



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00002-00 (66398)

Demandante: Zulma Carolina Rodríguez Díaz

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

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., dos (02) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 11001-03-26-000-2021-00002-00 (66398)
Demandante: Zulma Carolina Rodríguez Díaz
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Medio de control de nulidad simple

Tema: Nulidad del artículo 1 de la Resolución 505 de 2 de agosto de 2019 dictada por la Agencia Nacional de Minería, por medio de la cual se fijan los lineamientos para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula minera y se establece la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras en cuadrículas.

Subtema 1: Indebida migración de títulos al sistema de cuadrícula. Bloqueo de celdas a favor de beneficiario de título adyacente. Principio primero en el tiempo primero en el derecho.

Subtema 2: Infracción de legislación minera. Aplicación indebida del concepto de derechos adquiridos.

Subtema 3: Bloqueo de solicitudes. Desconocimiento del orden de prelación legal.

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

La Sala, de acuerdo con lo dispuesto en sesión del 28 de julio de 2022¹, decide en única instancia el medio de control de nulidad simple promovido contra las reglas 6.1.2. y 6.1.6. del documento técnico que forma parte integral del artículo primero de la Resolución nro. 505 de 2019, expedida por el presidente de la Agencia Nacional de Minería, por medio de la cual fijó los lineamientos para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula minera, estableció la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras en cuadrículas, e implementó el periodo de transición.

I. ANTECEDENTES

1.1. Demanda y concepto de violación

Zulma Carolina Rodríguez Díaz, en nombre propio y en ejercicio del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), pretende la nulidad de las reglas 6.1.2. y 6.1.6. del documento técnico que hace parte integral del artículo 1 de la Resolución nro. 505 de 2 de agosto de 2019, por medio de la cual la Agencia Nacional de Minería *“fija los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula minera, se establece la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras en cuadrículas y se implementa el periodo de transición para la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera”*, así:

*Artículo 1. **Adoptar** los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula, los cuales se encuentran contenidos en el documento técnico denominado “Lineamientos*

¹ Según el acta núm. 5 de esa fecha.



para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula”, que hace parte integral de la presente resolución.

[...]

Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula

[...]

6. Definición de reglas

[...]

6.1 Reglas resultantes. Con base en lo anterior se define lo siguiente:

[...]

6.1.2. Toda celda tocada total o parcialmente por uno o más títulos vigentes, bloquea celda. Cualquier celda que abarque el título, se bloqueará para nuevas solicitudes, excepto en los casos de concurrencia de minerales o las situaciones descritas en la regla 6.1.6.

[...]

6.1.6. Cuando una solicitud comparte celda total o parcialmente con un título, concesión o autorización temporal, siempre primarán los derechos adquiridos, excepto cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, en cuyo caso se compartirá la celda con el título o la concesión.

Con el fin de aprovechar las áreas adyacentes a un título que quedan bloqueadas dentro de una celda, podrá compartirse con solicitudes hechas por el mismo titular.

Cuando una celda se encuentre compartida por dos o más titulares quedando una parte del área de la celda libre, cualquiera de los titulares podrá solicitar que se le adjudique dicha área; a través de la presentación de una propuesta de contrato y mediante el trámite de integración de áreas al título minero correspondiente en los términos del artículo 101 de la Ley 685 de 2001 adicionado por el Art. 329 de la Ley 1955 de 2019. En caso de que más de un titular presente la solicitud de integración de áreas, se dará aplicación al derecho de prelación de que trata el Art. 16 de la Ley 685 de 2001. En todo caso se continuará compartiendo la celda entre los diferentes titulares.

1.1.1. La actora aduce, en un acápite de **antecedentes** de la demanda, que las reglas demandadas, por medio de las cuales se implementa el sistema de cuadrícula, “*genera derechos adquiridos*” a favor de los beneficiarios de los títulos vigentes, al permitirles extender las coordenadas del área a la totalidad de la celda, aun cuando la norma prevé que la migración se realiza en las mismas condiciones en las que fue otorgado. Así, la autoridad minera, de manera oficiosa, bloquea para nuevas solicitudes la celda tocada total o parcialmente por uno o varios títulos mineros, para que el beneficiario del título pueda extender la superficie concesionada, “*generándoles de manera tácita y sin justificación alguna, una extensión de sus derechos de explotación*”.

1.1.2. Como **concepto de la violación**, la actora formula los siguientes cargos contra las reglas demandadas:

1.1.2.1. Que el bloqueo de la celda compartida parcialmente con un título minero **infringe los artículos 14, 16, 31 y 65 del Código de Minas**, porque otorga derechos mineros a los titulares inscritos en el Registro Nacional Minero por fuera de la zona cubierta por el título, con el argumento de que las áreas libres de las



celdas compartidas con un título que migra al sistema de cuadrícula, las bloquea para nuevas solicitudes. Tal previsión, a su juicio, “*restringe*” las solicitudes o propuestas de concesión sobre áreas libres que “*quedan bloqueadas*” a favor de titulares mineros, bajo una aplicación indebida del principio de derechos adquiridos, y “*vulnera el principio de primero en el tiempo primero en el derecho*”, pues “*deja sin áreas a solicitudes radicadas y por radicarse, que puedan acceder a títulos mineros*”. Concluye que el bloqueo de celdas tocadas por títulos mineros confiere una preferencia para los beneficiarios del título en detrimento de la prelación prevista en el artículo 16 del Código de Minas a favor de quien presenta la primera solicitud o propuesta de concesión.

Agrega que las reglas demandadas restringen el otorgamiento de títulos “*en casos de especial protección*” como el previsto a favor de las “*comunidades tradicionales que han ejecutado labores mineras en ellas y que según el artículo 31 sólo a ellos pueden dárseles*”, porque el bloqueo del área libre genera una prelación para los beneficiarios de títulos mineros que quieren ampliar la zona titulada hasta alcanzar la totalidad de la celda, aun cuando estén ocupadas por mineros tradicionales.

Afirma, además, que, aun cuando la el artículo 65 del Código de Minas “*nunca indicó que las solicitudes de propuestas fueran única y exclusivamente polígonos regulares*”, las reglas demandadas impiden la prosperidad de solicitudes de concesión sobre ese tipo de polígono, pues las áreas libres “*que se encuentran dentro de una celda que pueda estar compartida con una concesión*” quedan bloqueadas a favor del beneficiario del título minero. Para cumplir la finalidad del sistema de cuadrícula minera, lo procedente en tales casos es incluir el área libre de la celda parcialmente titulada en el polígono objeto de la propuesta, con delimitación irregular en ese punto.

1.1.2.2. Que las normas demandadas incurren en **falsa motivación** al “*otorgar derechos que legalmente no pueden ser otorgados*”, bajo una interpretación errada de derechos adquiridos que beneficia los intereses de los concesionarios con títulos mineros, a pesar de que la migración del título al nuevo sistema mantiene los límites del polígono; circunstancia que, a su juicio, configura una **desviación de poder**, porque no busca proteger el interés general sino favorecer “*de manera injustificada a los titulares mineros inscritos*”.

1.1.2.3. Por último, aduce que **la autoridad minera vulneró el principio de confianza legítima** a los solicitantes que radicaron propuestas de concesión sobre áreas libres porque, desde la entrada en vigor de las reglas demandadas, las áreas libres de las celdas tocadas por títulos quedaron bloqueadas o “*recortadas a favor de los titulares mineros inscritos*”, pero “*sí se admite que dos títulos mineros se encuentren dentro de una celda y la compartan*”.

En la exposición de los cargos de nulidad, la accionante refiere dos casos en los que la autoridad minera, en aplicación de las reglas 6.2.1 y 6.1.6., excluyó de la propuesta de concesión el área libre de la celda tocada por uno o más títulos mineros, con el argumento de que se superponen con zonas concesionadas. En el primer caso explica que la autoridad minera, al definir el polígono final del área de reserva especial solicitada para minería informal, excluyó las áreas libres de las cuadrículas compartidas con títulos mineros, extendiéndolas de manera arbitraria a favor del concesionario, exclusión con la cual generó la reducción del área final de aprovechamiento “*de la reserva especial*” a 39 hectáreas, “*cuando antes de las reglas de negocio eran aprovechables 385 hectáreas*”. En el segundo caso, la



autoridad minera determinó que el área objeto de la solicitud de reserva especial debía ajustarse a los lineamientos de la cuadrícula minera, sistema bajo el cual decidió que el polígono se superponía con títulos mineros vigentes en 46.4%. “Sin embargo, al realizar el recorte correspondiente, según las reglas de negocio, el anterior porcentaje corresponde al 100% del área de trámite de solicitud [...] debido a que los títulos antes mencionados **tocan parcial o totalmente todas las celdas del trámite en evaluación**”.

1.2. Solicitud de suspensión provisional

En el mismo escrito de demanda, la actora solicitó la suspensión provisional de las reglas de negocio 6.1.2. y 6.1.6. contenidas en el documento “Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula” que forma parte del artículo 1 de la Resolución nro. 505 de 2 de agosto de 2019, por infringir los artículos 14, 16, 31 y 65 del Código de Minas.

2. Trámite procesal relevante

2.2.1. El magistrado sustanciador, por medio de auto expedido el 14 de enero de 2022, **admitió la demanda** al encontrar acreditados los requisitos formales y, en providencia de la misma fecha, corrió traslado de la solicitud de medida cautelar².

2.2.2. El agente del Ministerio Público allegó concepto en el que solicitó negar la suspensión provisional de la regla 6.1.2. y conceder la suspensión de la regla 6.1.6., porque, a su juicio, “*impone intempestivamente una preferencia*” frente a la adjudicación de espacios libres en celdas que comparten título, porque las bloquea completamente a favor del titular, desconociendo las expectativas legítimas de quienes presentaron solicitudes mineras³. La Agencia Nacional de Minería solicitó negar la suspensión provisional de las reglas demandadas por no cumplir los requisitos de procedencia previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)⁴.

2.2.3. Por auto de 15 de junio de 2022, el Despacho **negó la solicitud de suspensión provisional** de la norma demandada, porque encontró demostrado que la solicitante no cumplió la carga argumental que le concernía, en función de la debida ponderación de intereses entre la norma demandada y los derechos vulnerados. Tampoco acreditó que la suspensión deprecada fuera urgente y necesaria para garantizar el objeto del proceso, pues no presentó elementos para demostrar la configuración de un perjuicio irremediable⁵.

2.2.4. El presidente de la **Agencia Nacional de Minería** presentó escrito de **contestación de la demanda** en el que se opuso a las pretensiones de nulidad con el argumento de que ese organismo, en virtud de lo dispuesto en las leyes del plan nacional de desarrollo 2014-2018 y 2018-2022, tiene competencia para fijar e implementar el sistema de cuadrícula minera, con los siguientes propósitos: i) minimizar los errores de ubicación y de identificación de los títulos mineros; ii) fijar una regla de medición a partir de cuadrículas cuya dimensión general se determinó a partir de la extensión de los títulos actuales, de las propuestas, y de variables

² Expediente electrónico, índices 4 y 5 de Samai.

³ Expediente electrónico, índice 16 de Samai.

⁴ Expediente electrónico, índice 17 de Samai.

⁵ Expediente electrónico, índice 24 de Samai.



sociales y económicas, como la capacidad financiera y generación de empleo de los proponentes; y iii) fijar *“reglas de juego claras y transparentes en el proceso de selección y delimitación del área”* objeto de la propuesta de concesión, que *“redunda en una mayor seguridad jurídica para el sector y, consecuentemente, en mayor inversión privada”*.

Precisó que, si bien la celda es la unidad de medida para la delimitación de las áreas mineras, los títulos otorgados con anterioridad a la implementación del sistema de cuadrícula migran *“respetando las condiciones y el polígono en que fueron otorgados, es decir, se mantiene la irregularidad del área de dichos contratos”*.

Agregó que la migración de los títulos existentes y de las propuestas al nuevo sistema, *“incluyendo aquellas que para ese momento se encontraban en trámite”*, imponía establecer una regla que impida la *“superposición de solicitudes o propuestas en una misma celda”*, con el propósito de evitar irregularidad de los polígonos mineros, en ese orden, ***“seleccionar una cuadrícula, bloquea la misma impidiendo que otra persona pueda solicitarla [...], solamente podrá ser seleccionada por un único proponente”***. Conforme a esa prescripción, se previó *“la posibilidad a los titulares mineros que compartan una celda que, además, tenga una parte libre”*, por medio de la solicitud de adjudicación, bajo el entendido de que ese evento genera el bloqueo de celda en virtud del principio de *“primero en el tiempo primero en el derecho”*.

Asimismo, manifestó que, *“nuevamente dando señales de un irrestricto respeto por los derechos adquiridos”*, las reglas de negocio prevén que en el evento de que un área de reserva especial en trámite comparta celda con un título minero, se pueda aceptar la solicitud ajustando la cuadrícula minera en el sentido de *“recortar de su polígono el área de la celda que comparte con el título minero a favor de este último”*.

Por último, afirmó que el otorgamiento del título minero y su inscripción en el Registro Minero Nacional confieren el derecho a explorar y explotar el yacimiento mineral, por lo que, *“hasta que dicha situación no suceda, el particular, a pesar de contar con una propuesta de contrato de concesión en trámite, no ostenta derecho alguno que sea oponible a la autoridad minera”*⁶.

2.2.5. El Despacho sustanciador, mediante providencia de 30 de junio de 2022, tuvo por contestada la demanda, dispuso tener como **pruebas** los documentos allegados por las partes, adecuó el trámite del proceso para dictar **sentencia anticipada** y fijó el **litigio** en los siguientes términos⁷:

“i) La Agencia Nacional de Minería (ANM) aplicó erróneamente el principio de primero en el tiempo primero en el derecho, para aceptar, con la nueva reglamentación, que los ya titulares de contratos de concesión accedan sin ningún trámite regular a las celdas que concurren con sus títulos, y a su vez, que los mineros tradicionales no cuentan con la posibilidad de acceder a un área de reserva, que antes de la expedición del nuevo sistema de cuadrícula se encontraba asequible.

ii) Las reglas de negocio fueron expedidas sin motivación y con desviación de poder, pues el hecho de aceptar propuestas con polígonos regulares sobre celdas libres,

⁶ Expediente electrónico, índice 19 de Samai.

⁷ Expediente electrónico, índice 32 de Samai.



constituiría aplicar inadecuadamente el sistema de cuadrícula minera, favoreciendo "injustificadamente" a los titulares mineros y a sus contratos de concesión, de los cuales dichos titulares tienen derechos adquiridos, pero sólo dentro de los límites de los polígonos inscritos en el registro minero, generando para éstos derechos adquiridos sobre áreas libres que se encuentran en celdas que tocan sus concesiones inscritas".

2.2.6. Por auto de 21 de septiembre de 2022, el despacho corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** y al Ministerio Público para que rindiera concepto⁸. La Agencia Nacional de Minería reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demandada, conforme a los cuales, las propuestas de contrato presentadas con anterioridad a la vigencia del sistema de cuadrícula minera que comprenden áreas libres de una celda compartida con un título mineros, *"son susceptibles de ser evaluadas bajo los requerimientos que instituyó el mismo, sin que ello denote vulneración alguna de los derechos del proponente"*⁹. Por su parte, el procurador delegado para la conciliación administrativa rindió concepto en el que solicitó negar la nulidad de la regla de negocio 6.1.2., porque, a su juicio, la previsión sobre el bloqueo de celda para decidir las *"nuevas solicitudes"* garantiza el propósito del sistema de cuadrícula minera frente a la delimitación de polígonos regulares. Consideró procedente la declaración de nulidad de la regla de negocio 6.1.6., pues, en su criterio, *"impone intempestivamente" una preferencia para la adjudicación de espacios libres en celdas compartidas con un título minero que no es "idónea ni necesaria para garantizar el principio de seguridad jurídica, y, por el contrario, se considera que excedió el ámbito de la potestad reglamentaria; en ese sentido no podía la norma acusada introducir una norma de prelación [...] que también vulnera el principio de seguridad jurídica"*¹⁰.

CONSIDERACIONES

3.1. Competencia y procedencia del medio de control

3.1.1. La Subsección es **competente** para el conocimiento del presente asunto conforme a lo previsto en el artículo 149.1 del CPACA, en atención a que la resolución demandada fue expedida por una autoridad del orden nacional como es el caso de la Agencia Nacional de Minería¹¹; en concordancia con lo previsto en los artículos 14 A y B del Reglamento Interno del Consejo de Estado¹², conforme a los cuales las Subsecciones de la Sección Tercera de esta Corporación deciden los procesos a su cargo en forma autónoma, entre ellos, los de simple nulidad contra actos administrativos que versan sobre asuntos mineros (art. 13).

3.1.2. En lo relativo a la **procedencia de la acción de nulidad simple**, la Sala observa que la señora Zulma Carolina Rodríguez Díaz actuó en nombre propio, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, con el propósito de lograr la nulidad de las reglas de negocio 6.1.2. y 6.1.6. contenidas en el documento técnico descrito en el artículo 1 de la Resolución nro. 505 de 2019, que

⁸ Expediente electrónico, índice 38 de Samai.

⁹ Expediente electrónico, índice 43 de Samai.

¹⁰ Expediente electrónico, índice 44 de Samai.

¹¹ Conforme al artículo 1º del Decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería ANM, es una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

¹² Acuerdo 58 de 1999, modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003 y adicionado por el Acuerdo 140 de 2010.



forma parte integral del acto administrativo. En ese orden, el mecanismo judicial resulta procedente, pues se trata de una **acción pública que puede ser ejercida por cualquier persona, no tiene término de caducidad y no requiere de abogado** (artículos 137 y 164 del CPACA).

3.1.3. Asimismo, la Sala encuentra **legitimada en la causa por pasiva** a la Agencia Nacional de Minería, en atención a que el acto administrativo demandado, por medio del cual se fijaron los lineamientos para la implementación de la cuadrícula minera, fue expedido por el representante —presidente— de ese organismo.

3.2. Naturaleza y motivación del acto demandado

La Resolución nro. 505 del 2 de agosto de 2019 fue expedida por el presidente de la Agencia Nacional de Minería, conforme a las facultades especiales previstas en las leyes del Plan Nacional de Desarrollo nro. 1753 de 2015 y 1955 de 2019, y a los lineamientos fijados en la resolución 504 de 2018, que previó la implementación del sistema de cuadrícula minera para delimitar el área objeto de concesiones mineras.

Dentro de ese ámbito de competencia, la autoridad minera, a través de la resolución cuestionada: i) fijó *“los lineamientos para la migración de los títulos mineros”* al sistema de cuadrícula minera, ii) estableció la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes de concesiones mineras, e iii) implementó el período de transición para la implementación del sistema, contenidas, en gran parte, en el documento técnico que forma parte integral de la resolución.

En ese orden, la reglamentación referida constituye un **acto administrativo de carácter general**, encaminado a producir efectos jurídicos frente a una situación general, impersonal y abstracto, por ende, susceptible del medio de control de nulidad. En específico, contiene una declaración de voluntad expresada por un organismo estatal, como lo es la Agencia Nacional de Minería, expedido en ejercicio de sus funciones como administradora de los recursos mineros (artículo 317 del Código Minero¹³), y específicamente de la competencia fijada en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 —Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018¹⁴—, conforme a la cual esa autoridad puede adoptar un sistema de cuadrícula minera para *“los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida”*, y en los artículos 24 y 329 de la Ley 1955 de 2019 —Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022¹⁵—, que

¹³ ARTÍCULO 317. *Autoridad Minera*. Cuando en este Código se hace referencia a la autoridad minera o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía o en su defecto a la autoridad nacional, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras.

¹⁴ ARTÍCULO 21. *Clasificación de la Minería*. Para efectos de implementar una política pública diferenciada, las actividades mineras estarán clasificadas en minería de subsistencia, pequeña, mediana y grande. El Gobierno nacional las definirá y establecerá los requisitos teniendo en cuenta el número de hectáreas y/o la producción de las unidades mineras según el tipo de mineral. Para la exploración solo se tendrán en cuenta las hectáreas. PARÁGRAFO. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.

¹⁵ ARTÍCULO 24. SISTEMA DE CUADRÍCULA EN LA TITULACIÓN MINERA. La implementación del sistema de cuadrículas se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes y los lineamientos que para el efecto defina la autoridad minera nacional. Todas las solicitudes y propuestas se



prevén la determinación de un área mínima para la realización de un proyecto minero, la implementación del sistema de cuadrícula para la delimitación del área de concesión y su aplicación para la integración de áreas e incorporación de corredores a títulos mineros ya otorgados.

La autoridad minera adoptó el sistema de cuadrícula por medio de la Resolución nro. 504 de 2018, como *“única regla geométrica para el otorgamiento de títulos mineros [...], conformada por un conjunto continuo de celdas de tres coma seis por tres coma seis (3,6 x 3,6) de arco”*¹⁶, *“que equivale, aproximadamente, a 1,24 hectáreas”*¹⁷. En la parte motiva del acto administrativo demandado, la Agencia Nacional de Minería precisó, además, que la implementación del sistema de cuadrícula minera de que trata la Ley 1753 de 2015 devino por la necesidad de evitar la *“geometría irregular de los títulos mineros que ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y consecuentemente un fenómeno de especulación sobre las mismas, situación que lleva a la necesidad de migrar hacia un sistema de grilla o cuadrícula para el mejor aprovechamiento del potencial minero”*.

En ese contexto, la Agencia de minería, por medio de la Resolución 505 de 2019, determinó como área mínima para otorgar un título minero *“la correspondiente a una celda de la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018”*¹⁸, *“cercana a 1.24 hectáreas”*¹⁹, y adoptó los lineamientos para la evaluación de trámites y solicitudes mineras descritos en las reglas contenidas en el documento técnico que forma parte de ese acto administrativo, entre las que se encuentran las demandadas (6.1.2. y 6.1.6.).

3.3. Cargos primero y segundo: Desconocimiento del principio de legalidad por infracción del Código de Minas, y falsa motivación

3.3.1. La demandante afirma que los lineamientos demandados, en cuanto establecen *“el bloqueo”* de celdas a favor de los concesionarios con título minero, desconocen los artículos 14, 16, 31 y 65 del Código de Minas y *“tergiversan el objetivo del sistema de cuadrícula”*, porque *“otorgan derechos mineros a los titulares inscritos en el registro minero nacional, sobre áreas que, en principio (es decir antes*

evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera implementado por la autoridad minera nacional. Por lo anterior no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. Se entiende por celda el cuadro definido por la autoridad minera nacional como una unidad de medida para la delimitación del área de las solicitudes y contratos de concesión minera. Los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula o el que haga sus veces, migrará a este sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional.

ARTÍCULO 329. INTEGRACIÓN DE ÁREAS. Adiciónese el parágrafo segundo al artículo 101 de la Ley 685 de 2001, así: || PARÁGRAFO 2. En el evento en que una solicitud de integración de áreas o un trámite de integración ya iniciado o un título ya integrado, presente franjas o corredores respecto de los cuales se hubieren presentado propuestas de contrato de concesión y éstas no resulten viables para la realización de un proyecto minero, la autoridad minera procederá a su rechazo. En este evento, las respectivas franjas o corredores se incorporarán al contrato que resulte de la integración de áreas o a los contratos otorgados antes de la vigencia de esta ley en virtud de una integración de áreas. En todo caso, la integración de áreas y las incorporaciones de corredores se realizarán de acuerdo con la metodología del sistema de cuadrículas. || La autoridad minera nacional definirá el área mínima para las franjas o corredores donde no es viable realizar un proyecto minero de acuerdo con las dimensiones adoptadas por el sistema de cuadrícula para las celdas mineras.

¹⁶ Artículo 3 de la Resolución nro. 504 de 18 de septiembre de 2018.

¹⁷ Resolución nro. 504 de 2018, Documento Técnico para la Actualización del Sistema de Referencia y la Adopción de la Cuadrícula Minera, páginas 36 a 41 *“La Cuadrícula Minera consta de siete niveles, los cuales se detallan en la Tabla 10. [...] Nivel 7: Se genera al dividir el anterior en veinticinco (25) celdas de 3,6” (tres coma seis segundos) de latitud por 3,6” (tres coma seis segundos) de longitud.”*

¹⁸ Artículo 2 de la Resolución nro. 505 de 2019.

¹⁹ Último párrafo de la página 2 de la resolución 505 de 2019.



de su expedición), se consideraban libres”.

En síntesis, la actora aduce que el bloqueo de celdas de que tratan las normas demandadas incurre en la infracción de normas legales, porque: i) permite la ampliación del área concesionada delimitada en el título minero (art. 14), ii) crea una preferencia a favor de los beneficiarios de títulos mineros en detrimento de la prelación prevista para quien presenta la primera solicitud o propuesta de concesión (art.16), en tanto “*deja sin áreas las solicitudes radicadas*”, porque “*se encuentran superpuestas o compartiendo celdas con títulos mineros vigentes*”; iii) impide la conformación de reservas especiales “*en áreas donde existen explotaciones tradicionales de minería informal*” que forman parte de una celda tocada parcialmente por un título minero, aun cuando en tales eventos las comunidades que ejercen la actividad tienen prelación, “*así hubiere solicitud de terceros*” (art. 31); iv) otorga derechos sobre áreas libres a los beneficiarios de títulos mineros adyacentes con el propósito de lograr polígonos regulares, a pesar de que la ley permite la delimitación en polígonos de cualquier forma y orientación (art. 65).

3.3.2. A partir de lo anterior, la Sala procede a confrontar las normas legales con las reglas demandadas en este contencioso, con el propósito de establecer si el bloqueo de celdas para nuevas propuestas de concesión cuando comprenden total o parcialmente un área con título vigente incurre en la infracción alegada. En atención a la fijación del litigio²⁰, la confrontación se centrará en determinar: i) si la Agencia Nacional de Minería aplicó erróneamente el principio de primero en el tiempo primero en el derecho y, ii) si las reglas de negocio aplican inadecuadamente el sistema de cuadrícula minera, favoreciendo “*injustificadamente*” a los titulares mineros que tienen derechos adquiridos sólo dentro de los límites de los polígonos inscritos en el Registro Nacional Minero.

Código de Minas Ley 685 de 2001	Agencia Nacional de Minería Resolución nro. 505 de 2 de agosto de 2019
<p>[...]</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II <i>Derecho a explorar y explotar</i></p> <p>Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código, 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 dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.</p> <p>Artículo 16. Validez de la propuesta. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado,</p>	<p><i>“Por medio de la cual se fijan los lineamientos para la migración de los títulos mineros y demás capas cartográficas al sistema de cuadrícula, se establece la metodología para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras en cuadrícula y se implementa el periodo de transición para la puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera”.</i></p> <p>Artículo 1. Adoptar los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula, los cuales se encuentran contenidos en el documento técnico denominado “<i>Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula</i>”, que hace parte integral de la presente resolución.</p>

²⁰ Aptado. 2.2.5.



derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales.

CAPITULO III

Zonas reservadas, excluidas y restringidas

Artículo 31. Reservas especiales. El Gobierno Nacional 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 existan 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 geológico-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país destinados a determinar las clases de proyectos mineros especiales y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológico-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, otorgados o reconocidos.

CAPITULO VI

Área de la concesión

[...]

Artículo 65. Área en otros terrenos. El área para explorar y explotar terrenos de cualquier clase y ubicación con exclusión del cauce de las corrientes de agua, estará delimitada por un polígono de cualquier forma y orientación delimitado con referencia a la red geodésica nacional. Dicha área tendrá una extensión máxima de diez mil (10.000) hectáreas.

[...]

6. Definición de Reglas. Con base en lo anterior se define lo siguiente:

6.1.1 Se mantienen las coordenadas de los títulos en las que fueron otorgados, al transformarse en cuadrícula. Cuando los títulos vigentes se transformen al sistema de cuadrícula, no varía el área, sino que se mantienen las coordenadas registradas en el Registro Minero Nacional.

6.1.2. Toda celda tocada total o parcialmente por uno o más títulos vigentes, bloquea celda.

Cualquier celda que abarque el título, se bloqueará para nuevas solicitudes, excepto en los casos de concurrencia de minerales o las situaciones descritas en la regla 6.1.6..

6.1.6. Cuando una solicitud comparte celda total o parcialmente con un título, concesión o autorización temporal, siempre primarán los derechos adquiridos, excepto cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, en cuyo caso se compartirá la celda con el título o la concesión.

Con el fin de aprovechar las áreas adyacentes a un título que quedan bloqueadas dentro de una celda, podrá compartirse con solicitudes hechas por el mismo titular. (Ver ilustración 4)²¹.

Cuando una celda se encuentre compartida por dos o más titulares quedando una parte del área de la celda libre, cualquiera de los titulares podrá solicitar que se le adjudique dicha área, a través de la presentación de una propuesta de contrato y mediante el trámite de integración de áreas al título minero correspondiente en los términos del artículo 101 de la Ley 685 de 2001 adicionado por el Art. 329 de la Ley 1955 de 2019. En caso de que más de un titular presente la solicitud de integración de áreas, se dará aplicación al derecho de prelación de que trata el Art. 16 de la Ley 685 de 2001. En todo caso se continuará compartiendo la celda entre los diferentes titulares. (Ver ilustración 5)²².

*El aparte subrayado corresponde a las normas demandadas en este contencioso.

La lectura inicial de las normas demandadas muestra que “el bloqueo” de celdas “tocadas total o parcialmente por uno o más títulos vigentes” fue sustentada por la autoridad minera en el entendido de que el título minero abarca la celda que toca, circunstancia que, de acuerdo con la motivación del acto, habilita “bloquear el área para nuevas solicitudes” con dos reglas de excepción: i) la concurrencia de minerales y ii) las situaciones descritas en la regla 6.1.6., esto es, primero, cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, caso en el que se compartirá la

²¹ Página 16 de la sentencia.

²² Página 17 de la sentencia.



celda con el título, y, segundo, cuando la celda se encuentra compartida por dos o más titulares con una parte del área de la celda libre, evento en el que cualquiera de los titulares puede solicitar la adjudicación.

Para ilustrar el correcto entendimiento de las “reglas de comportamiento de la celda”, la autoridad minera determinó, en la primera regla, la preservación o mantenimiento de las coordenadas del área de concesión de los títulos mineros vigentes “que se transformen al sistema de cuadrícula”, con la precisión expresa de que el título minero ajustado al nuevo sistema “no varía el área, sino que se mantienen las coordenadas registradas en el Registro Minero Nacional” (6.1.1.), por constituir la declaración y prueba del derecho a explorar y explotar minas dentro de la zona concedida (arts. 14 y 58 del C. de Min.)²³⁻²⁴.

Con base en dicha regla, la Agencia Nacional de Minería hizo alusión a la primacía de los derechos adquiridos en los eventos en que se presentan propuestas de concesión sobre celdas compartidas con títulos mineros, debido a que el título que otorga el derecho es invariable o inmodificable. Conforme a ese entendimiento, resulta claro que la implementación de los cuadrangulares estandarizados con motivo del uso de la malla o grilla no tiene la capacidad de transformar el área concesionada en un polígono regular, precisamente porque el derecho de exploración y explotación está circunscrito al área definida en el título minero concedido antes de la vigencia del sistema de cuadrícula, delimitada “por un polígono de cualquier forma”, inmodificable.

3.3.3. De conformidad con el derrotero normativo y jurisprudencial citado, el bloqueo de celda prescrito en la regla 6.1.2. opera siempre que toda el área esté comprendida en las coordenadas que conforman el polígono, pues en esa hipótesis el título minero constitutivo de derechos adquiridos abarca totalmente la cuadrícula que toca. Es decir que, en ese primer evento, el bloqueo de la celda tocada totalmente por uno o más títulos vigentes opera por virtud de la ley, dado que se sustenta en la configuración de una situación jurídica consolidada, sustentada en el título minero inscrito en el Registro Nacional de Minería, por tanto, inmodificable bajo el principio de seguridad jurídica.

Ahora, el bloqueo de la celda “tocada totalmente” por uno o más títulos vigentes, realmente configura una situación de superposición que, por virtud del título minero constitutivo de derechos adquiridos, impide la adjudicación por inexistencia de áreas libres de superposición, caso en el cual la autoridad minera tiene la facultad de ordenar el archivo de la propuesta (art. 300 del C. de Min.).

²³ Código de Minas, artículo 58. *Derechos que comprende la concesión*. El contrato de concesión otorga al concesionario, en forma excluyente, la facultad de efectuar dentro de la zona concedida, los estudios, trabajos y obras necesarias para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato y para explotarlos de acuerdo con los principios, reglas y criterios propios de las técnicas aceptadas por la geología y la ingeniería de minas. Comprende igualmente la facultad de instalar y construir dentro de dicha zona y fuera de ella, los equipos, servicios y obras que requiera el ejercicio eficiente de las servidumbres señaladas en este Código.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de septiembre de 2021, expediente 28061. “Conforme al artículo 14 del Código de Minas, el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal únicamente se puede constituir, declarar y probar, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. En consonancia, el artículo 50 estableció que el contrato de concesión minera debe estar contenido en un documento redactado en idioma castellano, estar suscrito por las partes y para su perfeccionamiento requiere la inscripción en el Registro Minero Nacional. De ahí que, los derechos que surgen del título minero se adquieren cuando el contrato de concesión se perfecciona, es decir, cuando se registra”.



El cotejo referido lleva a concluir que **la regla 6.1.2., en cuanto prevé el bloqueo de celdas tocadas totalmente por un título vigente, guarda armonía con la legislación minera** sobre el alcance del título y el área de concesión, aunque prescindible para lograr la prevalencia de los derechos adquiridos, dado que el modo para *“constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas”* es el contrato de concesión minera *“debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional”* (art. 14 del C. de Min), lo que lleva a concluir que el bloqueo del área que abarca el título opera por virtud de la ley. Igual situación se presenta con la regla de excepción relativa a la *“conurrencia de minerales”*, en tanto es la propia legislación minera la que establece la procedencia de concesiones concurrentes por minerales distintos, sólo cuando el concesionario no ha ejercitado el derecho a adicionar el objeto de su contrato (art. 63 del C. de Min).

En punto a la configuración de **derechos adquiridos** a partir del otorgamiento e inscripción de un título minero, esta Subsección ha considerado que *“estructura una situación jurídica consolidada, en tanto emanación del principio de seguridad jurídica. Ello le dispensa un derecho exclusivo y excluyente de aprovechamiento de la riqueza minera del área concesionada, su apropiación mediante su extracción o captación y posterior tráfico económico. [...] Por consiguiente, tan valioso para el titular es que no se desmejoren sus derechos adquiridos como que estos, ya integrados a su patrimonio personal, puedan ser efectivamente ejercidos. Se trata de elementales consideraciones de la cláusula de Estado de Derecho que se corresponden con un concepto amplio y sustantivo de **seguridad jurídica** que involucra tanto expectativas normativas como su eficaz garantía en el ámbito de lo fáctico, a las que no resulta ajeno el derecho administrativo minero”²⁵.*

3.3.4. No sucede lo mismo con la segunda hipótesis de bloqueo de la regla 6.1.2., que opera cuando la celda es tocada *“parcialmente por uno o más títulos vigentes”*, pues en tal evento el derecho adquirido sólo abarca la porción que *“toca”* el título minero delimitado en un polígono de cualquier forma que se mantiene en las condiciones en que fue otorgado por configurar una situación jurídica consolidada para el titular (art. 65 del C. de Min). Entonces, el polígono del título vigente susceptible de migración al sistema de cuadrícula se mantiene en la forma irregular en que fue delimitado, sin que sea viable su reducción o ampliación para adecuarlo a la regla de medición estandarizada.

3.3.5. En punto a la **migración** de los títulos mineros otorgados antes de la implementación del sistema de cuadrícula, viene oportuno precisar que, por disposición expresa de la ley, esa adaptación sólo procede *“en caso de que el beneficiario de estos así lo decida”²⁶* y, en todo caso, migran *“manteniendo las condiciones y coordenadas en las fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional”²⁷*. En ese sentido, el artículo 24 de la ley 1955 de 2019, complementario de la legislación

²⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 29 de enero de 2018, expediente 52038.

²⁶ Ley 1753 de 2015, artículo 21. *Clasificación de la Minería*. [...] *Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida.*

²⁷ Ley 1955 de 2019, artículo 24. *Sistema de Cuadrícula en la Titulación Minera*. *La implementación del sistema de cuadrículas se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes y los lineamientos que para el efecto defina la autoridad minera nacional. [...] Los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula o el que haga sus veces, migrará a este sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional.*



minera, prescribe que *“no se permitirá la **superposición de propuestas sobre una misma celda**, con excepción de las concesiones concurrentes”*, lo que denota que los títulos que coinciden en una misma celda deben compartirla por configurar derechos adquiridos, no así las solicitudes de adjudicación que deben ajustarse a la regla de medición estandarizada, conformada por **celdas completas** que alcanzan 1,24 hectáreas.

3.3.6. La implementación del sistema de cuadrícula, por sí mismo, garantiza el aprovechamiento del recurso minero al fijar un área mínima para el otorgamiento de un título minero equivalente a una celda *“cercana a 1.24 hectáreas”*, que asegura la concesión de áreas técnicamente idóneas para el desarrollo de proyectos mineros y, consecuentemente, permite moderar el fenómeno de especulación generado por la selección de áreas minúsculas bloqueadas con el propósito de ofrecerlas a los interesados en adelantar verdaderos proyectos mineros.

A partir de esa implementación, *“todas las solicitudes y propuestas”* presentadas en vigencia de la regla geométrica de medición deben adecuarse al sistema de cuadrícula, lo que quiere decir que tanto las propuestas de concesión presentadas por nuevos solicitantes como las presentadas por titulares mineros deben ajustarse al área mínima, sin que sea viable la superposición de propuestas sobre una misma celda, *“con excepción de las concesiones concurrentes”*²⁸, pues en tal evento la solicitud del titular adyacente no bloquea la petición que en el mismo sentido presente el concesionario con el que comparte celda.

Conforme con lo expuesto; los lineamientos legales atinentes a la implementación y migración de títulos al sistema de cuadrícula minera son aplicables a todas las solicitudes de acuerdo con las siguientes reglas: i) deben ajustarse al área mínima para el otorgamiento de un título minero equivalente a una celda cercana a 1.24 hectáreas, ii) deben asegurar el respeto por los derechos adquiridos de los beneficiarios de títulos vigentes que decidan trasladarse al nuevo sistema, manteniendo las coordenadas en las fueron otorgados, iii) es válida la posibilidad de concurrencia de títulos vigentes sobre una misma celda, iv) no se permite la **superposición de propuestas** y, v) deben atender los órdenes de prelación dispuestos en el Código de Minas y en la legislación minera complementaria.

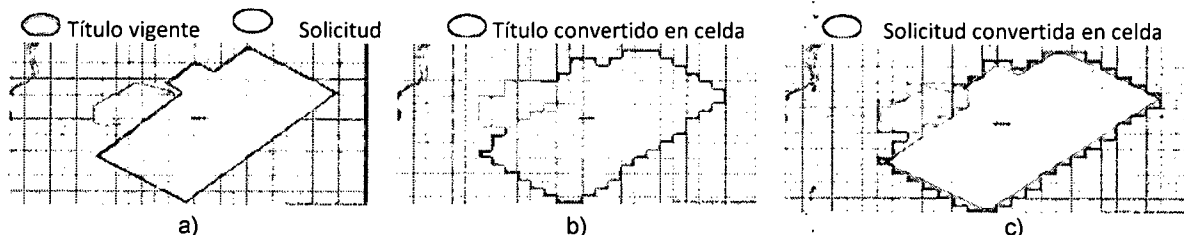
Bajo ese marco legal, los dos primeros incisos de la regla 6.1.6. no contienen una medida idónea y necesaria para garantizar los principios de derechos adquiridos y seguridad jurídica en los términos de la legislación minera complementaria, porque el supuesto que regulan no representa una situación jurídica consolidada susceptible de protección, debido a que una **solicitud que comparte celda** con un título, en la forma indicada en la ilustración que complementa la regla, recae sobre la fracción libre de la celda o *“áreas adyacentes a un título”*, así:

6.1.6. Cuando una solicitud comparte celda total o parcialmente con un título, concesión o autorización temporal, siempre primarán los derechos adquiridos, excepto cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, en cuyo caso se compartirá la celda con el título o la concesión.

Con el fin de aprovechar las áreas adyacentes a un título que quedan bloqueadas dentro de una celda, podrá compartirse con solicitudes hechas por el mismo titular.

Ilustración 5.

²⁸ Ley 1955 de 2019, artículo 24.



(a) Para el ejemplo, tanto el título como la solicitud adyacente (Forma irregular) están a nombre de la misma persona; (b) Título y solicitud convertidas a cuadrícula. (c) Título y solicitud comparten celdas.

Ahora, en lo relativo a la posibilidad de integración de áreas de que trata el último inciso de la regla 6.1.6., es del caso precisar que la legislación permite a la autoridad minera realizar la incorporación de "las franjas y corredores al contrato que resulte de la integración de áreas o a los contratos otorgados antes de la vigencia de esta ley", conforme al sistema de cuadrícula, cuando las propuestas de concesión no resulten viables para la realización de un proyecto minero (art. 101 del C. de Min)²⁹, supuesto de hecho que encuadra en la hipótesis descrita e ilustrada en la segunda parte de la regla de negocio, así:

Cuando una celda se encuentre compartida por dos o más titulares quedando una parte del área de la celda libre, cualquiera de los titulares podrá solicitar que se le adjudique dicha área, a través de la presentación de una propuesta de contrato y mediante el trámite de integración de áreas al título minero correspondiente en los términos del artículo 101 de la Ley 685 de 2001 adicionado por el Art. 329 de la Ley 1955 de 2019. En caso de que más de un titular presente la solicitud de integración de áreas, se dará aplicación al derecho de prelación de que trata el Art. 16 de la Ley 685 de 2001. En todo caso se continuará compartiendo la celda entre los diferentes titulares.

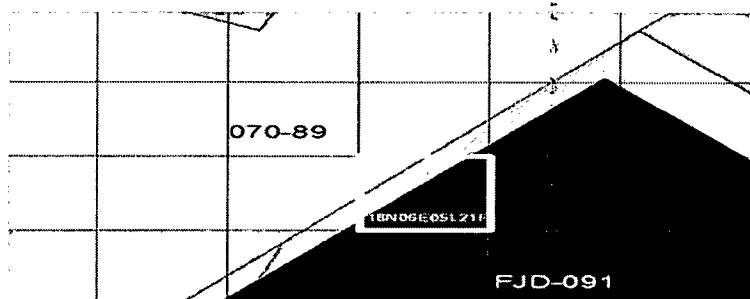


Ilustración 4. La celda 18N06E05L21F resaltada en amarillo tiene dos títulos con titulares diferentes y hay una franja libre en la misma celda.

Además, en las áreas libres de celdas tocadas parcialmente por un título minero, surge la posibilidad de **conurrencia de títulos** ya para el solicitante de la concesión que tiene la expectativa de obtener la adjudicación, ya para el beneficiario

²⁹ Código de Minas, artículo 101, adicionado por el artículo 329 de la Ley 1955 de 2019, así: PARÁGRAFO 2. En el evento en que una solicitud de integración de áreas o un trámite de integración ya iniciado o un título ya integrado, presente franjas o corredores respecto de los cuales se hubieren presentado propuestas de contrato de concesión y éstas no resulten viables para la realización de un proyecto minero, la autoridad minera procederá a su rechazo. En este evento, las respectivas franjas o corredores se incorporarán al contrato que resulte de la integración de áreas o a los contratos otorgados antes de la vigencia de esta ley en virtud de una integración de áreas. En todo caso, la integración de áreas y las incorporaciones de corredores se realizarán de acuerdo con la metodología del sistema de cuadrículas.

La autoridad minera nacional definirá el área mínima para las franjas o corredores donde no es viable realizar un proyecto minero de acuerdo con las dimensiones adoptadas por el sistema de cuadrícula para las celdas mineras.



del título adyacente. No obstante, las excepciones a las que remite la regla 6.1.2., descritas en la regla 6.1.6., establecen una preferencia en favor de los beneficiarios de los títulos colindantes al prever el bloqueo “*para nuevas solicitudes*”, excepto cuando “*el mismo titular*” o “*cualquiera de los titulares*” solicite la adjudicación, pues les permite la ampliación de la zona concesionada para conformar un polígono regular a través de la concurrencia de títulos; ventaja que desconoce las reglas sobre migración de títulos, según las cuales el título migra manteniendo las coordenadas en que fue otorgado, y elimina la posibilidad de concesiones al establecer el bloqueo de nuevas solicitudes.

En ese escenario, el bloqueo para nuevas solicitudes de las fracciones libres de las celdas tocadas por uno o varios títulos sólo beneficia a los concesionarios adyacentes, porque ellos son los únicos habilitados por la autoridad minera para presentar solicitud de adjudicación de las celdas tocadas parcialmente por sus títulos bajo una consideración equivocada de “*derechos adquiridos*”. Lo anterior porque la situación jurídica que se entiende consolidada es el derecho constituido y declarado por el título minero, con las coordenadas registradas en el Registro Minero Nacional, área que al migrar al sistema de cuadrícula “*no varía, sino que se mantiene*” (regla 6.1.1)³⁰.

3.3.7. En cuanto a la expectativa que representa la solicitud en procesos de adjudicación minera, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado que “*la propuesta de concesión, mientras está en trámite, no confiere el derecho a celebrar el contrato. La única prerrogativa que concede la propuesta es un derecho de prelación o preferencia para obtener el título minero si se cumplen todos los requisitos legales, de conformidad con el artículo 16*”³¹. Bajo esa consideración, la solicitud de concesión minera: “*i) no determina el derecho al otorgamiento del título minero y por ende, tampoco el derecho a la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión, de tal forma que durante todo el trámite gubernativo reglado y hasta el perfeccionamiento del título, el proponente solo adquiere una mera expectativa respecto al cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, los cuales, aunque puedan llegar a perfeccionarse en el futuro, son tan solo probabilidades o esperanzas que no constituyen derechos subjetivos consolidados; ii) se otorga a dicha propuesta el valor y la fuerza legal para producir efectos jurídicos bajo un derecho de prelación o preferencia frente terceros y otras propuestas posteriores, así como frente a la Entidad, quien, en concurrencia de proponentes, no tiene un poder discrecional para escoger, sino una facultad reglada definida por el cumplimiento de los requisitos legales por la primera propuesta recibida. En tal sentido, el cumplimiento de los requisitos básicos de la propuesta crea una situación subjetiva que debe ser respetada por los demás interesados y la Entidad bajo el principio prior in tempore potior iure (primero en el tiempo, mejor en el derecho); y, iii) genera un derecho al proponente consistente en el estudio y definición de la propuesta por parte de la Entidad a la luz de lo dispuesto por la ley, exclusivamente bajo los documentos, permisos y demás que ésta defina, y solo podrá ser rechazada con fundamento en los casos expresamente definidos por la misma*”³².

El bloqueo de la cuadrícula, sin embargo, confiere a los beneficiarios de los títulos un derecho exclusivo para obtener la concesión del área adyacente a su título bajo

³⁰ Ley 1955 de 2019, artículo 24 y regla de migración 6.1.1.

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 22 de septiembre de 2021, expediente 28061.

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 29 de enero de 2018, expediente 52038.



el supuesto de que el título es anterior a las nuevas solicitudes. Es decir, el área libre queda bloqueada sólo para nuevos interesados, no para el mismo titular o para cualquiera de los titulares que comparten la celda por ser su título anterior a las solicitudes, disposición que **desconoce la prelación sustentada en el principio de primero en el tiempo primero en el derecho**, conforme a la cual *“la primera solicitud o propuesta”* confiere al interesado un derecho de preferencia para obtener dicha concesión frente a otras solicitudes (art. 16), debido a que, sin haber presentado solicitud o propuesta, el titular del título comprendido en la cuadrícula prima sobre cualquier otra solicitud sobre esa cuadrícula.

3.3.7. Las reglas demandadas también desconocen la prelación legal prevista en favor de las comunidades mineras que ejercen explotaciones tradicionales en celdas tocadas parcialmente por títulos mineros, porque el bloqueo a favor del titular minero hace imposible la inclusión de esa zona en la delimitación de la reserva especial que asegure el otorgamiento de la concesión a la misma comunidad que ejerce las explotaciones, aun cuando hubiere *“solicitudes de terceros”* (art. 31), bajo la falsa consideración de que constituye un derecho adquirido del titular minero adyacente.

El bloqueo de la cuadrícula por superposición parcial del título también obstaculiza la formalización minera en el área libre comprendida en la cuadrícula. En los términos dispuestos en la legislación minera complementaria, las solicitudes de formalización de minería tradicional presentadas en un área ocupada totalmente por un título *“vigente a la fecha de promulgación de la presente Ley”*, están sometidos a *“un proceso de mediación entre las partes”* dirigido por la autoridad minera. *“De negarse el titular minero a la mediación o de no lograrse un acuerdo entre las partes, se procederá por parte de la autoridad minera al rechazo de la solicitud de formalización”*³³. Dicha previsión denota la procedencia de solicitudes de formalización minera tradicional sobre el área libre de una celda tocada parcialmente por un título minero, en tanto no comprometan situaciones jurídicas consolidadas que exijan la realización de procesos de mediación con los beneficiarios de títulos mineros. Sin embargo, con el bloqueo del área libre comprendida en la cuadrícula, no sería posible siquiera adelantar la mediación para la formalización o, en el mejor de los casos, la impondría, pese a que el área comprendida en la solicitud de formalización fuera libre.

3.3.8. La Sala nota, además, la falta de motivación de las reglas de negocio demandadas que, bajo un concepto equivocado de derechos adquiridos, establecen el bloqueo de celdas a favor del beneficiario del título que comprende una fracción de la celda, confiriéndole la posibilidad de completar la cuadrícula. Esa preferencia no guarda relación con los propósitos que cimentaron la implementación del sistema de cuadrícula para *“el mejor aprovechamiento del potencial minero”*, *“mayor seguridad jurídico, mejor administración del recurso minero”* y eliminación del fenómeno de especulación, pues la explotación del área bloqueada depende de la

³³ Ley 1955 de 2019, artículo 325. Trámite solicitudes de formalización de minería tradicional. [...] *En el evento en que las solicitudes de formalización de minería tradicional se hayan presentado en un área ocupada totalmente por un título minero y se encuentre vigente a la fecha de promulgación de la presente Ley, la autoridad minera procederá a realizar un proceso de mediación entre las partes. De negarse el titular minero a la mediación o de no lograrse un acuerdo entre las partes, se procederá por parte de la autoridad minera al rechazo de la solicitud de formalización. || A partir de la promulgación de esta Ley y mientras no se resuelva de fondo el trámite de la solicitud de formalización de minería tradicional no habrá lugar a la aplicación de las medidas previstas en los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001, ni a proseguir las acciones penales señaladas en los artículos 159 y 160 de esta misma ley, sin perjuicio de la aplicación de las medidas preventivas y sancionatorias de carácter ambiental, así como las relacionadas con la seguridad minera.*



actuación del beneficiario del título adyacente, único habilitado por la autoridad minera para presentar la propuesta de concesión sobre la porción libre de la celda.

Además, al impedir la concesión de áreas libres comprendidas en la cuadrícula, el bloqueo se opone a los objetivos de interés público de la legislación minera, que, entre otros, consisten en *“fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos [...]”*. De esa forma, la cuadrícula minera que, como se mencionó anteriormente, busca la explotación técnica de los recursos mineros y, así, se orienta en el sentido de la legislación minera, al bloquear áreas libres comprendidas en un cuadrícula, se opone a esa orientación.

3.3.9. En ese orden, la Sala concluye, en primer lugar, que la Agencia Nacional de Minería dio un alcance erróneo a los derechos adquiridos, así como al principio de primero en el tiempo primero en el derecho en las reglas de negocio 6.1.2. y 6.1.6. que forman parte integral de la Resolución 505 de 2019, al crear un derecho exclusivo en favor del beneficiario de títulos mineros sobre áreas que no están comprendidas en su título, lo que desconoce el orden de prelación dispuesto en la legislación minera y, en segundo lugar, que las mencionadas reglas de negocio fueron expedidas sin motivación, con violación de las normas en que debían fundarse, porque favorecen *“injustificadamente”* a los titulares mineros bajo un concepto equivocado de derechos adquiridos, al establecer que son los únicos habilitados para presentar solicitudes de concesión sobre las áreas libres de una celda tocada total o parcialmente por un título minero.

Por lo expuesto, la Sala declarará la nulidad de las expresiones *“parcialmente”* y *“cualquier celda que abarque el título, se bloqueará para nuevas solicitudes”*, contenidas en la regla de negocio 6.1.2., y la nulidad de los dos primeros incisos de la regla de negocio 6.1.6., que prevén:

“Cuando una solicitud comparte celda total o parcialmente con un título, concesión o autorización temporal, siempre primarán los derechos adquiridos, excepto cuando la solicitud se presenta por parte del mismo titular, en cuyo caso se compartirá la celda con el título o la concesión.”

Con el fin de aprovechar las áreas adyacentes a un título que quedan bloqueadas dentro de una celda, podrá compartirse con solicitudes hechas por el mismo titular. (Ver Ilustración 4)”

3.7. Costas

De conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA³⁴, no hay lugar a la imposición de costas en el presente caso, por tratarse de un asunto que involucra un interés general, como es la defensa de la legalidad, dado que las pretensiones se circunscribieron a la nulidad simple de las disposiciones reglamentarias contenidas en un acto administrativo de carácter general, expedido por la Agencia Nacional de Minería.

³⁴ Artículo 188. *Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil* (la negrilla no es del texto).



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00002-00 (66398)

Demandante: Zulma Carolina Rodríguez Díaz

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de las expresiones “parcialmente” y “cualquier celda que abarque el título, se bloqueará para nuevas solicitudes”, contenidas en la regla de negocio 6.1.2. del documento técnico denominado “Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula”, que forma parte integral de la Resolución nro. 505 del 2 de agosto de 2019, expedida por el presidente de la Agencia Nacional de Minería.

SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD de los dos primeros incisos de la regla de negocio 6.1.6. contenida en el documento técnico denominado “Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula”, que forma parte integral de la Resolución nro. 505 del 2 de agosto de 2019, expedida por el presidente de la Agencia Nacional de Minería.

TERCERO: Sin condena en costas.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase


NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado


JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado


GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvo voto