

## **REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACTIVIDAD MINERA**

La Sección reafirma la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para conocer, de manera privativa y en única instancia, del asunto de la referencia, [medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho] con arreglo a lo establecido en el artículo 237 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 295 de la Ley 685 de 2011 y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019. (...) Debe precisarse, además, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ratificó la competencia que le asiste a esta Corporación para conocer de asuntos en materia minera en los que haga parte la Nación, en forma exclusiva y en única instancia.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 237 / LEY 685 DE 2011 – ARTÍCULO 295 / ACUERDO 080 DE 2019 REGLAMENTO INTERNO DEL CONSEJO DE ESTADO

**NOTA DE RELATORÍA:** En relación con el asunto, consultar, Consejo de Estado, Sección Primera, auto de sala Plena del 27 de marzo de 2012, exp. 38703, C.P. María Claudia Rojas Lasso y auto del 13 de febrero de 2014, exp.48521 C.P. Enrique Gil Botero

## **JUEZ ADMINISTRATIVO / REITERACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA / SENTENCIA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA MATERIAL / LEGITIMACIÓN POR ACTIVA / RECHAZO DE LA PROPUESTA DEL PROPONENTE / PROPUESTA DEL PROPONENTE / CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA / PRETENSIONES DE LA DEMANDA / TÍTULO MINERO / AGENCIA NACIONAL MINERA / ACTO ADMINISTRATIVO / PERSONERÍA JURÍDICA / FUNCIONES DE LA AGENCIA NACIONAL MINERA / COMPETENCIAS DE LA AGENCIA NACIONAL MINERA / DELEGACIÓN DE FUNCIONES / LEGITIMACIÓN POR PASIVA**

Tal y como lo ha advertido en múltiples oportunidades esta Corporación, uno de los presupuestos para que el juez contencioso administrativo pueda proferir una sentencia de fondo es la legitimación en la causa. Esta se presenta desde una perspectiva material, cuando quien acude al proceso tiene relación con los intereses involucrados en aquél y guarda una conexión con los hechos que motivaron el litigio o, lo que es lo mismo, es titular de un interés jurídico sustancial. (...) Así entonces, de cara al asunto sub iudice, se tiene que (...) está legitimada por activa en su calidad de destinataria de las resoluciones por medio de las cuales se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera (...) Por otro lado, en lo atinente al extremo procesal opuesto, es menester anotar que las pretensiones de la demanda se dirigen en contra de la Agencia Nacional de Minería, entidad que profirió los actos administrativos censurados. En tales condiciones y por virtud del Decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería, dada su condición de agencia estatal con personería jurídica encargada de asumir todas las funciones que, por competencia directa o por delegación se habían asignado a Ingeominas, se encuentra legitimada como parte pasiva en el juicio que se adelanta.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 4134 DE 2011

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el tema, consultar, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 2001, exp. 10973, C.P. Germán Ayala

Mantilla. Así mismo, consultar, Corte Constitucional, sentencia T-416 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell

**CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL / CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL  
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA / REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA  
CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL / ACCIÓN DE NULIDAD Y  
REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACCIÓN DE CONTROVERSIA  
CONTRACTUALES / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA / JURISDICCIÓN  
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN  
EXTRAJUDICIAL / SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL  
ADMINISTRATIVA / AUDIENCIA DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL /  
RECHAZO DE PLANO DE LA DEMANDA / ASUNTOS DE NATURALEZA  
MINERA / ACTO ADMINISTRATIVO MINERO / RECURSO DE REPOSICIÓN /  
RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR  
ACTIVA / AGOTAMIENTO DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL / MEDIO DE  
CONTROL DE NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO /  
PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y  
REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO / ACTO ADMINISTRATIVO /  
LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / AGENCIA NACIONAL MINERA /  
RECHAZO DE LA PROPUESTA DEL PROPONENTE / PROPUESTA DEL  
PROPONENTE / PRETENSIONES DE LA DEMANDA / AUDIENCIA INICIAL EN  
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA  
/ IMPROCEDENCIA DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL**

El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996, establece la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, siempre que se trate de asuntos conciliables. En términos similares, el artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, por medio del cual se reglamentó la normatividad que viene de mencionarse, dispone que son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de las mentadas acciones. (...) Una vez agotado este requisito, bien porque no fue posible la conciliación o porque transcurrieron tres meses desde la presentación de la solicitud, el interesado queda habilitado para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa. (...) Es así como se debe allegar la constancia que acredite que la conciliación extrajudicial fue fallida o que transcurrieron 3 meses desde la fecha de presentación de dicha solicitud sin que se hubiere citado a la respectiva audiencia. De lo contrario, la consecuencia de no agotar este requisito, según el artículo 36 de la Ley 640 de 2001, es el rechazo de plano de la demanda. (...) En este caso, advierte la Sala que la demanda da cuenta de una petición de restablecimiento sin una pretensión económica concreta. (...) En ese orden, no resultaba procedente el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, puesto que no es posible inferir pretensiones patrimoniales o económicas concretas, por lo que el asunto no resultaba conciliable. Primero, porque se trata de un requisito que el demandante se abstuvo de valorar en términos prestacionales, para establecer el límite de su aspiración económica. En segundo lugar, porque la jurisprudencia ha sostenido que en los asuntos mineros carentes de cuantía, dada la naturaleza y complejidad en torno a actos mineros no hay lugar a agotar dicho requisito de procedibilidad. (...) [U]na vez fue decidido el recurso de reposición a través de la Resolución (...) [La demandante] se encontraba legitimada para acudir directamente y sin previo agotamiento de la conciliación prejudicial ante la jurisdicción contenciosa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para demandar los actos administrativos en

cuestión. (...) En conclusión, de conformidad con la pretensión de la demanda, que coincide con el alcance de la fijación del litigio en los términos de la audiencia inicial, corresponde a la Sala resolver sobre legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones (...) mediante las cuales la Agencia Nacional de Minería rechazó la propuesta de contrato de concesión minera (...)

**FUENTE FORMAL:** LEY 1285 DE 2009 – ARTÍCULO 13 / LEY 270 DE 1996 – ARTÍCULO 42A / DECRETO 1716 DE 2009 – ARTÍCULO 2 / LEY 640 DE 2001 – ARTÍCULO 36

**NOTA DE RELATORÍA:** Atinente al tema, ver, Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 6 de diciembre de 2010, exp. 3801, C.P. Enrique Gil Botero y auto de 4 de febrero de 2013, exp.44855, C.P. Olga Mélida Valle de la Hoz. De igual forma, consultar, Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

**REVOCATORIA DIRECTA / CONCEPTO DE LA REVOCATORIA DIRECTA / ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO / CAUSALES DE LA REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / FUNCIÓN ADMINISTRATIVA / ACTO ADMINISTRATIVO GENERAL / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO / RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA/ PRETENSIONES DE LA DEMANDA / INEXISTENCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO / ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA / IMPROCEDENCIA DE LA REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO**

[L]a revocatoria directa se erige como valioso mecanismo para corregir el curso de la administración; así, a través del mismo, un acto administrativo de carácter definitivo puede ser suprimido o sustituido a través de la expedición de otro acto proferido en sentido contrario, bajo las causales prescritas por el legislador en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011: i) cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la Ley, ii) no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él o iii) con éste se cause agravio injustificado a una persona, debiéndose precisar que, en materias específicas, se proponen reglas distintas, las que por no estar comprometidas en la solución de la presente controversia no serán mencionadas. (...) Debe decirse, además, que la revocatoria directa de los actos administrativos responde a la necesidad de acompasar el rumbo de la decisión administrativa con los intereses que en ella se concitan. Así, es una institución que se presenta como elemento articulador de la tensión que se da entre el ejercicio de una prerrogativa y la protección de los derechos que por virtud del ejercicio de aquella puedan resultar afectados, siempre con miras a la toma de la mejor decisión, esto es, aquella que responda a la óptima realización de las tareas que el constituyente y el legislador han asignado a distintos órganos y autoridades titulares de prerrogativas propias de la función administrativa. (...) Consecuencia obligada de las precisiones antes anotadas, la revocatoria directa procede para actos administrativos de carácter general y particular. En cuanto a la revocatoria de estos últimos, por razón de la afectación de los derechos e intereses en él comprometidos, se debe contar con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho, por lo que, a falta de este, el camino será demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. (...) [E]ncuentra la sala que la Resolución (...) en la que el demandante finca sus pretensiones, no comportó un acto administrativo de carácter definitivo, por lo que no procedía la autorización del afectado, además de que, por su materialidad, tal como se precisa más adelante, ningún derecho o prerrogativa fue definido. (...) [E]n curso del trámite de las actuaciones administrativas, no se verifica la expedición de un acto

generador de efectos definitivos pasible de ser sometido al régimen de revocatoria de los actos administrativos.

**ESTADO / PROPIEDAD DEL SUBSUELO / SUBSUELO / PROPIEDAD ESTATAL SOBRE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES / RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES / DESARROLLO SOSTENIBLE AMBIENTAL / CONSERVACIÓN DE RECURSOS NATURALES / RESTAURACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA / PRUEBA / MEDIOS DE PRUEBA / ACTIVIDAD MINERA / MINERÍA / EXPLORACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA / TÍTULO MINERO / ACTO ADMINISTRATIVO / EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO JURÍDICO / ACTIVIDAD MINERA / ACTO ADMINISTRATIVO MINERO / ASUNTOS DE NATURALEZA MINERA / EXPLORACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES / OTORGAMIENTO DEL CONTRATO DE CONCESIÓN / EXPEDICIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO / PROPUESTA DEL PROPONENTE / EXPLORACIÓN DE LA MINA / EXPLOTACIÓN DE LA MINA / REGISTRO MINERO NACIONAL / ETAPA PRECONTRACTUAL / APLICACIÓN DE LA LEY EN EL TIEMPO / AGENCIA NACIONAL MINERA / PRELACIÓN DE TRÁMITE / CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN / EXPEDICIÓN DE LA GUÍA AMBIENTAL / GUÍA AMBIENTAL / APROVECHAMIENTO FORESTAL / ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL / LICENCIA AMBIENTAL / OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL / ETAPA CONTRACTUAL / CORRECCIÓN DE LA PROPUESTA DEL PROPONENTE / SUPERPOSICIÓN ENTRE SOLICITUDES DE LEGALIZACIÓN DE LA MINERA / PÓLIZA DE CUMPLIMIENTO**

[E] Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y que, en virtud de tal condición, deberá planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. (...) [R]ecuerda la sala, [que] la ley prevé que las actuaciones administrativas se inician de oficio o mediante solicitud de parte en ejercicio de un interés particular, de modo que, la ejecución de una actividad administrativa debe estar precedida de una decisión en la cual la autoridad valore la oportunidad, los hechos, los medios que deben emplearse, los elementos probatorios que tenga a su alcance. (...) En materia minera, en tanto involucra actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, la decisión, además de que implica la iniciativa privada para el otorgamiento de la concesión minera, dado que el concesionario se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, el trámite, desde la solicitud misma, deberá estar acompañado de elementos de juicio más específicos y de carácter técnico, que reduzcan el margen de la voluntad discrecional de la administración. (...) En ese orden, la expedición del acto administrativo deberá cumplir con los supuestos subjetivos y objetivos necesarios que determinen su nacimiento a la vida jurídica, de manera que, para el nacimiento del acto se necesita siempre el órgano o sujeto que lo profiera, una declaración emanada de ese sujeto, un objeto o asunto sobre el cual recae la declaración, un motivo sobre el cual se hace la declaración, la formalidad de la decisión y el fin que debe lograr, los cuales son comunes a todos los actos jurídicos del Estado , pero que en materia minera se sintetizan en estos términos: (...) El legislador expidió el Código de Minas -Ley 685 de 2001-, el cual contempla como una de las formas para acceder al contrato de concesión minera, la iniciativa privada de cara a la actuación administrativa, de modo que en el caso particular, la propuesta del contrato dio origen al expediente (...) Resulta relevante poner de presente que el contrato de concesión comporta un acuerdo de voluntades entre el Estado y un particular a quien se le transfiere el derecho para

realizar una actividad económica de exploración y explotación mineral, sin que se traslade la propiedad, pues ésta se encuentra en cabeza del Estado; por tanto, genera únicamente el aprovechamiento de la actividad, maximizando el mayor beneficio económico posible. La característica principal de este contrato es la solemnidad, pues, se formaliza por escrito y se requiere la inscripción en el Registro Minero Nacional, generador de derechos ciertos por lo que se necesita, entre otros efectuar, dentro de las áreas concedidas, los estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato, así como explotarlos conforme a los principios y reglas propias de la actividad minera. (...)

[L]a presentación de la propuesta de contrato de concesión minera, con el lleno de sus requisitos formales, da inicio a la etapa precontractual del contrato de concesión minera, la cual se encuentra gobernada por las normas especiales de la materia -Ley 685 de 2001-, de modo que tal modalidad no se rige por las disposiciones de la Ley 80 de 1993. A través de dicha propuesta se solicita permiso al Estado para explorar y explotar recursos mineros, cuyo trámite se inicia con la presentación a la autoridad minera, y que, a la luz del artículo 16 de la Ley 685 de 2001, genera un derecho de prelación para el solicitante (...) consistente en la preferencia para obtener la concesión minera, siempre que reúna los requisitos legales, sin que por sí solo comporte un derecho para acceder al título o a la celebración del contrato de concesión con el Estado. (...) Indica la ley que al tiempo en que se presente la propuesta, el interesado deberá manifestar su compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales que para esa actividad expida la autoridad competente. En este punto se hace necesario precisar que el contrato de concesión minera consta de tres etapas, a saber: i) exploración, ii) construcción y iii) montaje y explotación. Para el caso de la primera etapa (...) -actividad de exploración- se exige la aceptación del cumplimiento de las guías minero ambientales, incluso cuando se haga necesario usar o aprovechar recursos naturales renovables -como el aprovechamiento forestal (...) En ese orden, presentado el Estudio de Impacto Ambiental, el ente competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad, para lo cual cuenta con un plazo de sesenta (60) días para negar u otorgar la licencia ambiental. (...) Con todo, es importante señalar que en la primera etapa contractual -de exploración- el titular minero no está autorizado para extraer minerales, razón por la cual, de acuerdo con el artículo 198 ejusdem, se permite que la guía minero ambiental sirva como parámetro para la verificación del cumplimiento de las normas ambientales en esa primera fase. Cosa distinta ocurre con las etapas posteriores de construcción y montaje y explotación, en las cuales necesariamente el titular minero debe contar con la respectiva licencia ambiental (...)

[U]na vez radicada la propuesta el interesado tiene la posibilidad de corregirla o adicionarla, por una sola vez, si a ello hay lugar, luego de lo cual se procederá a la determinación del área libre de superposiciones con propuestas anteriores o títulos vigentes.(...) [L]a autoridad competente rechazará la propuesta cuando: i) el área objeto de la petición en su totalidad se encuentra ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 del Código de Minas, ii) si no se obtienen las autorizaciones y conceptos que la norma exige, iii) si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores, iv) si no cumple los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias no se atiende tal requerimiento. Cuando el área se superpone parcialmente, podrá admitirse por el área restante, si así lo acepta el proponente. (...) Si, por el contrario, la propuesta no es objetada por la autoridad minera, ésta se comunicará a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del área, en caso de que se encuentre ubicada en zonas mineras indígenas, comunidades negras o mixtas, a efectos de que comparezcan al proceso para hacer valer su preferencia (...) Si se presentan oposiciones e intervenciones de terceros, éstas deben ser resueltas y, dentro de los diez (10) días siguientes, se celebrará el contrato de concesión y se procederá a su

inscripción en el Registro Minero Nacional (...) Así, luego de resueltas las oposiciones e intervenciones de terceros, se celebrará el contrato de concesión y se procederá a su inscripción en el Registro Minero Nacional. Una vez perfeccionado, el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad, con lo cual se culminará la actuación administrativa.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 332 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 80 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 83 / LEY 80 DE 1993 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 85 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 16 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 205 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 207 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 274 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 275 / LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 74 // LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 279 // LEY 685 DE 2001 – ARTÍCULO 198

**ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA / AGENCIA NACIONAL MINERA / ACTO ADMINISTRATIVO DE TRÁMITE / PROPUESTA DEL PROPONENTE / CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA / ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO / ACTO ADMINISTRATIVO / LICENCIA AMBIENTAL / REQUISITOS PARA EL OTORGAMIENTO DE LA LICENCIA AMBIENTAL / SUPERPOSICIÓN ENTRE SOLICITUDES DE LEGALIZACIÓN DE LA MINERA / CELEBRACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN / REGISTRO MINERO NACIONAL / EXPLOTACIÓN DE LA MINA / EXPLORACIÓN DE LA MINA / DEBIDO PROCESO / REVOCATORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO / ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO / RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA / PRELACIÓN DE TRÁMITE / PRINCIPIO DE PREFERENCIA / TÍTULO MINERO / SUPERPOSICIÓN DE ÁREAS / DEBIDO PROCESO**

[En el caso en estudio] La actuación administrativa impulsada por (...) el (...) da cuenta que, la autoridad minera dictó una serie de actos administrativos de trámite y otros definitivos, los primeros que no generaron derecho alguno a la peticionaria y los segundos que comportaron una situación jurídica de carácter particular y concreto. Y aunque, inicialmente, Ingeominas resolvió, a través de la Resolución (...) que el plano acompañado no consultaba el Decreto 3290 de 2003 y, por tanto, procedió a rechazar la petición, lo que en principio daría lugar a concluir que dicho acto culminó la actuación administrativa, lo cierto es que la decisión se repuso a instancias del propio demandante, a través de la Resolución (...) mediante la cual la Agencia Nacional de Minería revocó la decisión y procedió a darle curso a la solicitud, para que fuera el (...) el que estudiara de fondo nuevamente la petición. (...) A juicio del demandante, la mentada Resolución (...) resolvió de forma definitiva la decisión a su favor, cuando dispuso dar trámite a la petición, bajo el entendido que había corregido los planos acompañados con la propuesta. (...) Empero, analizado el contenido de dicha resolución, se tiene que se trata de un acto de trámite, pues lo allí resuelto se limitó a dar impulso a la propuesta (...) sin que pueda decirse que ello comportara que la actuación debía finalizar con la concesión del título minero, como lo entendió la parte demandante. (...) Téngase en cuenta que los actos administrativos de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, pues en ellos no está inmersa la voluntad de la administración en cuanto un asunto que involucra adoptar una decisión de fondo, lo cual, se insiste, finaliza con aquellos actos administrativos que comporten un derecho o prerrogativa definida. (...) Ahora, dichas actuaciones de trámite en el procedimiento minero, son obligatorias para la entidad, en tanto y

cuanto le correspondía a la autoridad minera adelantar los estudio técnicos, verificar el cumplimiento de los requisitos ambientales, incluida la licencia de la autoridad ambiental, la valoración y confrontación de pruebas, verificar los registros en el sistema del Catastro Minero Colombiano, para determinar la existencia de superposiciones, al margen de la verificación de los planos para establecer si consultaba o no el Decreto 3290 de 2003, y solo así concluir que la propuesta cumplía o no con los requisitos previstos en la ley y en las normas reglamentarias, con destino a la celebración del respectivo contrato y finalmente proceder con su inscripción en el Registro Minero Nacional. (...) En suma, para la Sala es claro que la Resolución (...) no le concedió a la parte demandante derechos de exploración y explotación sobre las áreas pedidas a través de la solicitud (...) ni mucho menos la convertía automáticamente en titular de la concesión, dado que en los términos del artículo 14 del Código de Minas, únicamente se obtienen los derechos asociados al contrato de concesión minera, luego de que la autoridad minera adopte una decisión favorable y se proceda a inscribir el respectivo contrato en el Registro Minero Nacional, lo cual no ocurrió, pues tal como obra en la prueba aportada al expediente, finalmente sus aspiraciones fueron rechazadas por medio de las Resoluciones (...) en tanto concluyeron sobre la existencia de la superposición de cara a los títulos (...) actos administrativos de naturaleza definitiva, en la medida en que resolvieron el fondo la actuación administrativa, finalizaron la misma y no comportan decisiones de simple impulso. (...) Así, entonces, el cargo relativo al debido proceso, fundado en que la administración revocó un acto administrativo de carácter particular y concreto sin la previa autorización de su destinatario, no tiene vocación de prosperidad, pues la realidad procesal no lo evidencia, por lo que la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones (...) mantiene todo su vigor. (...) [N]o se pasa por alto que el artículo 16 del Código de Minas prevé que con la presentación de la propuesta se genera una prelación o preferencia para obtener la concesión minera, lo que pone en tensión el principio consistente en que el primero en el tiempo es el primero en el derecho, sin que ello signifique que la sola presentación de la solicitud confiera derecho alguno, sino una mera expectativa para lograr que se otorgue el título minero, sin soslayar el cumplimiento de los demás requisitos indicados. (...) Así, para la Sala, la determinación contenida en los actos administrativos acusados no vulneró el derecho al debido proceso de la parte demandante, por cuanto no es posible predicar que revocó un acto definitivo anterior que hubiere creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto. En suma, porque la Resolución (...) no resolvió de fondo y de manera favorable la petición del demandante, no puede ser catalogada como un acto que crea derechos, aunado a que la previsión contenida en el artículo 14 del Código de Minas, que prevé que en el marco de los trámites mineros -ya sea solicitud de legalización, propuesta de contrato de concesión o solicitud de autorización temporal-, únicamente se obtienen derechos ciertos y adquiridos, a partir de que se inscribe el respectivo título en el Registro Minero Nacional y no antes. (...) En resumen, solo a través de las Resoluciones (...) la autoridad minera finalizó la actuación administrativa, al dar aplicación al artículo 274 de la Ley 685 de 2001, por cuanto encontró sustento suficiente para declarar la superposición total del área pedida en concesión, comoquiera que para el momento en que se radicó la solicitud (...) aún se encontraban vigentes las solicitudes (...) Fue a través de tales actos en los que se resolvió de fondo la propuesta en cuestión y se dio por terminada la actuación administrativa, es decir, se definió una situación jurídica de carácter particular y concreto. Bajo este escenario, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las Resoluciones (...) de modo que la nulidad deprecada no tiene vocación de prosperidad.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 3290 DE 2003 / CÓDIGO DE MINAS –  
ARTÍCULO 14 / CÓDIGO DE MINAS – ARTÍCULO 16 / LEY 685 DE 2001 –  
ARTÍCULO 274

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**Radicación número: 11001-03-26-000-2016-00061-00(56840)**

**Actor: EXPLORADORES DE CARBÓN LTDA. (EXPLOCAR LTDA.)**

**Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO (APELACIÓN SENTENCIA)**

**SENTENCIA**

---

Procede la Sala a dictar sentencia de única instancia dentro del proceso contencioso administrativo que, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entabló Explotadores de Carbón Ltda. (en adelante Explocar Ltda) en contra de las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo año, proferidas por la Agencia Nacional de Minería<sup>1</sup>.

**I. ANTECEDENTES**

**La demanda y sus fundamentos**

1.- El 17 de marzo de 2016<sup>2</sup>, Explocar Ltda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo

---

<sup>1</sup> La Agencia Nacional de Minería fue creada mediante el Decreto-Ley 4134 del 3 de noviembre de 2011 como una agencia estatal de naturaleza especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de ejercer todas las funciones en materia minera que, por competencia se encontraban asignadas al Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas). Cfr. Artículos 1, 19 y 22 del Decreto-Ley 4134 de 2011.

<sup>2</sup> Cuaderno principal, folio 1.



año, expedidas por la Agencia Nacional de Minería<sup>3</sup>. La primera resolución rechazó la propuesta del contrato de concesión minera identificada con el número de radicado **LBN-09271** y la segunda que confirmó la decisión anterior.

2.- Como fundamento fáctico de las pretensiones, manifestó:

2.1.- El 10 de marzo de 2004, Explocar Ltda. presentó a Ingeominas una propuesta de contrato de concesión minera para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón mineral ubicado en el Cerro Tasajero del municipio de Cúcuta, radicada con el número FCF-101.

2.2.- El 9 de agosto de 2004 Ingeominas reportó que el área objeto de la propuesta tenía una superposición parcial con las solicitudes DBP-161, FAQ-111, FCC-866, FCT-102 y los títulos 037-93, 1979T y 297T, quedando un área libre para la exploración y explotación de 440 hectáreas y 5.128 metros cuadrados, razón por la cual, mediante auto del 8 de febrero de 2005, la misma entidad le concedió a Explocar Ltda. el término de dos (2) meses para que manifestara si continuaba con el trámite de su solicitud para explorar y explotar total o parcialmente las áreas libres indicadas.

2.3.- Fue solo hasta el 29 de junio de 2005 *-pasados más de dos (2) meses-* que Explocar Ltda. manifestara su interés en contratar todas las áreas libres que resultaron de los recortes, lo cual conllevó a que, por medio de Resolución 267 del 23 de abril de 2008, Ingeominas declarara desistida la propuesta del contrato de concesión minera **FCF-101**. Este acto administrativo fue recurrido y confirmado mediante Resolución 1371 del 31 de diciembre de 2009.

2.4.- En consideración a lo anterior, el 23 de febrero de 2010, Explocar Ltda. volvió a presentar una nueva propuesta de contrato de concesión minera a Ingeominas, radicada con el número LBN-09271, sobre las mismas áreas que resultaron libres de los recortes realizados dentro de la propuesta FCF-101.

2.5.- Mediante Resolución 2763 del 11 de agosto de 2010, Ingeominas *rechazó la propuesta LBN-09271*, por no consultar lo previsto en lo dispuesto en los artículos 271 y 274 de la Ley 685 de 2011, dado que en la *“evaluación técnica se determinó que el plano No cumple con la finalidad establecida en el Decreto 3290 de 2003, sobre normas técnicas de presentación de planos, la escala gráfica no coincide con la numérica”*.

2.6.- Lo anterior condujo a que, el 7 de octubre de 2010, Explocar Ltda. interpusiera recurso de reposición y, al tiempo, allegara el plano original con la corrección de la escala gráfica, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el Decreto 3290 de 2003. Luego de realizadas las correcciones a los planos, *-tres años y medio después-* mediante Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, la

---

<sup>3</sup> *“Disponer la Nulidad y el Restablecimiento del Derecho de la sociedad Explocar Ltda., respecto de las Resoluciones No. 115 DEL 3 DE FEBRERO DE 2015 Y No. 2730 DEL 26 DE OCTUBRE DE 2015, PROFERIDAS POR LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA”*.

Agencia Nacional de Minería<sup>4</sup> ordenó remitir la propuesta de contrato de concesión minera LBN-09271 al Grupo de Contratación Minera, “*para continuar el trámite respectivo*”<sup>5</sup>.

2.7.- Finalmente, a través de la Resolución 115 del 3 de febrero de 2015, la Agencia Nacional de Minería nuevamente volvió a rechazar la propuesta de contrato de concesión minera **LBN-09271**, con fundamento en que “*el Grupo de Contratación Minera (...) determinó que ‘el área presenta superposición parcial con los títulos 04-018-98, Cód. RMN HBWO-01; DBP-161, Cód. RMN DBP 161; 1979T, Cód. RMN HDXG-01; FAQ-111, Cód. RMN FAQ-111; 297T, Cód. RMN FC5-151; 037-93, Cód. RMN GCGA-04; HHM-10221 y con las solicitudes HB6-11521; HFM-092; JG1-15232 y FCF-101’ porque se **“encontraban vigentes al momento de la presentación de la solicitud en estudio. De oficio se eliminaron las superposiciones determinándose que no queda área libre susceptible de ser otorgada en contrato de concesión...”**” (subraya y negrilla fuera del texto).*

2.8.- Contra la decisión anterior, Explocar Ltda. presentó, de nuevo, recurso de reposición al estimar que no había lugar a rechazar su propuesta, pues no podía hablarse de superposición con la solicitud de contrato de concesión minera FCF-101, toda vez que ésta (i) fue presentada por el mismo demandante, (ii) coincide en el área y (iii) fue primera en el tiempo, al margen que se declarara desistida por medio de la Resolución 267 del 23 de abril de 2008. Afirmó que fue la falta de actualización del sistema o de coordinación al interior de la autoridad minera, lo que generó que no se diera de baja la primera de las solicitudes -FCF-101-, encontrándose vigente en el sistema de información.

Finalmente, sostuvo que la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, a través de la cual la Agencia Nacional de Minería ordenó al Grupo de Contratación Minera tramitar la propuesta de contrato de concesión minera LBN-09271, por haber sido subsanada, no puede ser revocada so pretexto de que el área en cuestión presenta una superposición con la propuesta de contrato de concesión FCF-101, especialmente, porque se trató del mismo adjudicatario, aunado a que no se obtuvo su consentimiento.

2.9.- No obstante lo anterior, el acto recurrido fue confirmado a través de la Resolución 2730 del 26 de octubre de 2015, con fundamento en que: i) en los términos del artículo 25 de la Ley 1382 de 2010<sup>6</sup>, las áreas que hayan sido objeto de un título o solicitud minera y que por cualquier causa quedan libres, podrán ser objeto de una nueva propuesta de concesión treinta (30) días después de que se encuentran en firme los actos administrativos que dan cuenta de la liberación del área; ii) como la Resolución 1371 del 31 de diciembre de 2009, a través de la cual

---

<sup>4</sup> La Agencia Nacional de Minería fue creada mediante el Decreto-Ley 4134 del 3 de noviembre de 2011 como una agencia estatal de naturaleza especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de ejercer todas las funciones en materia minera que, por competencia directa o vía delegación, se le habían asignado al Instituto Colombiano de Geología y Minería

<sup>5</sup> Cuaderno principal, folios 3 y 4.

<sup>6</sup> Por medio de la cual fue modificada la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, pero que, posteriormente, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-366 de 2011.

se declaró desistida la propuesta de contrato de concesión minera FCF-101, fue notificada el 15 de febrero de 2010 y quedó en firme el 16 de febrero siguiente, los treinta (30) días a que se hizo alusión fenecieron el 31 de marzo del mismo año; y, *iii*) dado que la propuesta LBN-09271 fue radicada el 23 de febrero de 2010, la superposición presentada con ocasión de la propuesta FCF-101 se encontraba vigente.

2.10.- Además, agregó que, la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, solo se limitó a devolver la propuesta de contrato de concesión minera LBN-09271 al Grupo de Contratación Minera para que le impartiera el trámite legal correspondiente, pero en modo alguno le resolvió de manera favorable la petición.

2.11.- En consecuencia, para la demandante, la Agencia Nacional de Minería vulneró los artículos 6 y 29 de la Constitución Política, los artículos 4 y 6 del Código de Procedimiento Civil y 97 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), pues, al encontrarse en firme la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, a través de la cual se ordenó la devolución de la propuesta al Grupo de Contratación Minera para que continuara el trámite respectivo, era claro que se habían cumplido los requisitos establecidos en la ley para el otorgamiento del respectivo título minero.

Así las cosas, se desconoció el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, sobre la revocatoria directa de los actos administrativos, pues cuando se trata de actos particulares tal potestad se ve restringida a la autorización expresa y escrita de su titular y en este caso nunca se cumplió, en la medida en que la demandada no solicitó el consentimiento de Explocar Ltda. para revocar la Resolución 1412 de 2014.

### **Trámite procesal relevante**

3.- De cara al trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en auto del 27 de junio de 2016 se admitió la demanda y se dispuso correr traslado a su extremo procesal, así como a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público, para lo pertinente<sup>7</sup>.

### **Contestación de la demanda**

#### **(i) Agencia Nacional de Minería<sup>8</sup>**

3.1- La Agencia Nacional de Minería, entidad que asumió las funciones de Ingeominas por virtud del Decreto 4134 de 2011, pidió rechazar las pretensiones de la demanda y mantener incólume la presunción de legalidad de las resoluciones enjuiciadas. Para ello, sostuvo que:

---

<sup>7</sup> Cuaderno principal, folios 35 y 36.

<sup>8</sup> Intervención de la entidad en cuaderno principal, folios 44 a 58.

3.2.- La parte actora pretende revivir oportunidades procesales precluidas, pues debe tenerse en cuenta que la propuesta de contrato de concesión minera FCF-101 se entendió desistida desde el 31 de diciembre de 2009.

3.3.- La Resolución 1412 del 9 de abril de 2014 ordenó al Grupo de Contratación Minera continuar el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera LBN-09271, pero no dispuso su aprobación. Por tanto, la demandante solo contaba con una mera expectativa y no gozaba de un derecho adquirido.

3.4.- Lo anterior, de conformidad con el artículo 16 del Código de Minas que establece que *“La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, 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”*.

3.5.- De aquí que, confrontadas las resoluciones enjuiciadas con las normas superiores, se avizora que fueron dictadas con total apego al ordenamiento jurídico.

3.6.- En armonía con lo expuesto, la parte demandada solicitó mantener incólumes los actos administrativos acusados, por cuanto, no adolecen de ninguna de las causales de nulidad y se encuentran debidamente motivados y expedidos conforme a la Constitución Política y la ley vigente al tiempo de la resolución del asunto en cuestión.

3.7. En todo caso, insistió en que para el momento de radicación de la propuesta LBN-09271 -23 de febrero de 2010-, el área objeto de la solicitud de exploración y explotación minera presentaba superposición, con ocasión de la propuesta FCF-101, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1382 de 2010.

3.8.- Finalmente, propuso la excepción de presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, comoquiera que se ajustan a las leyes 685 de 2001 y 1382 de 2010, así como a los decretos 935 de 2012 y 1073 de 2015.

3.9.- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y el Ministerio Público guardaron silencio.

#### **Audiencia inicial, etapa probatoria y traslado para presentación de alegatos de conclusión.**

4.- Agotado el trámite en precedencia, por auto del 15 de marzo de 2017 se fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia inicial el 18 de mayo siguiente, la misma que se surtió con la presencia de la demandada. En tal audiencia, entre otros, el despacho fijó el litigio en el sentido de determinar si las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre de ese mismo año *“se ajustan al ordenamiento jurídico o si, por el contrario, están viciadas de nulidad por violación del debido proceso, causal que, en sentir del demandante, se estructura*

por la infracción de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política, 4 y 6 del Código de Procedimiento Civil y 97 de la Ley 1437 de 2011”.

En esta misma audiencia, dispuso correr traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión y se ordenó el traslado especial al Agente del Ministerio Público para que conceptuara en el asunto<sup>9</sup>.

## **De las intervenciones finales**

### **(i) Parte demandante<sup>10</sup>**

5.- La parte actora guardó silencio.

### **(ii) Parte demandada<sup>11</sup>**

6.- La Agencia Nacional de Minería ratificó lo expuesto en el escrito de contestación a la demanda e insistió en que se verificara que la entidad dio estricto cumplimiento a lo prescrito en la Ley 685 de 2001, en especial a su artículo 274 sobre el rechazo de la propuesta, dado que el área pedida se superponía totalmente a las propuestas o contratos anteriores.

### **(iii) Ministerio Público<sup>12</sup>**

7.- El Ministerio Público guardó silencio.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **C. Competencia**

8.- La Sección reafirma la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para conocer, de manera privativa y en única instancia, del asunto de la referencia, con arreglo a lo establecido en el artículo 237 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 295 de la Ley 685 de 2011<sup>13</sup> y del artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019<sup>14</sup>.

9.- Debe precisarse, además, que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ratificó la competencia que le asiste a esta Corporación para conocer de asuntos en materia minera en los que haga parte la Nación, en

---

<sup>9</sup> Cuaderno principal, folio 77.

<sup>10</sup> Cuaderno principal, folio 84.

<sup>11</sup> Cuaderno principal, folios 79 a 83.

<sup>12</sup> Cuaderno principal, folio 84.

<sup>13</sup> **“Competencia del Consejo de Estado.** De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia”.

<sup>14</sup> Reglamento Interno del Consejo de Estado en el que se asignó a la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el conocimiento de los procesos adelantados en ejercicio de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho que versen “sobre asuntos agrarios contractuales, mineros y petroleros”.

forma exclusiva y en única instancia. En efecto, mediante auto del 27 de marzo de 2012<sup>15</sup>, destacó lo siguiente:

*<< Desde esta perspectiva, **se concluye que compete al Consejo de Estado en forma exclusiva y en única instancia, conocer de la demanda de la referencia, por tratarse de un asunto en materia minera de competencia de la Nación** -Ministerio de Minas y Energía, no obstante la delegación que para su ejercicio éste confirió mediante Resolución 3-1903 de 1992 (30 de septiembre) al Departamento de Antioquia, habida cuenta de que esta figura no acarrea una mutación en la titularidad de la función delegada (...)>><sup>16</sup> (Subrayas y negrillas no originales).*

10.- Conforme con esa línea de orientación, la Sala Plena de la Sección Tercera, a través de auto del 13 de febrero de 2014<sup>17</sup>, unificó la competencia judicial aplicable a los asuntos mineros, bajo el siguiente razonamiento:

*<< (...) si un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otro distinto del de controversias contractuales que se promuevan y relacionen inescindiblemente sobre un asunto minero y donde una de las partes sea una entidad estatal nacional, **la competencia está determinada por los preceptos contenidos en la Ley 685 de 2001**, por ser la norma especial que regula la materia, máxime que la Ley 1437 de 2011, que es posterior, guardó silencio sobre este tópico en particular, aunado al hecho que no es posible concluir, desde ningún punto de vista –ya que no existe norma o fundamento que así lo afirme- que la legislación posterior es siempre mejor que la anterior o que una norma posterior deroga en todos los eventos a la anterior>><sup>18</sup> (Subrayas y negrillas no originales).*

#### **D. Formulación del problema jurídico**

11.- En esta oportunidad corresponde a la Sala resolver sobre la legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo año, mediante las cuales la Agencia Nacional de Minería rechazó la propuesta de contrato de concesión minera radicada con el número **LBN-09271**.

12.- Con el fin de abordar el problema jurídico planteado, atañe a la sala: *i)* hacer algunas precisiones sobre los presupuestos procesales de esta sentencia, *ii)* pronunciarse sobre las generalidades de la revocatoria directa y sobre su procedencia frente al acto de carácter particular, *iii)* examinar el procedimiento para el otorgamiento de la licencia de actividad minera y, finalmente, *iv)* analizar el caso concreto.

---

<sup>15</sup> Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 27 de marzo de 2012, exp. 11001-03-26-000-2010-00029-00(IJ).

<sup>17</sup> Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena de la Sección Tercera. auto del 13 de febrero de 2014, exp. 48521.

## **Legitimación en la causa por activa y por pasiva**

13.- Tal y como lo ha advertido en múltiples oportunidades esta Corporación, uno de los presupuestos para que el juez contencioso administrativo pueda proferir una sentencia de fondo es la legitimación en la causa<sup>19</sup>. Esta se presenta desde una perspectiva material, cuando quien acude al proceso tiene relación con los intereses involucrados en aquél y guarda una conexión con los hechos que motivaron el litigio o, lo que es lo mismo, es titular de un interés jurídico sustancial<sup>20</sup>.

13.1.- Así entonces, de cara al asunto *sub iudice*, se tiene que Explocar Ltda. está legitimada por activa en su calidad de destinataria de las resoluciones por medio de las cuales se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera radicada bajo el número LBN-09271.

13.2.- Por otro lado, en lo atinente al extremo procesal opuesto, es menester anotar que las pretensiones de la demanda se dirigen en contra de la Agencia Nacional de Minería, entidad que profirió los actos administrativos censurados. En tales condiciones y por virtud del Decreto 4134 de 2011, la Agencia Nacional de Minería, dada su condición de agencia estatal con personería jurídica encargada de asumir todas las funciones que, por competencia directa o por delegación se habían asignado a Ingeominas, se encuentra legitimada como parte pasiva en el juicio que se adelanta.

## **Caducidad**

14.- De acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho deberá promoverse dentro de los 4 meses contados *“a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”*.

14.1.- En ese orden de ideas, la Sala encuentra que, de cara al trámite minero LBN-09271, la Resolución 2730 del 26 de octubre de 2015, que confirmó la Resolución 115 del 3 de febrero de 2015, por medio de la cual se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera, se notificó personalmente el 20 de noviembre de 2015<sup>21</sup>, por lo que la caducidad comenzó a computarse a partir del día siguiente, esto es, desde el 21 de noviembre de 2015, por lo que el término respectivo feneció el 21 de marzo de 2016. Esto significa que cómo la demanda se presentó el 17 de marzo de 2016, según quedó consignado en los antecedentes de esta providencia, no hay duda del ejercicio oportuno de la acción.

<sup>19</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de septiembre de 2001, Exp. 10973.

<sup>20</sup> *“(…) la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe, entonces, simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo”*. Sentencia de la Corte Constitucional T-416 de 1997.

<sup>21</sup> Cuaderno principal, folio 7.

## **Agotamiento del requisito de conciliación extrajudicial**

15.- El artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, que adicionó el artículo 42A a la Ley 270 de 1996<sup>22</sup>, establece la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad para el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y reparación directa, siempre que se trate de asuntos conciliables. En términos similares, el artículo 2 del Decreto 1716 de 2009, por medio del cual se reglamentó la normatividad que viene de mencionarse, dispone que son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través de las mentadas acciones.

15.1.- Una vez agotado este requisito, bien porque no fue posible la conciliación o porque transcurrieron tres meses desde la presentación de la solicitud, el interesado queda habilitado para acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa.

15.2.- Es así como se debe allegar la constancia que acredite que la conciliación extrajudicial fue fallida o que transcurrieron 3 meses desde la fecha de presentación de dicha solicitud sin que se hubiere citado a la respectiva audiencia<sup>23</sup>. De lo contrario, la consecuencia de no agotar este requisito, según el artículo 36 de la Ley 640 de 2001, es el rechazo de plano de la demanda<sup>24</sup>.

15.3.- En este caso, advierte la Sala que la demanda da cuenta de una petición de restablecimiento sin una pretensión económica concreta.

15.4.- En ese orden, no resultaba procedente el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, puesto que no es posible inferir pretensiones patrimoniales o económicas concretas, por lo que el asunto no resultaba conciliable. Primero, porque se trata de un requisito que el demandante se abstuvo de valorar en términos prestacionales, para establecer el límite de su aspiración económica. En segundo lugar, porque la jurisprudencia ha sostenido que en los asuntos mineros carentes de cuantía, dada la naturaleza y complejidad en torno a actos mineros no hay lugar a agotar dicho requisito de procedibilidad<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> **“Artículo 13. Apruébase como artículo nuevo de la Ley 270 de 1996 el siguiente: “Artículo 42A. Conciliación judicial y extrajudicial en materia contencioso-administrativa. A partir de la vigencia de esta ley, cuando los asuntos sean conciliables, siempre constituirá requisito de procedibilidad de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que lo sustituyan, el adelantamiento del trámite de la conciliación extrajudicial”.**

<sup>23</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 6 de diciembre de 2010, Rad. 38.011.

<sup>24</sup> La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-713 de 2008, declaró la exequibilidad de este requisito previo al ejercicio de la acción, siempre que en su configuración concreta se garantice el derecho de acceso a la administración de justicia.

<sup>25</sup> *Al respecto, ver sentencia del 4 marzo de 2014, proferida por la Sección Tercera, Subsección C del Consejo de Estado dentro del proceso con número de radicado 11001-03-26-000-2013-00094-01 (47.831). “Así las cosas, en aquellos eventos en que no existe una petición particular, concreta y de carácter económico, sino se trata de una controversia en la que se discute única y exclusivamente la legalidad de un acto administrativo particular, y el restablecimiento automático derivado de su eventual nulidad, no se exigirá el requisito de procedibilidad de la conciliación, por ser improcedente en los términos generales definidos por el legislador, al ser un asunto no susceptible de conciliación”. Sección Tercera, Auto de 4 de febrero de 2013, expediente*



Particularmente se ha sostenido:

*“Se trata, de escenarios en los que el restablecimiento del derecho consiste en la restitución de un interés legítimo que no puede ser cuantificado o tasado en términos económicos, pues se trata de la protección de una expectativa que tiene el particular frente al Estado. Por ejemplo, en escenarios en los que el proceso se limita a la solicitud del título habilitante de una actividad específica como la minería; en estos supuestos el resultado puede ser incierto, es decir, como es factible que exista un beneficio económico, también es posible que no se derive ninguno, razón por la que se está frente a un proceso contencioso administrativo sin cuantía.*

*“En otros términos, no se trata de obligar a surtir un requisito de procedibilidad que no va a tener ningún resultado porque el asunto no deviene transigible, o porque no tiene contenido particular o económico, o se trata de derechos mínimos e irrenunciables. El objetivo, por consiguiente, es el de reconocer el efecto útil de las normas, es decir, que su aplicación y efectividad debe estar ligada al propósito para el cual fueron promulgadas, y no simplemente compeler a los ciudadanos al ejercicio de las instituciones procesales por una mera formalidad”.*

15.5.- Precisado lo anterior, una vez fue decidido el recurso de reposición a través de la Resolución 2730 del 26 de octubre de 2015, Explocar Ltda. se encontraba legitimada para acudir directamente y sin previo agotamiento de la conciliación prejudicial ante la jurisdicción contenciosa, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, para demandar los actos administrativos en cuestión.

15.6.- En conclusión, de conformidad con la pretensión de la demanda, que coincide con el alcance de la fijación del litigio en los términos de la audiencia inicial, corresponde a la Sala resolver sobre legalidad de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo año, mediante las cuales la Agencia Nacional de Minería rechazó la propuesta de contrato de concesión minera con número de radicado LBN-09271.

15.7.- En todo caso, para resolver sobre la legalidad de los actos acusados, la Sala se limitará al estudio de los cargos de la demanda, referidos específicamente a la presunta revocatoria del acto de carácter particular sin el consentimiento del afectado, dado que -se recuerda-, a juicio del demandante, la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, al dar curso a su petición y remitir la propuesta de contrato de concesión minera LBN-09271 al Grupo de Contratación Minera, *“para continuar el trámite respectivo”*, aceptó su solicitud de exploración y explotación minera, por lo que mal podía la administración revocarla sin su expresa autorización. En consecuencia, la competencia que ahora se ejerce está sujeta a los motivos

planteados por el actor y delimitados en la audiencia de fijación del litigio, así como a las reglas legales aplicables al tema objeto de la decisión.

### **Generalidades de la revocatoria directa y procedencia frente al acto administrativo de carácter particular**

16.- En apretado resumen, podría afirmarse que la revocatoria directa se erige como valioso mecanismo para corregir el curso de la administración; así, a través del mismo, un acto administrativo de carácter definitivo puede ser suprimido o sustituido a través de la expedición de otro acto proferido en sentido contrario, bajo las causales prescritas por el legislador en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011: *i)* cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o la Ley, *ii)* no esté conforme con el interés público o social, o atente contra él o *iii)* con éste se cause agravio injustificado a una persona, debiéndose precisar que, en materias específicas, se proponen reglas distintas, las que por no estar comprometidas en la solución de la presente controversia no serán mencionadas.

16.1. Debe decirse, además, que la revocatoria directa de los actos administrativos responde a la necesidad de acompasar el rumbo de la decisión administrativa con los intereses que en ella se concitan. Así, es una institución que se presenta como elemento articulador de la tensión que se da entre el ejercicio de una prerrogativa y la protección de los derechos que por virtud del ejercicio de aquella puedan resultar afectados, siempre con miras a la toma de la mejor decisión, esto es, aquella que responda a la óptima realización de las tareas que el constituyente y el legislador han asignado a distintos órganos y autoridades titulares de prerrogativas propias de la función administrativa.

16.2.- Consecuencia obligada de las precisiones antes anotadas, la revocatoria directa procede para actos administrativos de carácter general y particular. En cuanto a la revocatoria de estos últimos, por razón de la afectación de los derechos e intereses en él comprometidos, se debe contar con el consentimiento previo, expreso y escrito del titular del derecho, por lo que a falta de este, el camino será demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

16.3. Precisados estos elementos, y de cara al problema jurídico envuelto en la solución del presente conflicto, encuentra la sala que la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014, en la que el demandante finca sus pretensiones, no comportó un acto administrativo de carácter definitivo, por lo que no procedía la autorización del afectado, además de que, por su materialidad, tal como se precisa más adelante, ningún derecho o prerrogativa fue definido.

16.4. Con miras a precisar este acierto, basta con repasar el régimen legal para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, en particular los envueltos en el presente conflicto, con miras a determinar que, en curso del trámite de las actuaciones administrativas, no se verifica la expedición de un acto generador de efectos definitivos pasible de ser sometido al régimen de revocatoria de los actos administrativos.

## **El procedimiento para el otorgamiento del título minero**

17.- Los artículos 332 y 80 de la Constitución Política establecen, en su orden, que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y que, en virtud de tal condición, deberá planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

17.1.- Ahora, recuerda la sala, la ley prevé que las actuaciones administrativas se inician de oficio o mediante solicitud de parte en ejercicio de un interés particular, de modo que, la ejecución de una actividad administrativa debe estar precedida de una decisión en la cual la autoridad valore la oportunidad, los hechos, los medios que deben emplearse, los elementos probatorios que tenga a su alcance.

17.2. En materia minera, en tanto involucra actividades de exploración y explotación de los recursos naturales, la decisión, además de que implica la iniciativa privada para el otorgamiento de la concesión minera, dado que el concesionario se constituye en un colaborador o instrumento de la entidad estatal para la realización de actividades o prestaciones que interesan a los fines públicos, el trámite, desde la solicitud misma, deberá estar acompañado de elementos de juicio más específicos y de carácter técnico, que reduzcan el margen de la voluntad discrecional de la administración.

17.3.- En ese orden, la expedición del acto administrativo deberá cumplir con los supuestos subjetivos y objetivos necesarios que determinen su nacimiento a la vida jurídica, de manera que, para el nacimiento del acto se necesita siempre el órgano o sujeto que lo profiera, una declaración emanada de ese sujeto, un objeto o asunto sobre el cual recae la declaración, un motivo sobre el cual se hace la declaración, la formalidad de la decisión y el fin que debe lograr, los cuales son comunes a todos los actos jurídicos del Estado<sup>26</sup>, pero que en materia minera se sintetizan en estos términos:

17.4.- El legislador expidió el Código de Minas *-Ley 685 de 2001-*, el cual contempla como una de las formas para acceder al contrato de concesión minera, la iniciativa privada de cara a la actuación administrativa, de modo que en el caso particular, la propuesta del contrato dio origen al expediente LBN-09271.

17.5. Resulta relevante poner de presente que el contrato de concesión comporta un acuerdo de voluntades entre el Estado y un particular a quien se le transfiere el derecho para realizar una actividad económica de exploración y explotación mineral, sin que se traslade la propiedad, pues ésta se encuentra en cabeza del Estado; por tanto, genera únicamente el aprovechamiento de la actividad, maximizando el mayor beneficio económico posible. La característica principal de este contrato es la solemnidad, pues, se formaliza por escrito y se requiere la inscripción en el Registro Minero Nacional, generador de derechos ciertos por lo que se necesita, entre otros efectuar, dentro de las áreas concedidas, los

---

<sup>26</sup> Berrocal Guerrero, Luid Enrique, Manual de Acto Administrativo, Librería Ediciones el profesional , séptima edición 2016. Bogotá, pag 89.

estudios, trabajos y obras para establecer la existencia de los minerales objeto del contrato, así como explotarlos conforme a los principios y reglas propias de la actividad minera.

17.6.- Ahora, la presentación de la propuesta de contrato de concesión minera, con el lleno de sus requisitos formales, da inicio a la etapa precontractual del contrato de concesión minera, la cual se encuentra gobernada por las normas especiales de la materia -Ley 685 de 2001-, de modo que tal modalidad no se rige por las disposiciones de la Ley 80 de 1993. A través de dicha propuesta se solicita permiso al Estado para explorar y explotar recursos mineros, cuyo trámite se inicia con la presentación a la autoridad minera, y que, a la luz del artículo 16 de la Ley 685 de 2001, genera un derecho de prelación para el solicitante "*prior un tempore, potior un iure*", consistente en la preferencia para obtener la concesión minera, siempre que reúna los requisitos legales, sin que por sí solo comporte un derecho para acceder al título o a la celebración del contrato de concesión con el Estado.

17.7. Indica la ley que al tiempo en que se presente la propuesta, el interesado deberá manifestar su compromiso de realizar los trabajos de exploración técnica con estricta sujeción a las guías ambientales que para esa actividad expida la autoridad competente. En este punto se hace necesario precisar que el contrato de concesión minera consta de tres etapas, a saber: i) exploración, ii) construcción y iii) montaje y explotación. Para el caso de la primera etapa -*actividad de exploración*- se exige la aceptación del cumplimiento de las guías minero ambientales, incluso cuando se haga necesario usar o aprovechar recursos naturales renovables -*como el aprovechamiento forestal*- de que trata el artículo 83<sup>27</sup> del Código de Minas. En ese orden, presentado el Estudio de Impacto Ambiental, el ente competente decidirá sobre la viabilidad ambiental del proyecto o actividad, para lo cual cuenta con un plazo de sesenta (60) días para negar u otorgar la licencia ambiental<sup>28</sup>.

Con todo, es importante señalar que en la primera etapa contractual -de exploración- el titular minero no está autorizado para extraer minerales, razón por la cual, de acuerdo con el artículo 198 ejusdem, se permite que la guía minero ambiental sirva como parámetro para la verificación del cumplimiento de las normas ambientales en esa primera fase. Cosa distinta ocurre con las etapas posteriores de construcción y montaje y explotación, en las cuales necesariamente el titular minero debe contar con la respectiva licencia ambiental, tal como lo prevén los artículos 85, 205 y 207 del Estatuto Minero.

17.8. Siguiendo en el orden, una vez radicada la propuesta el interesado tiene la posibilidad de corregirla o adicionarla, por una sola vez, si a ello hay lugar, luego

---

<sup>27</sup> "Zonas de exploración adicional. El concesionario, para los efectos de la devolución de zonas, podrá pedir que por un plazo prudencial que no puede pasar de dos (2) años, se lo autorice para retener, con base en el contrato, zonas continuas del área contratada con el objeto de proseguir en ellas labores de exploración técnica las cuales deberán estar incluidas en la Licencia Ambiental. Estas zonas, en caso de resolver el concesionario posteriormente ponerlas en explotación, deberá incorporarlas al Programa de Trabajos y Obras y pedir la modificación de la respectiva Licencia Ambiental si a ello hubiere lugar".

<sup>28</sup> Artículos 272 y 282 del Código de Minas.

de lo cual se procederá a la determinación del área libre de superposiciones con propuestas anteriores o títulos vigentes.

17.9. De acuerdo con el artículo 274 de la Ley 685 de 2001, la autoridad competente rechazará la propuesta cuando: *i)* el área objeto de la petición en su totalidad se encuentra ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 del Código de Minas, *ii)* si no se obtienen las autorizaciones y conceptos que la norma exige, *iii)* si se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores, *iv)* si no cumple los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias no se atiende tal requerimiento. Cuando el área se superpone parcialmente, podrá admitirse por el área restante, si así lo acepta el proponente.

17.10. Si, por el contrario, la propuesta no es objetada por la autoridad minera, ésta se comunicará a los representantes de los grupos étnicos ocupantes del área, en caso de que se encuentre ubicada en zonas mineras indígenas, comunidades negras o mixtas, a efectos de que comparezcan al proceso para hacer valer su preferencia (artículo 275 del Código de Minas).

17.11. Si se presentan oposiciones e intervenciones de terceros, éstas deben ser resueltas y, dentro de los diez (10) días siguientes, se celebrará el contrato de concesión y se procederá a su inscripción en el Registro Minero Nacional (artículo 279 *ibídem*).

17.12. Así, luego de resueltas las oposiciones e intervenciones de terceros, se celebrará el contrato de concesión y se procederá a su inscripción en el Registro Minero Nacional. Una vez perfeccionado, el interesado deberá constituir una póliza de garantía de cumplimiento, que ampare el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad<sup>29</sup>, con lo cual se culminará la actuación administrativa.

### **Lo probado en el proceso**

18.- Contrastadas las precisiones conceptuales antes indicadas como las normas que regulan el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera a la luz del acervo probatorio obrante en el expediente, se encuentra, que:

18.1.- La actuación administrativa impulsada por Explocar Ltda el 23 de febrero de 2010 da cuenta que, la autoridad minera dictó una serie de actos administrativos de trámite y otros definitivos, los primeros que no generaron derecho alguno a la peticionaria y los segundos que comportaron una situación jurídica de carácter particular y concreto.

Y aunque, inicialmente, Ingeominas resolvió, a través de la Resolución 2763 del 23 de agosto de 2010<sup>30</sup>, que el plano acompañado no consultaba el Decreto 3290 de 2003 y, por tanto, procedió a rechazar la petición, lo que en principio daría lugar a concluir que dicho acto culminó la actuación administrativa, lo cierto es que la

---

<sup>29</sup> Ley 685 de 2001, artículos 279 y 280.

<sup>30</sup> *Ibídem*, folios 59 a 61.

decisión se repuso a instancias del propio demandante, a través de la Resolución 1412 del 9 de abril de 2014<sup>31</sup>, mediante la cual la Agencia Nacional de Minería<sup>32</sup>revocó la decisión y procedió a darle curso a la solicitud, para que fuera el Grupo de Contratación Minera el que estudiara de fondo nuevamente la petición.

18.2.- A juicio del demandante, la mentada Resolución 1412 de 2014 resolvió de forma definitiva la decisión a su favor, cuando dispuso dar trámite a la petición, bajo el entendido que había corregido los planos acompañados con la propuesta.

18.3.- Empero, analizado el contenido de dicha resolución, se tiene que se trata de un acto de trámite, pues lo allí resuelto se limitó a dar impulso a la propuesta LBN-09271, sin que pueda decirse que ello comportara que la actuación debía finalizar con la concesión del título minero, como lo entendió la parte demandante.

18.4.- Téngase en cuenta que los actos administrativos de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, pues en ellos no está inmersa la voluntad de la administración en cuanto un asunto que involucra adoptar una decisión de fondo, lo cual, se insiste, finaliza con aquellos actos administrativos que comporten un derecho o prerrogativa definida.

18.5.- Ahora, dichas actuaciones de trámite en el procedimiento minero, son obligatorias para la entidad, en tanto y cuanto le correspondía a la autoridad minera adelantar los estudio técnicos, verificar el cumplimiento de los requisitos ambientales, incluida la licencia de la autoridad ambiental, la valoración y confrontación de pruebas, verificar los registros en el sistema del Catastro Minero Colombiano, para determinar la existencia de superposiciones, al margen de la verificación de los planos para establecer si consultaba o no el Decreto 3290 de 2003, y solo así concluir que la propuesta cumplía o no con los requisitos previstos en la ley y en las normas reglamentarias, con destino a la celebración del respectivo contrato y finalmente proceder con su inscripción en el Registro Minero Nacional.

18.6. En suma, para la Sala es claro que la Resolución 1412 de 9 de abril de 2014 no le concedió a la parte demandante derechos de exploración y explotación sobre las áreas pedidas a través de la solicitud LBN-09271, ni mucho menos la convertía automáticamente en titular de la concesión, dado que en los términos del artículo 14 del Código de Minas, únicamente se obtienen los derechos asociados al contrato de concesión minera, luego de que la autoridad minera adopte una decisión favorable y se proceda a inscribir el respectivo contrato en el Registro Minero Nacional, lo cual no ocurrió, pues tal como obra en la prueba aportada al expediente, finalmente sus aspiraciones fueron rechazadas por medio de las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo

---

<sup>31</sup> Expediente administrativo, allegado al proceso en medio magnético, folios 41 a 44.

<sup>32</sup> La Agencia Nacional de Minería fue creada mediante el Decreto-Ley 4134 del 3 de noviembre de 2011 como una agencia estatal de naturaleza especial adscrita al Ministerio de Minas y Energía, encargada de ejercer todas las funciones en materia minera que, por competencia directa o vía delegación, se le habían asignado al Instituto Colombiano de Geología y Minería

año, en tanto concluyeron sobre la existencia de la superposición de cara a los títulos 04-018-98 - código. RMN HBWO-01, DBP-161 – código RMN DBP 161, 1979T – código RMN HDXG-01, FAQ-111 - código RMN FAQ-111; 297T, código RMN FC5-151, 037-93 - código RMN GCGA-04 y HHM - 10221 y las solicitudes HB6-11521, HFM – 092, JG1 - 15232 y FCF – 101, actos administrativos de naturaleza definitiva, en la medida en que resolvieron el fondo la actuación administrativa, finalizaron la misma y no comportan decisiones de simple impulso.

18.7.- Así, entonces, el cargo relativo al debido proceso, fundado en que la administración revocó un acto administrativo de carácter particular y concreto sin la previa autorización de su destinatario, no tiene vocación de prosperidad, pues la realidad procesal no lo evidencia, por lo que la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo año mantiene todo su vigor.

18.8.- De contera, no se pasa por alto que el artículo 16 del Código de Minas prevé que con la presentación de la propuesta se genera una prelación o preferencia para obtener la concesión minera, lo que pone en tensión el principio consistente en que el primero en el tiempo es el primero en el derecho, sin que ello signifique que la sola presentación de la solicitud confiera derecho alguno, sino una mera expectativa para lograr que se otorgue el título minero, sin soslayar el cumplimiento de los demás requisitos indicados.

18.9.- Así, para la Sala, la determinación contenida en los actos administrativos acusados no vulneró el derecho al debido proceso de la parte demandante, por cuanto no es posible predicar que revocó un acto definitivo anterior que hubiere creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto. En suma, porque la Resolución 1412 de 2014 no resolvió de fondo y de manera favorable la petición del demandante, no puede ser catalogada como un acto que crea derechos, aunado a que la previsión contenida en el artículo 14<sup>33</sup> del Código de Minas, que prevé que en el marco de los trámites mineros *-ya sea solicitud de legalización, propuesta de contrato de concesión o solicitud de autorización temporal-*, únicamente se obtienen derechos ciertos y adquiridos, a partir de que se inscribe el respectivo título en el Registro Minero Nacional y no antes.

18.10. En resumen, solo a través de las Resoluciones 115 del 3 de febrero y 2730 del 26 de octubre de 2015, la autoridad minera finalizó la actuación administrativa, al dar aplicación al artículo 274 de la Ley 685 de 2001, por cuanto encontró sustento suficiente para declarar la superposición total del área pedida en concesión, comoquiera que para el momento en que se radicó la solicitud LBN-09271, aún se encontraban vigentes las solicitudes HB6-11521, HFM-092, JG1-15232 y FCF-101. Fue a través de tales actos en los que se resolvió de fondo la propuesta en cuestión y se dio por terminada la actuación administrativa, es decir, se definió una situación jurídica de carácter particular y concreto.

---

<sup>33</sup>“**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”.

18.11.- Bajo este escenario, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara las Resoluciones 115 del 3 de febrero de 2015 y 2730 del 26 de octubre del mismo año, de modo que la nulidad deprecada no tiene vocación de prosperidad.

## Costas

19.- De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del C.P.A.C.A. la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas previstas en el procedimiento civil. En este orden de ideas, el artículo 365 del Código General del Proceso en el numeral 1 dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso<sup>34</sup>, las que serán liquidadas de manera concentrada por el juez que haya conocido del proceso en primera o única instancia<sup>35</sup>.

Así, el artículo 361 *ejusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados causados durante el trámite de la controversia, así como por las agencias en derecho, las cuales, en virtud del numeral 4 del artículo 366 de la misma normativa, se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 6 del Acuerdo No. 1887 de 2003.

Adicionalmente, debe señalarse que, bajo las reglas del C.G.P., la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la que se imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso frente a la parte a la que no le prosperan sus pretensiones, “*siempre que exista prueba de*

---

<sup>34</sup> El artículo 365 C.G.P.: “*En los procesos y en las actuaciones posteriores aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código (...)*”.

<sup>35</sup> C.G.P. ARTÍCULO 366. LIQUIDACIÓN. *Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:*

1. *El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.*  
2. *Al momento de liquidar, el secretario tomará en cuenta la totalidad de las condenas que se hayan impuesto en los autos que hayan resuelto los recursos, en los incidentes y trámites que los sustituyan, en las sentencias de ambas instancias y en el recurso extraordinario de casación, según sea el caso.*

3. *La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.*

*Los honorarios de los peritos contratados directamente por las partes serán incluidos en la liquidación de costas, siempre que aparezcan comprobados y el juez los encuentre razonables. Si su valor excede los parámetros establecidos por el Consejo Superior de la Judicatura y por las entidades especializadas, el juez los regulará.*

4. *Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas.*

5. *La liquidación de las expensas y el monto de las agencias en derecho solo podrán controvertirse mediante los recursos de reposición y apelación contra el auto que apruebe la liquidación de costas. La apelación se concederá en el efecto diferido, pero si no existiere actuación pendiente, se concederá en el suspensivo.*

6. *Cuando la condena se imponga en la sentencia que resuelva los recursos de casación y revisión o se haga a favor o en contra de un tercero, la liquidación se hará inmediatamente quede ejecutoriada la respectiva providencia o la notificación del auto de obediencia al superior, según el caso.*



*su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley*<sup>36</sup>.

En consecuencia, la parte actora será condenada al pago de costas y agencias en derecho, en atención a las reglas aplicables en la materia, de cara a la participación de la entidad demandada, su apoderado y a la complejidad del asunto.

En consecuencia, en los términos del numeral 3.1.1. del Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, se fija como agencias en derecho a cargo de la parte demandante la suma equivalente de tres salarios mínimos legales vigentes (3 SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta sentencia y a favor de la parte demandada.

### III. PARTE RESOLUTIVA

20.- En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

**PRIMERO.- NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO.- CONDENAR** en costas a la parte demandante; **FIJAR** como agencias en derecho a cargo de la parte accionante la suma equivalente de TRES SALARIOS MÍNIMOS LEGALES VIGENTES (3 SMLMV) a la fecha de ejecutoria de esta sentencia. Por Secretaría, **LIQUIDAR** lo correspondiente.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** la presente actuación.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE<sup>37</sup>

**MARÍA ADRIANA MARÍN**

---

<sup>36</sup> De acuerdo con la Corte Constitucional “La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366, se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra”. Sentencia C-157/13. MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>37</sup> Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/evalidador>.

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**  
FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

VF