencia de un caso de retrospectividad. En materia minera, la doctrina reconoce que ello ocurre cuando los hechos inician en vigencia de una norma antigua, pero los efectos se desarrollan en vigencia de una nueva norma. Y cuando se está en presencia de situaciones no consolidadas, <<la ley nueva sí puede tener aplicación, que no será entonces retroactiva sino retrospectiva>>¹⁹.

9.- Finalmente, se advierte que, en todo caso, la ANM respetó el artículo 31 del Código de Minas que indica que <<estudios geológicos-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar **más de dos (2) años**>>.

D.- Costas

10.- Teniendo en cuenta que no prosperaron las pretensiones, la Sala condenará en costas a la parte demandante, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP. La condena se establece de acuerdo con los criterios y tarifas señaladas por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, por concepto de agencias en derecho, se reconocerán cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes a favor de la ANM.

días hábiles, para que subsanen la falta o presente la defensa con las pruebas correspondientes. Una vez vencido el término sin que la comunidad minera tradicional atienda la solicitud, se entenderá desistido el trámite en virtud del artículo 17 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo>>.

¹⁸<<Todas las acciones a que se refiere el numeral 1o anterior, se desarrollarán mediante contratos especiales de concesión, cuyos términos y características serán señaladas por el Gobierno>>.

Se aclara que la Sala no está tomando posición sobre si el contrato de concesión minera genera por sí mismo derechos adquiridos.

¹⁹Ricaurte de Bejarano, Margarita. Manual de derecho minero. Bogotá: Editorial Temis, 2021, p. 103.



III. DECISIÓN

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 de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: CONDÉNASE a Aunne de Jesús Ossa, Wilintón de Jesús Benítez Alcaraz, Jorge Fernando Gómez Hernández y Jesús Emilio García Arias en costas de única instancia a favor de la Agencia Nacional de Minería. Por Secretaría, liquídense según lo dispuesto en el artículo 366 del CGP e inclúyase, por concepto de agencias en derecho, la suma de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia, conforme a lo indicado en la parte motiva.

TERCERO. En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el presente proceso.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente

Con firma electrónica

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ
Magistrado

Con firma electrónica

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado