

**SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO - Regulación normativa. Sustento normativo / SUSPENSION PROVISIONAL - Noción. Definición. Concepto**

La suspensión provisional prevista en el artículo 238 de la Constitución Política, como medida cautelar, es una figura excepcional y restrictiva, derivada del principio de legalidad, la cual tiene por objeto suspender los atributos de fuerza ejecutoria y ejecutiva del acto administrativo, en protección de los derechos – subjetivos y/o colectivos– que se pueden ver conculcados con su expedición. En este orden de ideas, dicha figura constituye un importante instrumento para evitar que los actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, al menos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 238

**SOLICITUD DE SUSPENSION PROVISIONAL - Término / SUSPENSION PROVISIONAL - Requisitos para su procedencia. Ley 1437 de 2011 / SUSPENSION PROVISIONAL - Para su solicitud no es requisito que la transgresión de las normas sea manifiesta**

Para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad se pretenda, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que se reúnan, en forma concurrente, los siguientes requisitos: i) Que sea solicitada por la parte demandante, ii) que la violación surja del "... análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud ..." y iii) en el evento que se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los mismos. Conviene destacar que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado y bajo el régimen anterior (es decir, el del Código Contencioso Administrativo), la suspensión provisional operaba si la medida se solicitaba antes de que se decidiera la admisión de la demanda y, en todo caso, si se demostraba que la violación era abierta y manifiestamente contraria a las disposiciones jurídicas invocadas por el actor; en otros términos, la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo estaba condicionada a que la violación del ordenamiento jurídico fuera evidente, ostensible, palmaria o prima facie –a primera vista–, conclusión a la que se podía llegar mediante un simple y elemental cotejo entre el acto administrativo demandado y las normas invocadas como transgredidas. No obstante, el nuevo Código suprimió dicha exigencia y, para el efecto, dispuso que el juez puede analizar la transgresión bien sea i) con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas (que no, necesariamente, debe ser manifiesta) o ii) con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (sin que ello implique prejuzgamiento). Así, pues, consagró la posibilidad de que el juez pueda suspender los efectos del acto administrativo cuestionado, tanto de la mera confrontación normativa como de las pruebas allegadas con la solicitud. (...) es importante destacar que, a diferencia de lo previsto en el código anterior, la suspensión provisional puede pedirse antes de que sea notificado "... el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso"

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 229 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 231

**CONTRATO DE CONCESION - Noción. Definición. Concepto / CONTRATO DE CONCESION - Duración**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el "... contrato de concesión es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código ..." (se subraya), norma que, leída armónicamente con las disposiciones contenidas en los capítulos VII, VIII, IX y X de la misma ley, permite concluir que "... comprende dentro de su objeto las fases de: exploración, construcción y montaje, y explotación". Por su parte, el artículo 70 de la misma ley contempla que la duración del contrato de concesión "... se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años ...", lapso en el que se encuentran incluidos los períodos enunciados anteriormente y que se contará "... desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional".

**FUENTE FORMAL:** LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 45

#### **CONTRATO DE CONCESION - Prórroga. Requisitos**

El contrato de concesión podrá prorrogarse hasta por treinta (30) años más, mediante solicitud que deberá formularse con antelación al vencimiento del período de explotación, la cual, en caso de darse, se perfeccionará "... mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero ..." (art. 77, Ley 685 de 2001). Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 76 de la misma ley establece: "Para que la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en el Contrato pueda ser autorizada, el concesionario deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud. Igual requisito será necesario para que opere el otorgamiento presuntivo de la misma ..." En este orden de ideas, es claro que, para obtener la prórroga de cualquiera de los períodos establecidos en el contrato, el concesionario debe cumplir los requisitos señalados en el artículo 76 de la citada Ley 685, sin desconocer, por supuesto, las normas atinentes a la oportunidad en la cual se debe formular cada una de las solicitudes, según el caso. Así, por ejemplo, para pedir la prórroga de las dos primeras etapas del contrato de concesión ("exploración" y "construcción y montaje") el concesionario deberá observar, además de los requisitos enunciados en la norma acabada de mencionar, lo dispuesto en el artículo 75 ejusdem, en cuanto establece que deberá formularse con la "... debida justificación y con antelación no menor de tres (3) meses al vencimiento del período de que se trate". Mutatis mutandis, para la prórroga del período de explotación, el concesionario también deberá acreditar los requisitos previstos en el aludido artículo 76, esto es, haber cumplido las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud de prórroga; pero, además, realizar la petición antes de "... vencerse el período de explotación ...", como lo dispone el artículo 77 del Código de Minas. Así las cosas, los artículos 76 y 77 de la Ley 685 sólo exigen, para el otorgamiento de la prórroga del "contrato de concesión" (entiéndase la fase de explotación), los siguientes requisitos: i) que la solicitud se haga con antelación al vencimiento del período de explotación, ii) que el concesionario haya cumplido con las obligaciones correspondientes y iii) que haya pagado las sanciones que le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud; por manera que, una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, la prórroga se perfecciona mediante la suscripción de un acta entre las partes, la cual debe ser inscrita en el registro minero. Desde luego, lo expuesto es indicativo de que el legislador no omitió establecer los requisitos para la prórroga del contrato de concesión minera, como extrañamente lo entiende la parte demandada.

**FUENTE FORMAL:** LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 75 / LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 76 / LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 77

**SOLICITUD DE OTORGAMIENTO DE LA PRORROGA EN UN CONTRATO DE CONCESION MINERA - Decreto reglamentario. Introducción de requisitos adicionales / POTESTAD REGLAMENTARIA - Fundamento. Prohibiciones / POTESTAD REGLAMENTARIA - El Gobierno Nacional no puede introducir requisitos adicionales para otorgar la prórroga de los contratos de concesión minera / REQUISITOS ADICIONALES - El Gobierno Nacional excedió la potestad reglamentaria / PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTO ADMINISTRATIVO - Por extralimitación de funciones / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD - Procedencia de la suspensión provisional de los literales “e” del numeral 3.1 y “a” del numeral 3.3 y el 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013 por desconocer las previsiones contenidas en los artículos 76 y 77 de la Ley 685 de 2001**

La Sala considera que los literales “e” del numeral 3.1 y “a” de los numerales 3.3 y 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013 desconocen, evidentemente, las previsiones contenidas en los artículos 76 y 77 de la Ley 685 de 2001, toda vez que, mediante ellos, el Gobierno Nacional introdujo requisitos adicionales a los previstos en esta última para la prórroga del contrato de concesión minera. (...) las exigencias para otorgar la prórroga de los contratos de concesión minera son: i) que la solicitud se haga con antelación al vencimiento del período de explotación, ii) que el concesionario haya cumplido con las obligaciones correspondientes y iii) que éste haya pagado las sanciones impuestas hasta la fecha de la solicitud de prórroga; con todo, en dicho decreto se consagraron exigencias nuevas y diferentes, para el mismo propósito, a saber: 1. Que se describan las inversiones que se harán en nuevas tecnologías (criterio técnico). 2. Que se mantengan y que, por lo menos, se mejoren los empleos que ofrece el proyecto (criterio social) y, 3. Que el beneficiario “no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones minero ambientales establecidas en el contrato” y que “la autoridad ambiental no haya sancionado el incumplimiento de las obligaciones de la Licencia Ambiental” (criterio jurídico). Al respecto, se tiene que dichos criterios resultan completamente extraños a los requisitos previstos en la Ley 685 de 2001; además, el último de ellos desborda los lineamientos del artículo 76 ejusdem, pues una cosa es prever que el concesionario haya “... cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud ...” y otra, muy distinta, establecer “... que no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones minero ambientales ...”, como lo contempla el decreto acusado de ilegalidad (lit. a, núm. 3.5, art. 4). Bajo este escenario, resulta de obligada inferencia afirmar que el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria e invadió la órbita que, en principio, le está deferida al legislador, pues, con el pretexto de reglamentar los artículos 74, 75 y 76 de la ley 685 de 2001, incorporó nuevas exigencias –además de distinta naturaleza– para la prórroga del contrato de concesión minera. Así las cosas, se reitera, para asegurar la legalidad de su actuación debió limitarse al ámbito material desarrollado por el legislativo, sin ampliar el contenido de la ley agregando otros requisitos no previstos en ella. Lo anterior quiere decir que la materia del reglamento se circunscribe a lo que de manera explícita o implícita contiene la ley, con miras a asegurar su cumplida ejecución, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que ella contiene, pero no puede –en manera alguna– ampliar ni restringir su alcance u ocuparse de asuntos ajenos a su sentido y recto entendimiento; en otros términos, el reglamento debe

entenderse como un complemento a lo previamente dispuesto por el legislador (en aquellos eventos donde conviene dotar de mayor eficacia a la norma) y en ningún caso como una facultad creadora, modificatoria o derogatoria que interfiera la órbita de competencias del legislador, todo lo cual supone una extralimitación de sus funciones como, efectivamente, ocurrió en este caso.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 943 DE 2013 - ARTICULO 4 NUMERAL 3.1 / DECRETO 943 DE 2013 - ARTICULO 4 NUMERAL 3.3 / DECRETO 943 DE 2013 - ARTICULO 4 NUMERAL 3.5 / LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 76 / LEY 685 DE 2001 - ARTICULO 77

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá D.C., treinta (30) de abril de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00090-00(47694)A**

**Actor: MARGARITA RICAURTE DE BEJARANO Y OTRO**

**Demandado: LA NACION - MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA**

**Referencia: RECURSO ORDINARIO DE SUPLICA**

Decide la Sala el recurso de súplica interpuesto contra el auto del 24 de enero de 2014, proferido por el magistrado conductor del proceso, mediante el cual se decretó una suspensión provisional.

**I. ANTECEDENTES**

1. El 2 de julio de 2013, los señores Margarita Ricaurte Rueda y Ricardo Andrés Ricardo Ezqueda formularon demanda, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA<sup>1</sup>), con el fin de obtener la

---

<sup>1</sup> Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

nulidad de los literales “e” del numeral 3.1 y “a” de los numerales 3.3 y 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013<sup>2</sup>; asimismo, se solicitó la nulidad del artículo 5 de dicho decreto y se pidió la suspensión provisional de los mencionados literales.

Según los hechos de la demanda, la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1382 de 2010<sup>3</sup>, por la cual se modificaba la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), concediéndole al Gobierno Nacional un plazo de dos años para que tramitara una nueva ley en el Congreso, lo cual no sucedió. Se afirma que, por el contrario, el gobierno expidió el citado Decreto 943 de 2012, el cual es demandado parcialmente en esta oportunidad, por haber incorporado previsiones no dispuestas en aquella codificación –Ley 685–.

2. Mediante auto del 24 de enero de 2014, el despacho sustanciador admitió la demanda y, en auto separado, decretó la suspensión provisional de los literales enunciados anteriormente, toda vez que, a su juicio, el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria al introducir requisitos adicionales a los previstos en la ley, como criterios de evaluación para conceder la prórroga de los contratos de concesión minera. En dicha providencia se dijo (se transcribe tal cual):

*“A juicio del Despacho y tal como lo sostiene la parte demandante, las disposiciones cuestionadas consagran exigencias o requisitos adicionales y distintos a aquellos instituidos para esos mismos propósitos por la ley, pues efectivamente la norma ‘Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones’, en cuanto regula lo concerniente a la concesión minera mediante el respectivo contrato de concesión, determina cuáles son las exigencias para otorgar la prórroga de tales contratos, en tanto que el Decreto Reglamentario 0943 de 2013 introdujo nuevos y distintos requisitos para ese mismo propósito, ello en contravía del artículo 76 de la mencionada Ley 685 de 2001, el cual prevé:*

**“ARTÍCULO 76. REQUISITO DE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA.**  
*Para que la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en el Contrato pueda ser autorizada, el concesionario deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las*

<sup>2</sup> “Por el cual se reglamentan los artículos 74, 75, 76 y 77 de la Ley 685 de 2001 y 108 de la Ley 1450 de 2011”.

<sup>3</sup> Sentencia C- 366 de 2011.

**sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud.** Igual requisito será necesario para que opere el otorgamiento presuntivo de la misma de acuerdo con el artículo anterior’.

“Sin embargo, el artículo 4 del Decreto 0943 de 2013, al establecer ‘Criterios de evaluación técnica para la prórroga del contrato de concesión’, agregó más presupuestos, de diversa índole, para la obtención de dicha prórroga, a saber:

**“Artículo 4. Criterios de evaluación técnica para la prórroga del contrato de concesión.** Para llevar a cabo una evaluación objetiva de la solicitud de prórroga del contrato de concesión, la Autoridad Minera deberá considerar los siguientes aspectos:

“3.1 Técnicos:

“(…).

**“e) Comprobar que se describan las inversiones que se realizarán en nuevas tecnologías, lo cual permitirá alcanzar nuevos niveles de producción y lograr un mayor aprovechamiento del recurso minero existente;**

“3.3 Sociales:

**“a) Verificar que el número de empleos que ofrece el proyecto se mantenga durante la prórroga del título minero y que por lo menos se mejoren los existentes;**

“(…).

“3.5 Jurídicos:

**“a) Comprobar que el beneficiario del título minero no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones**

**minero-ambientales establecidas en el contrato de concesión y que la autoridad ambiental no haya sancionado el incumplimiento de las obligaciones de la Licencia Ambiental;**

“(…).

“En ese sentido, le asiste la razón a la parte demandante en cuanto que el reglamento introdujo requisitos distintos a los previstos en la ley para la prórroga de los contratos de concesión minera, toda vez que mediante el acto parcialmente cuestionado se les exige a los concesionarios: **i)** una descripción de las inversiones que se realizarían una vez prorrogado el contrato para la implementación de nuevas tecnologías (índole técnico); **ii)** la permanencia y/o el mejoramiento del número de empleos durante la prórroga del contrato (índole social) y **iii)** que el concesionario no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones ‘minero-ambientales’ pactadas en el contrato de concesión correspondiente, **más** la inexistencia de sanciones por la inobservancia a la licencia ambiental (índole jurídico), aspectos éstos no previstos en el artículo 76 de la Ley 685 de 2001” (negritas y subrayas de la providencia).

3. La parte demandada formuló recurso ordinario de súplica, con el fin de que se revocara la providencia anterior, por cuanto, según ella, las normas demandadas sólo pretenden “... *alcanzar un íntegro cumplimiento de la Ley 685 de 2001* ...”<sup>4</sup>; adicionalmente, respecto los criterios de evaluación para la prórroga de los contratos de concesión, indicó que: **i)** el desarrollo de nuevas tecnologías [lit. e, núm. 3.1, art. 4] constituye un elemento que permite el “fortalecimiento económico del país”, **ii)** la permanencia y el mejoramiento del número de empleos [lit. a, núm. 3.3, art. 4] es un elemento que busca cumplir el objetivo del “fortalecimiento social del país” y, finalmente, **iii)** respecto de la inexistencia de sanciones, “... *era preciso establecer ... unos criterios para que en igualdad de condiciones se estudiaran y viabilizaran las solicitudes de prórroga de contratos de concesión presentadas por los concesionarios mineros y no dejar al arbitrio del funcionario de turno estas decisiones de especial importancia* ...”<sup>5</sup> (se transcribe tal cual). Además, aseveró que los requisitos establecidos en el artículo 76 de la Ley 685 se refieren a la prórroga “ ... de las **etapas de exploración y construcción y**

---

<sup>4</sup> Fl. 32, C. 1.

<sup>5</sup> Fl. 39, C. 1.

*montaje previstas en el artículo 74 del Código de Minas ...*<sup>6</sup> (negritas del texto) y no, propiamente, al contrato de concesión minera, razón por la cual le correspondía al ejecutivo reglamentar la materia (fls. 29 a 40, C. 1).

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer del presente asunto, por cuanto se trata de un auto que decreta una medida cautelar, dictado por el magistrado ponente, en un proceso de única instancia (artículo 246 del CPACA).

### 2. Análisis de la Sala

**2.1** La suspensión provisional prevista en el artículo 238 de la Constitución Política<sup>7</sup>, como medida cautelar, es una figura excepcional y restrictiva, derivada del principio de legalidad, la cual tiene por objeto suspender los atributos de fuerza ejecutoria y ejecutiva del acto administrativo, en protección de los derechos – subjetivos y/o colectivos– que se pueden ver conculcados con su expedición. En este orden de ideas, dicha figura constituye un importante instrumento para evitar que los actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos, al menos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad.

Ahora, para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo cuya nulidad se pretenda, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que se reúnan, en forma concurrente, los siguientes requisitos: **i)** Que sea solicitada por la parte demandante<sup>8</sup>, **ii)** que la violación surja del “... *análisis del acto*

---

<sup>6</sup> Fl. 38 ,C. 1.

<sup>7</sup> Dicha norma establece: “La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

<sup>8</sup> También se puede decretar de oficio, únicamente en los procesos que tengan por “... finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo” (art. 229, parág., ley ejusdem).

*demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud ...” y **iii**) en el evento que se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, deberá probarse, al menos sumariamente, la existencia de los mismos<sup>9</sup>.*

Conviene destacar que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado y bajo el régimen anterior (es decir, el del Código Contencioso Administrativo), la suspensión provisional operaba si la medida se solicitaba antes de que se decidiera la admisión de la demanda y, en todo caso, si se demostraba que la violación era abierta y manifiestamente contraria a las disposiciones jurídicas invocadas por el actor; en otros términos, la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo estaba condicionada a que la violación del ordenamiento jurídico fuera evidente, ostensible, palmaria o *prima facie* –a primera vista–, conclusión a la que se podía llegar mediante un simple y elemental cotejo entre el acto administrativo demandado y las normas invocadas como transgredidas.

No obstante, el nuevo Código suprimió dicha exigencia y, para el efecto, dispuso que el juez puede analizar la transgresión bien sea **i**) con la confrontación entre el acto y las normas superiores invocadas (que no, necesariamente, debe ser manifiesta) o **ii**) con el estudio de las pruebas allegadas con la solicitud (sin que ello implique prejuzgamiento)<sup>10</sup>. Así, pues, consagró la posibilidad de que el juez pueda suspender los efectos del acto administrativo cuestionado, tanto de la mera confrontación normativa como de las pruebas allegadas con la solicitud. Sobre el particular, en sentencia del 11 de julio de 2013, esta Corporación afirmó (se transcribe tal cual):

*“... lo que en la Ley 1437 de 2011 representa variación significativa en*

---

<sup>9</sup> En su tenor literal, dicha norma contempla:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos” (se resalta).

<sup>10</sup> Artículo 229 del CPACA.

*la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar un **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) ... **estudiar** las pruebas allegadas con la solicitud.*

*“Pero a la vez es necesario que el juez tenga en cuenta el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del C. de P.A. y de lo C.A., en cuanto ordena que ‘la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’”<sup>11</sup> (negritas y subrayas del texto).*

Por lo demás, es importante destacar que, a diferencia de lo previsto en el código anterior, la suspensión provisional puede pedirse antes de que sea notificado “... *el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso*” (se resalta, art. 229 del CPACA).

Con fundamento en lo expuesto, la Sala procederá a analizar el recurso ordinario de súplica formulado en el presente asunto, con miras a determinar si existe o no una infracción del orden jurídico, por parte del decreto impugnado, de la que se pueda concluir la viabilidad de la medida cautelar adoptada.

**2.2** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el “... *contrato de concesión es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código ...*” (se subraya), norma que, leída armónicamente con las disposiciones contenidas en los capítulos VII, VIII, IX y X

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 11 de julio de 2013, radicado 2013-00021-00, demandante: Tito Llerena Salazar y otro, demandado: superintendente de vigilancia y seguridad privada. Consúltese, también, la sentencia del 3 de diciembre de 2012, expediente: 2012-00290-00.

de la misma ley, permite concluir que “... *comprende dentro de su objeto las fases de: exploración, construcción y montaje, y explotación*”<sup>12</sup>.

Por su parte, el artículo 70 de la misma ley contempla que la duración del contrato de concesión “... *se pactará por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de treinta (30) años ...*”, lapso en el que se encuentran incluidos los períodos enunciados anteriormente y que se contará “... *desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional*” (ibídem).

Por otra parte, el contrato de concesión podrá prorrogarse hasta por treinta (30) años más<sup>13</sup>, mediante solicitud que deberá formularse con antelación al vencimiento del período de explotación, la cual, en caso de darse, se perfeccionará “... *mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero ...*” (art. 77, Ley 685 de 2001).

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 76 de la misma ley establece: “*Para que la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en el Contrato pueda ser autorizada, el concesionario deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud. Igual requisito será necesario para que opere el otorgamiento presuntivo de la misma ...*” (se subraya).

En este orden de ideas, es claro que, para obtener la prórroga de cualquiera de los períodos establecidos en el contrato, el concesionario debe cumplir los requisitos señalados en el artículo 76 de la citada Ley 685, sin desconocer, por supuesto, las normas atinentes a la oportunidad en la cual se debe formular cada una de las solicitudes, según el caso. Así, por ejemplo, para pedir la prórroga de las dos primeras etapas del contrato de concesión (“exploración” y “construcción y montaje”) el concesionario deberá observar, además de los requisitos enunciados en la norma acabada de mencionar, lo dispuesto en el artículo 75 *ejusdem*, en cuanto establece que deberá formularse con la “... *debida justificación y con antelación no menor de tres (3) meses al vencimiento del período de que se trate*”.

---

<sup>12</sup> COLOMBIA. Ministerio de Minas y Energía. “Del Proceso Minero Colombiano”. En: Unidad de Planeación Minero Energética del Ministerio de Minas y Energía [sin fecha], página 35. Consulta realizada el 25 de marzo de 2014, en: [www.upme.gov.co/docs/proceso\\_minero\\_col](http://www.upme.gov.co/docs/proceso_minero_col).

<sup>13</sup> Cabe anotar que el período máximo de la explotación será el tiempo de la concesión minera descontando los períodos de exploración y construcción y montaje, con sus correspondientes prórrogas, según lo dispone el artículo 73 del código en mención.

Mutatis mutandis, para la prórroga del período de explotación, el concesionario también deberá acreditar los requisitos previstos en el aludido artículo 76, esto es, haber cumplido las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud de prórroga; pero, además, realizar la petición antes de "... vencerse el período de explotación ...", como lo dispone el artículo 77 del Código de Minas.

Así las cosas, los artículos 76 y 77 de la Ley 685 sólo exigen, para el otorgamiento de la prórroga del "contrato de concesión" (entiéndase la fase de explotación), los siguientes requisitos: **i)** que la solicitud se haga con antelación al vencimiento del período de explotación, **ii)** que el concesionario haya cumplido con las obligaciones correspondientes y **iii)** que haya pagado las sanciones que le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud; por manera que, una vez verificado el cumplimiento de tales requisitos, la prórroga se perfecciona mediante la suscripción de un acta entre las partes, la cual debe ser inscrita en el registro minero.

Desde luego, lo expuesto es indicativo de que el legislador no omitió establecer los requisitos para la prórroga del contrato de concesión minera, como extrañamente lo entiende la parte demandada.

**2.3** Descendiendo al caso individual, se encuentra que el actor confrontó las disposiciones acusadas de ilegalidad con las normas superiores que considera vulneradas, de la siguiente forma<sup>14</sup> (se transcribe tal cual, inclusive con errores):

---

<sup>14</sup> Fl. 21, C. 1.

**“Artículo 4 del Decreto  
Reglamentario 0943 de 2013**

**“Artículo 4°. Criterios de evaluación técnica para la prórroga del contrato de concesión.** Para llevar a cabo una evaluación objetiva de la solicitud de prórroga del contrato de concesión, la Autoridad Minera deberá considerar los siguientes aspectos:

**“3.1. Técnicos:**

**“e) Comprobar que se describan las inversiones que se realizarán en nuevas tecnologías, lo cual permitirá alcanzar nuevos niveles de producción y lograr un mayor aprovechamiento del recurso minero existente.** (Subrayo)

**“3.3. Sociales:**

**“a) Verificar que el número de empleos que ofrece el proyecto se mantenga durante la prórroga del título minero, y que por lo menos se mejoren los existentes.** (Subrayo)

**“3.5. Jurídicos:**

**“a) Comprobar que el beneficiario del título minero no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones minero ambientales establecidas en el contrato de concesión y que la autoridad ambiental no haya sancionado el incumplimiento de las obligaciones de la Licencia**

**Artículos 76 y 77 de la  
Ley 685 de 2001**

**‘ARTÍCULO 76. REQUISITO DE LA SOLICITUD DE PRÓRROGA.** Para que la solicitud de prórroga de los períodos establecidos en el Contrato pueda ser autorizada, el concesionario deberá haber cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud. Igual requisito será necesario para que opere el otorgamiento presuntivo de la misma de acuerdo con el artículo anterior.” (Subrayo)

**‘ARTÍCULO 77. Antes de vencerse el período de explotación,** el concesionario podrá solicitar una prórroga del contrato de hasta treinta (30) años que se perfeccionará mediante un acta suscrita por las partes, que se inscribirá en el Registro Minero.

Vencida la prórroga mencionada, el concesionario tendrá preferencia para contratar de nuevo la misma área para continuar en ella las labores de explotación. Esta no tendrá que suspenderse mientras se perfecciona el nuevo contrato. En lo relativo al principio de favorabilidad se aplicará lo dispuesto en el artículo 357 de este Código’ (Subrayo)”.

Ambiental (Subrayo).

De acuerdo con lo citado, la Sala considera que los literales “e” del numeral 3.1 y “a” de los numerales 3.3 y 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013 desconocen, evidentemente, las previsiones contenidas en los artículos 76 y 77 de la Ley 685 de 2001, toda vez que, mediante ellos, el Gobierno Nacional introdujo requisitos adicionales a los previstos en esta última para la prórroga del contrato de concesión minera.

En efecto, como se dijo atrás [ver, numeral 2.2], las exigencias para otorgar la prórroga de los contratos de concesión minera son: **i)** que la solicitud se haga con antelación al vencimiento del período de explotación, **ii)** que el concesionario haya cumplido con las obligaciones correspondientes y **iii)** que éste haya pagado las sanciones impuestas hasta la fecha de la solicitud de prórroga; con todo, en dicho decreto se consagraron exigencias nuevas y diferentes, para el mismo propósito, a saber:

1. Que se describan las inversiones que se harán en nuevas tecnologías (criterio técnico).
2. Que se mantengan y que, por lo menos, se mejoren los empleos que ofrece el proyecto (criterio social) y,

3. Que el beneficiario “no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones minero ambientales establecidas en el contrato” y que “la autoridad ambiental no haya sancionado el incumplimiento de las obligaciones de la Licencia Ambiental” (criterio jurídico).

Al respecto, se tiene que dichos criterios resultan completamente extraños a los requisitos previstos en la Ley 685 de 2001; además, el último de ellos desborda los lineamientos del artículo 76 *ejusdem*, pues una cosa es prever que el concesionario haya “... cumplido con las obligaciones correspondientes y pagado las sanciones que se le hubieren impuesto hasta la fecha de la solicitud ...” y otra, muy distinta, establecer “... que no haya sido sancionado por el incumplimiento de las obligaciones minero ambientales ...”, como lo contempla el decreto acusado de ilegalidad (lit. a, núm. 3.5, art. 4).

Bajo este escenario, resulta de obligada inferencia afirmar que el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria e invadió la órbita que, en principio, le está deferida al legislador<sup>15</sup>, pues, con el pretexto de reglamentar los artículos 74, 75 y 76 de la ley 685 de 2001, incorporó nuevas exigencias –además de distinta naturaleza– para la prórroga del contrato de concesión minera. Así las cosas, se reitera, para asegurar la legalidad de su actuación debió limitarse al ámbito material desarrollado por el legislativo, sin ampliar el contenido de la ley agregando otros requisitos no previstos en ella.

Lo anterior quiere decir que la materia del reglamento se circunscribe a lo que de manera explícita o implícita contiene la ley, con miras a asegurar su cumplida ejecución, fijando y desarrollando los detalles de aplicación de los principios que ella contiene, pero no puede –en manera alguna– ampliar ni restringir su alcance u ocuparse de asuntos ajenos a su sentido y recto entendimiento; en otros términos, el reglamento debe entenderse como un complemento a lo previamente dispuesto por el legislador (en aquellos eventos donde conviene dotar de mayor eficacia a la norma) y en ningún caso como una facultad creadora, modificatoria o derogatoria

---

<sup>15</sup> No se desconoce que esta potestad puede ejercerla el Presidente de la República, de manera excepcional, cuando mediante ley se le habilita para ejercer precisas facultades extraordinarias como legislador (artículo 150, numeral 10, de la Constitución Política).

que interfiera la órbita de competencias del legislador, todo lo cual supone una extralimitación de sus funciones como, efectivamente, ocurrió en este caso<sup>16</sup>.

En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el auto suplicado del 24 de enero de 2014, mediante el cual se decretó la suspensión provisional los literales “e” del numeral 3.1 y “a” de los numerales 3.3 y 3.5 del artículo 4 del Decreto 943 de 2013.

**SEGUNDO:** En firme este proveído, **DEVUÉLVASE** el proceso al despacho de origen, para que continúe con el trámite correspondiente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN  
BARRERA**

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO**

---

<sup>16</sup> Sobre la imposibilidad de exigir requisitos adicionales a los establecidos por el legislador se puede consultar, entre otras, la sentencia del 11 de noviembre de 2009, radicado 2001-00037 01 (20691), consejera ponente: Myriam Guerrero de Escobar.