



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

Magistrado ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: Medio de control de controversias contractuales
Radicación: 25000-23-36-000-2013-01792-01 (56001)
Demandante: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR
Demandados: Agencia Nacional de Minería, Teresa Duarte Espitia y Héctor López Plata

Tema: Se confirma la sentencia de primera instancia que decretó la nulidad absoluta del contrato de concesión minera, porque al momento de su celebración se traslapaba completamente con un distrito de manejo integrado.

SENTENCIA

Verificada la inexistencia de irregularidades que invaliden la actuación, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Agencia Nacional de Minería (en adelante la “ANM”) contra la sentencia del 27 de agosto de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió lo siguiente:

*<<PRIMERO: Se **DECLARA la nulidad absoluta** del contrato de explotación minera HAJ9-08581 de 30 de marzo de 2007, de conformidad con la parte motiva de esta providencia. **SEGUNDO:** Se **ORDENA** que se inscriba esta sentencia en el Registro Nacional Minero del contrato de concesión minera HAJ9-08581 del 30 de marzo de 2007. **TERCERO:** Se **ORDENA** a los señores TERESA DUARTE y HÉCTOR LÓPEZ PARRA, que una vez ejecutoriada esta providencia, entregue el área objeto de explotación a la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, sin derecho a ningún tipo de restitución de orden económico.>>*

La Sala es competente para resolver el recurso de apelación de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 150 del CPACA y 75 de la Ley 80 de 1993. El tribunal era competente para conocer el proceso en primera instancia de acuerdo con el numeral 24 del artículo 152 del CPACA, que establece que le corresponde conocer <<de los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios>>.



I. ANTECEDENTES

A.- La posición de la parte demandante

1.- El 17 de octubre de 2013 la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (en adelante la “CAR”) presentó demanda contra la ANM, con las siguientes pretensiones:

<<PRETENSIONES

PRIMERO. Que se declare la nulidad absoluta del contrato de concesión minera HFD-081 suscrito entre el INGEOMINAS (hoy Agencia Nacional de Minería) y TERESA DUARTE Y OTRO, inscrito en el Registro Minero el 15 de junio de 2007, para la exploración y explotación de materiales de construcción, ubicado en la Reserva Forestal Protectora Sector Salto de Tequendama Cerro Manjui, con un área de 10.00 hectáreas, correspondiéndole un porcentaje del 100% de la reserva protegida ambientalmente por normas de rango constitucional y legal, como se explicará más adelante, declarada y delimitada por el Consejo Directivo de la CAR desde el año 1999 con el Acuerdo 43.

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 HJ9-08581 suscrito entre INGEOMINAS y TERESA DUARTE ESPITIA Y OTRO, en el Registro Minero Nacional.

TERCERO. Que se ordene la desanotación de la inscripción del contrato de concesión HJ9-08581 del Registro Minero Nacional.>>

2.- La parte demandante fundamentó sus pretensiones en las siguientes afirmaciones:

2.1.- El artículo 289 de la Ley 685 de 2001 permite que quien acredite un interés directo pueda solicitar que se declare la nulidad de un contrato de concesión minera. La CAR es la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción. En cumplimiento de sus funciones, previstas en la Ley 99 de 1993, tiene interés jurídico para impedir el desarrollo de actividades que impacten y pongan en riesgo los recursos naturales y, en consecuencia, para solicitar que se declare la nulidad de un contrato de concesión minera.

2.2.- Mediante el contrato de concesión HJ9-08581 inscrito en el Registro Minero el 15 de junio 2007, el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) —hoy ANM— otorgó a Teresa Duarte Espitia y otro un título minero para la exploración y explotación de carbón. El título fue otorgado por un plazo de 30 años, que se cumple el 14 de junio de 2037.

2.3.- El contrato se desarrollaría en un área de 10,00 hectáreas. El Acuerdo 43 de 1999 de la CAR declaró y delimitó el <<Área de Reserva Forestal Protectora Sector Salto de Tequendama Cerro Manjui>>. El área del contrato se superpone en un ciento por ciento (100%) con el área de la reserva.



2.3.1.- La CAR adoptó el plan de manejo del <<Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Sector Salto del Tequendama — Cerro Manjui>>. El área del contrato se encuentra en una de las zonas de protección del plan de manejo.

2.4.- Las zonas de reserva forestal protectora son áreas de especial importancia ecológica. De acuerdo con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, está prohibido el desarrollo de actividades mineras en las zonas de reserva forestal protectora declaradas y delimitadas.

2.5.- Teniendo en cuenta la superposición del contrato con la Reserva Forestal Protectora Sector Salto de Tequendama Cerro Manjui, con la suscripción del contrato FL2-151 se desconocieron: (i) el artículo 34 de la Ley 685 de 2001; (ii) los artículos 8, 9, 79 y 80 de la Constitución que tienen como finalidad la protección del medio ambiente y los recursos naturales y (iii) el artículo 1 de la Ley 99 de 1993 que establece los principios generales de la política ambiental colombiana.

B.- Posición de la parte demandada

3.- La ANM contestó la demanda el 26 de mayo de 2014 y solicitó que se rechazaran las pretensiones y que se declararan todas las excepciones que se encontraran probadas en el trámite del proceso. Lo anterior, con base en las siguientes afirmaciones:

3.1.- Es cierto que existe una <<superposición total>> entre el área del contrato y el Distrito Regional de Manejo Integrado Sector Salto El Tequendama y Cerro Manjui.

3.2.- Contrario a lo que indica la CAR, los distritos de manejo integrado no son equivalentes a las reservas forestales. El Decreto 2811 de 1974 creó los Distritos de Manejo Integrado para que constituyan modelos de aprovechamiento racional, con el fin de que dentro de ellos se permitan actividades económicas controladas. Esto depende del plan integral de manejo la categorización de zonas de (i) preservación, (ii) protección, (iii) producción y (iv) recuperación.

3.3.- Las zonas de reserva forestal protectora y de distrito de manejo integrado tienen objetivos y efectos distintos. El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 dispone que las zonas de reserva forestal son áreas excluidas de la actividad de minería, pero no prevé lo mismo respecto de los distritos de manejo integrado.

Además, en este caso, al no contar con plan de manejo ambiental, las zonas excluidas de minería no están delimitadas.

3.4.- El contrato se celebró válidamente, sin perjuicio de que se tenga en cuenta que <<la viabilidad ambiental para su ejecución es otorgada por la autoridad ambiental>>.

3.5.- No procede la declaratoria de nulidad absoluta porque el contrato de concesión minera FL2-151 cumplió con todos los requisitos legales generales y con las normas especiales que le eran aplicables al momento de su celebración.



4.- El 23 de abril de 2014, Héctor López Parra contestó la demanda. La otra contratista, Teresa Duque Espitia, presentó contestación de la demanda el 28 de mayo de 2014. Por medio del mismo apoderado judicial, plantearon los siguientes argumentos:

4.1.- El conflicto que pueda presentarse entre la normativa de minas con el Acuerdo 43 de 1999 y la Resolución 1516 de 2006 no significa que la <<licencia>> sea ilegal. Ello conllevaría <<a la absurda conclusión>> de que todas las actuaciones posteriores al acuerdo y anteriores a la resolución fueran inconstitucionales por inaplicar una norma reglamentaria ambiental. En ese sentido, se trata de una disposición de la propia entidad demandante, que creó el acuerdo y la resolución mencionadas.

4.2.- Es viable que coexistan zonas compatibles con la explotación minera y la protección ambiental. Esto ocurrió, por ejemplo, con el <<contrato firmado No 15188 y registrado el 20 de febrero de 1991>>.

Adicionalmente, indicaron que las <<grandes empresas>> de energía fueron las que causaron la <<destrucción hídrica y la masacre ambiental en la zona del Tequendama>>. En ese sentido, se debe proteger su derecho de igualdad, porque el <<Acueducto de Bogotá y Codensa hicieron movimientos de tierra y excavaciones en el terreno del Cerro Manjui, que hicieron colapsar el sistema hídrico de la región del Tequendama>>.

4.3.- Igualmente, señalaron que no es equivalente la minería de materiales de construcción con la minería de oro, dado que la primera genera una menor afectación ambiental.

4.4.- Consideraron que existe <<dolo o culpa>> de la CAR o ANM. No obstante, se limitan a indicar que la CAR ha cometido las siguientes irregularidades: (i) no ha dado respuesta a su solicitud de licencia ambiental; (ii) inscribió la restricción ambiental sobre el predio ocho años después de la expedición del Resolución 1516; (iii) no notificó a la ANM sobre la existencia de esa afectación dado que no habían sido registradas en las zonas de reserva ambiental del Atlas Temático, y (iv) no ha realinderado las zonas de reserva.

4.5.- Relacionado con lo anterior, alegaron que la CAR no se había pronunciado sobre su solicitud de licencia, por lo que solicitó que <<se ordene a la CAR expedir la licencia ambiental, respecto del contrato de concesión HJ9-08581>>.

4.6.- Indicaron que si no se aceptan sus argumentos, deben ser compensados <<por concepto de las inversiones económicas realizadas y el tiempo dejado de laborar en la expectativa de una licencia que no iba a ser otorgada por la CAR>>. Se estimó que la compensación ascendió a dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000).

En concordancia con lo anterior, afirmaron que el título minero fue otorgado de buena fe, por lo que tienen un derecho adquirido a que se les reconozca la licencia ambiental, bajo las normas aplicables para la época.



4.7.- Solicitó que se ordenara que la zona de reserva fuera del doce punto cero uno por ciento (12.01%), teniendo en cuenta el certificado de tradición y libertad del predio sobre el cual gira la demanda.

C.- La sentencia recurrida

5.- El fundamento para acoger las pretensiones del demandante fue el siguiente:

5.1.- Existe nulidad absoluta cuando un contrato se superpone con un distrito de manejo integrado que no cuente con el plan integral de manejo o plan de actividades para el corto plazo.

5.2.- No existen derechos adquiridos en materia ambiental, teniendo en cuenta que la autoridad ambiental <<se encuentra en ejercicio de una facultad constitucional de proteger los recursos ambientales, la cual prima sobre los particulares>>.

5.3.- La nulidad absoluta de los contratos de minería se rige por lo preceptuado por el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, teniendo en cuenta que no están reguladas por el Código de Minas.

5.4.- En el caso concreto se demostró que el área tenía un traslape del ciento por ciento (100%) con el Distrito de Manejo Integrado Salto del Tequendama y Cerro Manjui (Acuerdo 43 de 1999) y con las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente (Resoluciones 705 y 761 de 2013).

Ello implica que el contrato adolece de nulidad, con base en el artículo 34 de la <<Ley 681 (sic) de 2001>>, porque no se pueden ejecutar actividades de minería en zonas declaradas como de protección y desarrollo de los recursos renovables y del ambiente.

5.5.- La nulidad opera por mandato legal, por lo que no fueron <<de recibo>> los argumentos sobre (i) la tardanza de la CAR en otorgar la licencia, (ii) el tipo de material objeto de la explotación minera y (iii) el principio de igualdad.

5.6.- No hay lugar a restituciones mutuas, teniendo en cuenta que no se acreditó que la ANM se haya beneficiado de las actuaciones realizadas por los concesionarios, en los términos del artículo 48 de la Ley 80 de 1993.

D.- Recurso de apelación de los contratistas

6.- El 10 de septiembre de 2015, la señora Duarte Espitia y el señor López Parra (en adelante los “Contratistas”) apelaron la sentencia de primera instancia y solicitaron que se revocara la decisión, con base en los siguientes argumentos:

6.1.- No se demostró el traslape teniendo en cuenta que el plano que presentó la CAR no permite determinar de manera específica los límites del distrito de manejo integrado.



En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el área del contrato se encuentra en diferentes municipios: el setenta y dos por ciento (72%) está en Soacha y el dieciocho por ciento (18%) en Granada. El estudio que dio lugar al contrato estudió un área de veintiuno punto setenta y dos (21,72) hectáreas, alguna de las cuales no han sido declaradas como parte del distrito de manejo integrado.

6.2.- La demanda demuestra un problema sistemático de las autoridades, porque no refleja una adecuada coordinación. En ese sentido, la CAR no informó al Ministerio de Minas de la existencia del distrito de manejo integrado

6.3.- No es cierto que la existencia de un distrito de manejo integrado impida automáticamente adelantar actividades de minería. Conforme al Decreto 2855 de 2006, es posible solicitar la sustracción de zonas para poder desarrollar proyectos no contemplados en <<la reserva>>. En ese sentido, la propia CAR le indicó ese asunto a Héctor López Parra el 25 de abril de 2013. Con la declaración de nulidad, se le quitaría el derecho a los Contratistas de poder tramitar la sustracción del área.

6.3.1.- En relación con lo anterior, el distrito de manejo integrado depende del plan de manejo ambiental. Este es el que define si hay o no posibilidad de adelantar proyectos mineros, como lo permiten los artículos 6º y 7º del Acuerdo 43 de 1999.

6.3.2.- Adicionalmente, la Corte Constitucional, en las sentencias C-339 de 2002 y C-443 de 2009, indicó la posibilidad de realizar actividades de exploración y explotación minera en una zona que se haya declarado como <<reserva forestal>>.

6.4.- También alegaron que la nulidad desconoce que para poder ejecutar el contrato se debe contar con una licencia, la cual está precedida de un estudio de impacto ambiental. Este documento es el <<mecanismo que permite identificar las consecuencias negativas del emprendimiento industrial antes que el mismo inicie su ejecución>>.

6.5.- Finalmente, indicaron que haber pagado el estudio de evaluación y el canon de arrendamiento les generó una <<lesión enorme>>.

E.- El trámite de segunda instancia

7.- El recurso de apelación de la parte demandada fue admitido mediante providencia del 12 de enero de 2016. Mediante auto del 4 de febrero se dio traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran alegatos de conclusión.

7.1.- La entidad demandante reiteró que el contrato se superpone con un distrito de manejo integrado, en la cual la actividad minera no es permitida. Indicó que si bien en dicha figura existe una zonificación por sectores, ésta <<por sí misma>> está bastante lejos de permitir la actividad minera.

7.2.- El Ministerio Público, la ANM y Héctor López Parra guardaron silencio.



7.3.- Teresa Duarte Espitia presentó alegatos el 12 de abril de 2016, de manera extemporánea¹. Igualmente, el 19 de junio de 2016 solicitó que se decretara una prueba, la cual fue rechazada por inoportuna en auto del 28 de julio de 2016², el cual no fue objeto de recursos.

II. CONSIDERACIONES

8.- La Sala se pronunciará de fondo porque la demanda fue presentada dentro de la oportunidad legal, en los términos del artículo 136 del CCA, norma aplicable al momento de celebración del contrato. En ese sentido, la acción se presentó en término conforme al criterio que ha acogido previamente esta Sala³.

9.- La Sala confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca porque, al momento de celebrar el contrato, se contrarió el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, pues el área de la concesión minera se traslapó en un ciento por ciento (100%) con el Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables del Sector Salto de Tequendama – Cerro Manjui.

10.- El artículo 53 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas) establece lo siguiente sobre el régimen contractual:

*<<Artículo 53. Leyes de Contratación Estatal. Las disposiciones generales sobre contratos estatales y las relativas a procedimientos precontractuales, no serán aplicables a la formulación y trámite de las propuestas de concesión minera, ni a la suscripción, perfeccionamiento, **validez**, ejecución y terminación de ésta, salvo las referentes a la capacidad legal a que se refiere el artículo 17 del presente Código. En todas estas materias se estará a las disposiciones de este Código y a las de otros cuerpos de normas a las que el mismo haga remisión directa y expresa.>>*

En concordancia con esto, el artículo 3º establece lo siguiente:

*<<Artículo 3º. Regulación completa. Las reglas y principios consagrados en este Código desarrollan los mandatos del artículo 25, 80, del párrafo del artículo 330 y los artículos 332, 334, 360 y 361 de la Constitución Nacional, en relación con los recursos mineros, en forma completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente. En consecuencia, las disposiciones civiles y comerciales que contemplen situaciones y fenómenos regulados por este Código, sólo tendrán aplicación en asuntos mineros, por remisión directa que a ellos se haga en este Código o **por aplicación supletoria a falta de normas expresas**.>>*

De acuerdo con lo anterior, no es viable aplicar la regulación de nulidad contractual que existe en los artículos 44 a 49 de la Ley 80 de 1993. Por el contrario, corresponde aplicar las disposiciones civiles y comerciales sobre nulidad, porque no existe una norma en el

¹Así fue expresamente declarado por el despacho en el auto del 21 de abril de 2016 (fl. 189 del Cuaderno Principal), reiterado por la providencia del 19 de mayo de 2016 (fl. 192 del Cuaderno Principal).

²Fl. 198 del Cuaderno Principal.

³Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de agosto de 2020, exp. 58710, C.P. Alberto Montaña Plata.



Código de Minas que regule las causales de nulidad del contrato y, por ende, es aplicable la remisión del artículo 3 de la Ley 685 de 2001.

11.- En el presente caso, el contrato de concesión HJ9-08581 adolece de objeto ilícito por contrariar las normas imperativas vigentes al momento de su celebración, tal como lo establecen los artículos 1519 y 1741 del Código Civil, así:

<< ARTICULO 1519. Hay un objeto ilícito en todo lo que contraviene al derecho público de la nación. Así, la promesa de someterse en la república a una jurisdicción no reconocida por las leyes de ella, es nula por el vicio del objeto.>>

<<ARTICULO 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 los ejecutan o acuerdan, son nulidades absolutas.>>

El artículo 34 de la Ley 685 de 2001 estableció una prohibición para adelantar actividades de exploración o explotación en zonas de reserva forestales, así:

*<<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.>>*

Vale aclarar que, aunque el inciso final del artículo 34 establece la posibilidad de adelantar actividades en las áreas sustraídas, ello demanda que *<<el interesado en el Contrato de Concesión deb(a) presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos>>*. Esta hipótesis exceptiva no fue acreditada en este proceso.

11.1.- En el presente caso, es claro que los distritos de manejo integrado hacen parte de las zonas declaradas y delimitadas como zonas de protección y desarrollo de recursos naturales renovables. En ese sentido, el artículo 34 sí prohíbe adelantar actividades de minería en distritos de manejo integrado. Esta Subsección ha indicado lo siguiente:

*<<La recurrente argumentó que de la ausencia de un plan integral de manejo del DMI Río Subachoque y Pantano de Arce se derivaba la imposibilidad de excluir la explotación minera de esta zona. Tal afirmación **no es cierta, pues la inexistencia del referido plan de manejo no termina con la vigencia de la figura de protección ambiental que resguarda el territorio con ocasión de su declaratoria como DMI** mediante el Acuerdo*



No. 17 de 1997 expedido por la CAR⁴. La eficacia del DMI está ligada a las normas constitucionales que realiza, y no al Plan de Manejo Ambiental. Así lo reconoció esta Corporación en el caso del DMI de la Laguna y el Caño El Tinije⁵:

“La circunstancia de que **no se haya adoptado un plan de manejo ambiental para el DMI de la Laguna y el Caño El Tinije no le resta efectividad ni eficacia** a las consecuencias que se derivan de su categorización como Distrito de Manejo Integrado, y como tal de área protegida por su especial importancia ecológica, inclusive, así declarada por los Concejos de los municipios de Maní y de Aguazul, amén de que se reitera que las restricciones al uso del suelo para actividades que como las de perforación exploratoria de petróleos, resultan manifiestamente incompatibles con los objetivos de preservación de la biodiversidad que caracteriza el área, no surge del referido plan de manejo sino que emana de las normas constitucionales que consagran la protección de la biodiversidad, así como de la Convención sobre Diversidad Biológica y la normativa que regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, entre las cuales se cuentan los Distritos de Manejo Integrado. En particular, debe tenerse en cuenta del Decreto 2372 de 2010 citado en acápite precedente, en cuyos términos concluyentes resulta pertinente insistir:

Estas normas de superior jerarquía, son de aplicación inmediata y directa, de modo que la eficacia del mandato protector no queda en modo alguno condicionada a la adopción del Plan de Manejo Ambiental, pues en todo caso este no podría apartarse de estas regulaciones normativas ni podría contravenirlas”.⁶>>

Las anteriores consideraciones son aplicables al presente caso. El Acuerdo 43 del 3 de diciembre de 1999, publicado en el Diario Oficial No. 43.823 del 20 de diciembre de ese año⁷, estableció lo siguiente:

<<ARTÍCULO 1º. Declarar como Distrito de Manejo Integrado los terrenos ubicados dentro del globo localizado en el sector Salto del Tequendama-Cerro Manjui, con un área total de 10.422 ha (...)

ARTÍCULO 2º. El proceso de ordenamiento del Distrito de Manejo Integrado, según los resultados que se establezcan en el respectivo Plan Integral de Manejo podrá contar con las siguientes categorías:

Zona de Preservación: Entiéndase por preservación la acción encaminada a la intangibilidad y la perpetuación de los recursos dentro de espacios específicos (...)

Zona de Producción: Entiéndase por producción la actividad humana dirigida a generar los bienes y servicios que requiere el bienestar material y espiritual de la sociedad y que, para el distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales Renovables, presupone un modelo de aprovechamiento racional de los recursos naturales en un contexto de desarrollo sostenible.

⁴ Folios 5-10 del cuaderno 2.

⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 12 de febrero de 2015, exp. 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP).

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 3 de agosto de 2020, exp. 58710, C.P. Alberto Montaña Plata.

⁷ Fl. 1 a 12 del Cuaderno 2.



Zona de Recuperación para la Preservación: Entiéndase por recuperación para la preservación las actividades humanas orientadas al restablecimiento de las condiciones naturales primigenias de la zona.

Zona de Recuperación para la Producción: Entiéndase por recuperación para la producción las actividades humanas orientadas al restablecimiento de las condiciones naturales que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos de la zona.

(...)

ARTÍCULO 6°. Toda obra, actividad o proyecto de infraestructura (...) y la realización de actividades económicas de impacto ambiental significativo dentro del Distrito de Manejo Integrado del Sector Salto del Tequendama-Cerro Manjui, requerir (sic) licencia ambiental o permiso de aprovechamiento (...)

ARTÍCULO 7°. Si por razones de utilidad pública o interés social y otra causa legalmente consagrada, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción del bosque o cambio en el uso de los suelos, o cualquier otra actividad distinta al aprovechamiento racional dentro del área que resultare afectada, debe ser previamente delimitada con el fin de ser sustraída del Distrito de Manejo Integrado.>>

Como se puede observar, esta norma —al igual que el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 1874 de 1989⁸— no permitía automáticamente la realización de actividades mineras. Estas sólo podrían realizarse siempre que expresamente se permitieran, aspecto no acreditado en este caso.

11.2.- Así las cosas, es claro que el contrato HJ9-08581 adolece de objeto ilícito porque desconoció el artículo 34 del Código de Minas, en la medida en que su área se traslapa con un distrito de manejo integrado, declarado y delimitado en el Acuerdo 43 de 1999. Por este motivo, la Resoluciones 705 y 761 de 2013 simplemente confirman la nulidad: conforme a lo indicado por la ANM⁹, dichos actos administrativos establecen que el área de traslapo es una zona de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables.

12.- Ahora bien, los recurrentes discutieron que el área traslapada correspondiera al ciento por ciento (100%). Ello, sin embargo, fue acreditado con tres medios probatorios: primero, con el plano aportado por la CAR¹⁰ que cuenta con áreas de referencia y que fue elaborado por Julia Chaves en septiembre de 2013. Si bien se discute este medio probatorio, el recurso ignora que uno de los demandados —la ANM— aportó dos pruebas que demuestran el área de la superposición.

Segundo, obra en el proceso el reporte de superposiciones de título minero HJ9-08581, expedido el 14 de mayo de 2014 por el gerente de Catastro y Registro Minero de la ANM¹¹. En este documento se indica lo siguiente:

⁸Y en el mismo sentido, el Decreto 2855 de 2006, citado por el recurrente.

⁹Fls. 25 y 27 del Cuaderno 4.

¹⁰Fl. 19 del Cuaderno 2.

¹¹Fls. 25 del Cuaderno 4.



Superposiciones Título HJ9-08581		
Area otorgada título HJ9-8581 (Ha):	10,00	Hectáreas
COBERTURA	Área Superpuesta (Ha)	% Superposición
DISTRITO DE MANEJO INTEGRADO SECTOR SALTO EL TEQUENDAMA Y CERRO MANJUI – ACUERDO 043 DE 1999 CAR – TOMADO DEL RUNAP ACTUALIZADO AL 30/04/2013 – INCORPORADO 06/05/2013	10,00	100
ZONAS DE PROTECCIÓN Y DESARROLLO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES O DEL AMBIENTE – VIGENTE 17/07/2013 – RESOLUCIÓN 0705 DE 2013 Y RESOLUCIÓN 0761 DE 2013 – DIARIO OFICIAL No. 48854 DE 17 DE JULIO DE 2013 – INCORPORADO 22/07/2013	10,00	100

Tercero, se encuentra el plano aportado por la ANM, que fue suscrito por el gerente de Catastro y Registro Minero¹². Este plano reitera lo indicado sobre la superposición de <<10,00>> hectáreas y en un ciento por ciento (100%) con el <<DRMI Salto el Tequendama>>.

12.1.- Es importante aclarar que los recurrentes consideran que hay prueba de lo contrario porque aportaron el Certificado de Libertad y Tradición del bien identificado con la matrícula inmobiliaria 50S-898421¹³. Según ellos, este documento demuestra que el área afectada corresponde a otro porcentaje. Esto no es cierto.

El certificado corresponde a un predio que tiene una extensión de <<40 FANEGADAS, EQUIVALENTES A 25 HECTÁREAS>>. Dentro del certificado obra una anotación que indica que el predio fue afectado por el Distrito de Manejo Integrado – Sector Tequendama Cerro Manjui en <<12,01>> hectáreas. En ese sentido, establece que el porcentaje de afectación del predio es de <<71,92% (LIMITACIÓN AL DOMINIO)>>.

Lo anterior, entonces, no desvirtúa lo certificado tanto por la CAR como por la ANM. Si bien el certificado establece que el porcentaje de afectación de la reserva sobre el predio no es del ciento por ciento (100%), ello obedece a que el predio tiene una mayor extensión que el área que es objeto del contrato de concesión minera: mientras el predio tiene 25 hectáreas, el contrato de concesión recae únicamente sobre 10 hectáreas, las

¹²Fls. 27 del Cuaderno 4.

¹³Fls. 26 a 28 del Cuaderno 3.

Con la interposición del recurso, los Contratistas aportaron un certificado del Ministerio de Ambiente que presuntamente demuestra que no hay afectación del predio. Esta prueba no será valorada por ser extemporánea, sin perjuicio de que el Ministerio expresamente sugirió al solicitante acudir a la CAR para determinar si hay presencia de <<otras áreas protegidas (...) como lo es el Distrito de Manejo Integrado de Sector Salto El Tequendama y Cerro Majui>> (fl. 157 del Cuaderno Principal).



cuales pueden encontrarse dentro de las <<12,01>> hectáreas que indica el Certificado de Libertad y Tradición del bien.

Así las cosas, para demostrar que el área afectada no era del ciento por ciento, los recurrentes deberían haber *probado* que las hectáreas del predio afectadas no correspondían con el área del contrato de concesión minera. No obstante, no existe prueba en el proceso de ese aspecto.

13.- Finalmente, que la CAR no haya informado al Ministerio de Minas de la constitución del distrito de manejo integrado no desvirtúa que el contrato haya violado el artículo 34 de la Ley 685 de 2001. Esto sin perjuicio de que el Acuerdo 43 de 1999 fue publicado en el Diario Oficial.

Tampoco es preciso estudiar si la declaratoria de nulidad causó una lesión al particular porque ello no es objeto del juicio de legalidad del contrato, ni se recurrió lo relativo a si había lugar a declarar restituciones mutuas en este caso. Además, no obra prueba en el expediente que acredite el daño causado: aunque los demandantes solicitaron un dictamen pericial para acreditar ese aspecto, en la audiencia inicial desistió del medio probatorio¹⁴.

F.- Costas

14.- Teniendo en cuenta que no prosperó el recurso, la Sala condenará en costas a la parte vencida, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP¹⁵. La condena se establece de acuerdo con los criterios y tarifas señaladas por el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Así, por concepto de agencias en derecho, corresponden dos (2) SMLMV a favor de la CAR.

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 y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia proferida el 27 de agosto de 2015, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por las razones indicadas en la parte motiva.

SEGUNDO: CONDÉNASE a Teresa Duarte Espitia y Héctor López Plata en costas de segunda instancia a favor de la entidad demandante. Por Secretaría, liquidense según lo dispuesto en el artículo 366 del CGP e inclúyase, por concepto de agencias en derecho,

¹⁴Fl. 139 del Cuaderno Principal.

¹⁵Teniendo en cuenta que el recurrente solicitó el pago de la compensación.



la suma de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia, conforme a lo indicado en la parte motiva.

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al tribunal de origen para su cumplimiento, una vez ejecutoriada esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Con firma electrónica

ALBERTO MONTAÑA PLATA

Presidente

Con aclaración de voto

Con firma electrónica

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

Magistrado

Con firma electrónica

ALEXÁNDER JOJOA BOLAÑOS

Magistrado