

ASUNTOS MINEROS Y PETROLEROS - Entidad autónoma del orden nacional. Competencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado en única instancia. Regulación normativa

Esta Corporación tiene competencia funcional para conocer del asunto, en única instancia, conforme a los artículos 128.6 del C.C.A., 146 A del C.C.A. y 295 de la ley 685 de 2.001, pues las resoluciones demandadas se refieren a un tema minero donde es parte una entidad autónoma del orden nacional, y aún cuando la expedición de los actos estuvo a cargo de una entidad departamental - Departamento de Caldas-, ésta lo hizo con fundamento en una delegación expresa del Ministerio de Minas y Energía. Adicionalmente, se insiste, el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, vigente al momento de presentación de la demanda, atribuía al Consejo de Estado, el conocimiento en única instancia de los procesos "...que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación, o una entidad territorial o descentralizada"; esta atribución persiste en la legislación vigente en los siguientes términos: "El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia (...) (6) De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales". Como se observa, sin importar que las pretensiones se refieran a la simple nulidad de un acto, o a ésta junto con el respectivo restablecimiento del derecho, basta que la materia del proceso, haga alusión a asuntos mineros o petroleros, para que sea el Consejo de Estado en única instancia, quien conozca de este tipo de procesos. De otra parte, se establece en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por esta Corporación, que en relación con la "distribución de los negocios entre las secciones" del Consejo de Estado, le corresponde a la Sección Tercera conocer de "(1) Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, mineros y petroleros", así como de "(2) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero".

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128.6 / LEY 685 DE 2011 - ARTICULO 295 / ACUERDO 58 DE 1999. CONSEJO DE ESTADO - ARTICULO 13

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Caducidad de la acción. Término. Cómputo / SOLICITUD DE CONCILIACION ANTE EL MINISTERIO PUBLICO - Suspende la caducidad de la acción. Medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

En relación con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que se cuenta con un término de 4 meses "contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso". (...) los actos administrativos demandados son la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, que fue notificada a uno de los demandantes el 7 de octubre siguiente y la Resolución No. 03935 del 23 de octubre de 1998, que fue notificada al señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur, el 21 de noviembre de ese año. De acuerdo a la constancia de notificación de la Resolución No. 03251, los notificados tenían 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación del acto administrativo -7 de octubre de 1998-, para presentar el recurso de reposición procedente. Revisado el calendario de 1998, el término de

10 días se cumplía el 20 de octubre de ese año, toda vez que la notificación de la mencionada resolución ocurrió el 7 de ese mes y año, y teniendo en cuenta los días festivos, el plazo para presentar el recurso de reposición vencía en la fecha mencionada. (...) la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, no quedó debidamente ejecutoriada, en tanto que en su contra, se interpuso un recurso de reposición dentro del término previsto para tal fin. Posteriormente, la Gobernación de Caldas profirió la Resolución No. 03935 del 23 de octubre de 1998, mediante la cual se inadmitió el recurso de reposición interpuesto, en tanto que quien lo presentó no era abogado titulado. De acuerdo a la constancia que obra a folio 17 vto. del cuaderno principal, esta decisión se notificó al interesado el 21 de noviembre de 1998. Se advierte que el término para presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 22 de marzo de 1999, puesto que el acto que resolvió inadmitir el recurso de reposición y dejar en firme la decisión adoptada mediante la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, se notificó al interesado el 21 de noviembre de 1998, por lo anterior, el plazo para incoar la acción era de 4 meses contados a partir del día siguiente de la notificación del acto. (...) se da por acreditado que el 19 de marzo de 1999, los demandantes elevaron petición de conciliación prejudicial, y la audiencia finalmente se realizó el 21 de mayo de ese año, resultando fallida, así que la suspensión de la caducidad se cuenta desde el día de presentación de la solicitud de conciliación hasta la fecha de la celebración de la audiencia, momento a partir del cual, se reanuda el conteo de los cuatro días que faltaban para el vencimiento del término de caducidad. De acuerdo a lo anterior, comoquiera que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se incoó el 24 de mayo de 1999, conforme lo demuestra el sello de recibido del Tribunal Administrativo de Caldas, y la audiencia de conciliación se celebró el 21 de ese mes y año, se advierte que la acción se encontraba dentro del término, en atención a que se presentó dentro de los 4 días que faltaban para que el plazo legal venciera.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136 NUMERAL 2

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Ministerio de Minas y Energía. Asuntos mineros y petroleros / RESOLUCIONES DEMANDADAS - No fueron expedidas por el Ministerio de Minas y Energía / MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA - No es la entidad competente para expedir actos administrativos relacionados con el trámite de asuntos mineros. Funciones delegadas en la Gobernación de Caldas

El Ministerio de Minas y Energía solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que esta entidad no profirió los actos administrativos demandados. Del análisis de los actos administrativos demandados, se advierte que las resoluciones No. 03251 del 9 de septiembre de 1998 y No. 03935 del 23 de octubre de ese mismo año, fueron proferidas, la primera por el Secretario de Gobierno Departamental de Caldas y una abogada de asuntos mineros, y la segunda por el Secretario de Gobierno y por un asesor de minas, de allí que, no hay lugar a dudas de que el Ministerio ni ninguno de sus funcionarios suscribió las resoluciones acusadas. Adicional a lo anterior, revisada la Resolución No. 32098 del 29 de octubre de 1992, el Ministerio de Minas y Energía, delegó en la Gobernación de Caldas, el trámite de todos los negocios mineros que de acuerdo al Código de Minas, fueran de su competencia. (...) el Ministerio de Minas y Energía delegó, de forma inmediata, en la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, el trámite de todos los negocios mineros y la expedición de los actos administrativos correspondientes, siempre y cuando

fueran competencia del Ministerio, de acuerdo con lo establecido en el Código de Minas. Así las cosas, se advierte que el Ministerio de Minas y Energía a partir de la expedición de la mencionada resolución -29 de octubre de 1992-, no era la entidad competente para expedir actos administrativos relacionados con el trámite de asuntos mineros. Ahora bien, los asuntos relacionados con la celebración, terminación, caducidad, reversión de contratos de concesión, devolución de áreas y cesión de derechos, trámites que impliquen su modificación o que sean efecto de los mismos; el trámite y decisión de aportes mineros; la función de registro minero; y, la liquidación de regalías; de acuerdo a la normativa señalada, sí seguirían siendo de la exclusiva competencia del Ministerio, de allí que, la Gobernación de Caldas no estaba facultada para pronunciarse en relación con alguno de estos supuestos. No obstante, revisado el contenido de los actos demandados, es posible colegir que la decisión de suspender una actividad minera no está inmersa en los eventos acabados de señalar, por lo tanto, la entidad competente para expedirlos era la Gobernación de Caldas, de acuerdo a la delegación realizada por la resolución ya estudiada. Así las cosas, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Minas y Energía, en atención a que no fue la entidad que expidió los actos administrativos demandados, y en ese orden, no existe fundamento alguno para estudiar de fondo el asunto en relación con esta entidad.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE MINAS - ARTICULO 263 / CODIGO DE MINAS - ARTICULO 264

MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Presupuesto fundamental para su procedencia

Como presupuesto fundamental para la procedencia de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, es el que éstas se interpongan frente a actos administrativos y no ante simples manifestaciones de las administraciones públicas, carentes de efectos. Como consecuencia de ello, resulta necesario al juez de conocimiento de estas acciones, percatarse de dicha situación; es decir, evidenciar que se trate de una manifestación unilateral de la voluntad de una entidad pública o un particular en estricto cumplimiento de funciones administrativas, capaz de generar efectos jurídicos frente a sujetos. En el caso objeto de análisis, de la simple lectura de la parte resolutoria de la Resolución 03251 de 9 de septiembre de 1998, se evidencia que en ella se le está ordenando al señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur, que suspenda la actividad minera adelantada en la microcuenca de la quebrada La Palma, vereda Moravia, del municipio de Pensilvania. En efecto, restringir que un sujeto de derecho pueda desarrollar una actividad, constituye sin duda alguna, una manifestación de la voluntad de una entidad pública en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos frente a uno o varios sujetos de derecho. Por lo tanto, no cabe duda entonces, que la Resolución 03251 del 9 de septiembre de 1998 proferida por la Gobernación de Caldas es un acto administrativo. Esta misma situación se predica de la Resolución 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur contra la decisión que suspendió el ejercicio de la actividad minera. Con fundamento en estas consideraciones, es pertinente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se formuló por los demandantes contra actos administrativos de contenido particular que generan efectos en ellos, y en consecuencia, en caso de verificarse la ilegalidad de éstos, así como la afectación a los demandantes, esta sentencia debería declarar la nulidad de los mismos y condenar a la respectiva indemnización de perjuicios a la parte demandada. Adicionalmente, en el caso objeto de análisis, los demandantes alegan la violación

al ordenamiento jurídico de los actos administrativos proferidos por la Gobernación de Caldas y aducen la existencia de perjuicios con ocasión de ello, que en su entender deben ser resarcidos. En otras palabras, no sólo les interesa la declaratoria de ilegalidad del acto acusado, sino que se les restablezcan sus derechos patrimoniales, por lo tanto, es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con los actos administrativos demandados.

EXPLORACION Y EXPLOTACION MINERA - En vigencia del Decreto 2655 de 1988. Obligación de inscripción en el registro minero

[L]a propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que se encuentren en éste o en el suelo, le corresponde al Estado, de conformidad con lo prescrito en el artículo 332 de la Constitución Política (...) De allí se deriva, la posibilidad de la existencia de derechos de los particulares, anteriores a la expedición de la Carta Política, los cuales deberán ser respetados. (...) el Código de Minas vigente al momento de expedición de los actos administrativos demandados, era el contenido en el Decreto 2655 de 23 de diciembre de 1988, el cual fue expedido por el ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias, es decir con fuerza material de ley (...) Si bien, este instrumento normativo se profirió con anterioridad a la Constitución Política de 1991, allí se estableció con fuerza material de ley, la propiedad del Estado sobre los recursos del suelo y el subsuelo, así como de los materiales pétreos. Resulta indiscutible la propiedad del Estado sobre los materiales que se extraigan del suelo y el subsuelo, bajo la vigencia del anterior Código de Minas, lo cual no obsta, como allí mismo se estableció, para que los particulares puedan desarrollar actividades productivas en relación con ellos, bien sea en atención al reconocimiento de derechos adquiridos antes de la expedición del mencionado estatuto, o a través de la habilitación que el Estado les otorgue, con fundamento en las reglas contenidas en el mismo. (...) era necesario que los derechos sobre minas adquiridos en vigencia de la Ley 20 de 1969, cumplieran con lo establecido en la normativa posterior -Código de Minas- en lo relacionado al registro del título minero, comoquiera que estaba prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin el correspondiente título registrado y vigente. En efecto, este requisito, era necesario para efectos de dar publicidad y por ende, hacer oponible frente a terceros los derechos que se deriven del reconocimiento legal o de los títulos que se otorguen. Este requerimiento no es de manera alguna, un límite al derecho adquirido que se estudia; es tan solo una exigencia legal que tiene dos objetivos primordiales: En primer lugar, regularizar algunas explotaciones que con ocasión de la ausencia de un título minero a la luz de la normativa del Código de Minas podrían ser concebidas como ilícitas; y en segundo lugar, dar publicidad de una situación que impediría la adjudicación de títulos posteriores.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 332 / CODIGO DE MINAS / DECRETO 2655 DE 1988 / LEY 20 DE 1969

VIOLACION DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO - No se configuró. Los demandantes fueron escuchados en el desarrollo de la actuación administrativa

El artículo 314 del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas vigente al momento de proferirse las resoluciones acusadas- establecía que las actuaciones posteriores a la solicitud de la licencia debían realizarse a través de apoderado. En efecto, (...) la normativa aplicable al caso concreto, obligaba a los interesados a estar representados por abogado titulado para adelantar los tramites posteriores a la

licencia o concesión, y en razón a que los demandantes presentaron, en nombre propio, el recurso de reposición contra la resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, que suspendió la actividad minera, el ente departamental no tenía otra opción que rechazarlo por improcedente. Las circunstancias anotadas, no configuran una vulneración al debido proceso, puesto que la entidad demandada actuó conforme lo establecido en el Código de Minas, cumpliendo y respetando así, el procedimiento consagrado en la norma. (...) si bien, es cierto que el concepto que rindió el geólogo señalaba que no existía una infraestructura que soportara la explotación del mineral, ni una adecuada protección del medio ambiente en la mina de propiedad de los demandantes, y, la orden contenida en las resoluciones demandadas tuvo como fundamento la inexistencia de justo título, esta circunstancia por sí sola no vulnera el debido proceso, ya que lo relatado en el concepto se limitó a describir las condiciones en las que se adelantaba la actividad minera, pero no era posible que se refiriera a los aspectos legales que se tuvieron en cuenta en las resoluciones demandadas, pues no eran de su competencia.

PROPIETARIOS DE MINA - Suspensión del ejercicio de la actividad minera. Normativa especial que establece deberes y obligaciones / ACTOS ADMINISTRATIVOS DE SUSPENSIÓN DE ACTIVIDAD MINERA - No violaron normas legales

El artículo 2 del C.C.A. se refiere a que el objeto de la actuación administrativa debe cumplir los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, siempre y cuando, estén reconocidos por la ley. En el presente asunto, los supuestos derechos adquiridos por los demandantes estaban regulados por una normativa especial que les imponía unos deberes y obligaciones, de allí que, afirmar que este principio general fue vulnerado, sin tener en cuenta las normas especiales del caso concreto, no es posible. De otro lado, en relación con el artículo 84 del C.C.A., se advierte que la norma señalada como violada, establece la procedencia de la acción de nulidad simple y las diferentes causales aplicables, las cuales, según los demandantes fueron vulneradas por las resoluciones demandadas, en tanto que no se aplicó el fundamento normativo adecuado. En este punto, la Sala no encuentra vulneración alguna a dicho artículo, toda vez que las normas que se tuvieron en cuenta para proferir las resoluciones demandadas fueron la Ley 20 de 1969 y el Decreto 2655 de 1988, disposiciones que conjuntamente regulaban varios supuestos, entre ellos, el del caso sub examine. (...) los demandantes insisten en que de acuerdo al numeral 4º del artículo 6 del Código de Minas, los derechos sobre la mina denominada "El Ruby" tenían la característica de "adquiridos o constituidos" y por tal razón, no existía fundamento para ordenar la suspensión de la actividad minera. Sobre el particular, es preciso advertir que aún cuando el Código de Minas señaló que los derechos vigentes al tenor de los artículos 3º y 5º de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales, consignadas en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas, se entenderían como derechos adquiridos, los supuestos consignados en dicha normativa establecían la obligación de explotar económicamente la correspondiente mina.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 2 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 84 / LEY 20 DE 1969 / DECRETO 2655 DE 1988 / CODIGO DE MINAS - ARTICULO 3 / CODIGO DE MINAS - ARTICULO 5

PROPIETARIO DE MINA - Derechos adquiridos o constituidos. Deber de explotar la mina / DEBERES LEGALES DEL PROPIETARIO DE MINA - Explotación de mina dentro de los tres años siguientes a la expedición de la ley 20 de 1969 o suspensión de un año en la explotación. Derecho se extingue a favor de la Nación / ACTIVIDAD MINERA ILEGAL - Inexistencia de registro del título minero

Para que los derechos sobre una mina tuvieran la característica de “adquiridos” de acuerdo a lo establecido en el Código de Minas, era preciso que se enmarcaran en los supuestos de la Ley 20 de 1969, esto es, que al vencimiento de los 3 años siguientes a la fecha de la sanción de la norma no se hubiere iniciado la explotación, o, si una vez iniciada, ésta se suspende por más de un año. En el caso sub examine no es posible determinar si a la mina de propiedad de los demandantes les aplicaba dicho supuesto, comoquiera que no se conoce la fecha exacta en que se inició la explotación, sin embargo, en el evento de que la explotación sí se hubiere iniciado al momento de la sanción de la Ley 20 de 1969, era obligatorio que se cumplieran los supuestos contemplados en el artículo 3 de esta norma, circunstancias que no se acreditaron en este proceso. El Código de Minas al momento de su expedición, exigía, que se adelantara el trámite del registro del título minero, de lo contrario se entendería que el ejercicio de la actividad minera era ilegal. Supuesto que no se realizó, comoquiera que por esa razón se ordenó la suspensión de la actividad minera en la propiedad de los demandantes. De lo expuesto, se puede establecer que los pretendidos derechos adquiridos que alegan los demandantes no se configuraron en el caso concreto, toda vez que, se insiste, no se cumplieron los supuestos que exigía la ley para que así fuera. En consecuencia, no se vulneró el artículo 6 del Decreto 2655 de 1988 - Código de Minas-.

FUENTE FORMAL: LEY 20 DE 1969 / DECRETO 2655 DE 1988

VIGENCIA DE LA LEY - Aplicación de una norma expresamente derogada. Código de Minas / PROPIEDAD DE MINA - Extinción a favor de la Nación. Regulación normativa

En lo que concierne con la aplicación de una ley expresamente derogada, se tiene que aún cuando es cierto que el artículo 325 del Código de Minas señaló que la Ley 20 de 1969 se derogaba a partir del momento de la expedición del Código Minero, algunos artículos de esta última normativa, mantenían vigentes otros de la Ley 20 de 1969 o regulaba supuestos de dicha ley. Ejemplo de lo anterior, es el artículo 5º del Código de Minas, en el que se estableció que los derechos de los particulares sobre minas, se extinguirían en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969. Igualmente, allí se señalaba que los derechos de los particulares sobre las minas que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, se extinguirían en favor de la Nación si se suspendía dicha explotación sin causa justificada. Así las cosas, algunas disposiciones del Código de Minas regulaban expresamente varios supuestos de los que trataba la Ley 20 de 1969, de allí que, era posible la aplicación conjunta de estas dos normativas en las resoluciones demandadas, puesto que así estaba expresamente regulado.

FUENTE FORMAL: LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 3 / LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 4 / LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 5 / CODIGO DE MINAS - ARTICULO 5

PROPIEDAD DE MINA - Explotación y exploración / EXTINCIÓN DE PROPIEDAD MINERA A FAVOR DE LA NACIÓN - Se debe probar explotación de la mina no la exploración

El derecho que tuvieran los particulares sobre una mina se extinguiría a favor de la Nación, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, los titulares del mismo no iniciaban la explotación económica correspondiente, o si ésta se suspendía por más de un año. Lo anterior, aplicado al caso sub examine, permite afirmar que era obligatorio para los demandantes como propietarios de la mina "El Ruby" iniciar la explotación dentro de los tres años siguientes a la sanción de la ley, de lo contrario, el derecho sobre la mina se extinguiría a favor de la Nación. Ahora bien, los demandantes en el transcurso del proceso, han señalado en varias oportunidades, que nunca explotaron la mina sino que la exploraron, hipótesis distinta que, según ellos, no permitía la aplicación de los supuestos de la Ley 20 de 1969. Al respecto, es importante precisar que la normativa minera exigía la explotación de la mina a efectos de mantener los derechos de los particulares sobre ella, y comoquiera que los demandantes manifestaron e indicaron que la actividad que venían realizando en la mina de su propiedad no era la explotación sino la exploración, es más que evidente, que el evento regulado en el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 sí les era aplicable.

FUENTE FORMAL: LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 3

EXTINCIÓN DE PROPIEDAD MINERA A FAVOR DE LA NACIÓN - Incumplimiento de los requisitos contemplados en la ley 20 de 1969. Propietario no demostró la explotación de la mina en el tiempo legal establecido

Si bien, es cierto que a los demandantes se les otorgó un título minero en el año 1968, una vez proferida la Ley 20 de 1969, se establecieron ciertos requisitos para evitar que los derechos sobre la mina se extinguieran a favor de la Nación. En efecto, el artículo 3º de la normativa mencionada, señalaba: "Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito; "a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y "b) Si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año. Así las cosas, como se ha venido señalando a lo largo de la providencia, para que los demandantes mantuvieran la vigencia y validez del título minero otorgado en 1968, debían iniciar la explotación económica de la mina, a más tardar, a los 3 años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, y una vez iniciada esa explotación, no podía ser suspendida por más de un año. Si estos supuestos no se cumplían, los derechos adquiridos se extinguirían a favor de la Nación y en consecuencia, el título minero perdía validez. En el caso sub examine, ha quedado claramente establecido, pues así lo han reiterado los demandantes en el transcurso del proceso, que se realizaron labores de exploración desde el momento en que les fue otorgado el título minero y que sólo meses antes de la fecha en que se ordenó la suspensión de la actividad minera, iniciaron la explotación. Esa afirmación demuestra que al presente asunto le es aplicable el primer supuesto de la norma, esto es, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, los titulares del derecho no iniciaron la explotación económica de la mina respectiva, el derecho adquirido por adjudicación -a través del título minero de 1968- se extinguió a favor de la Nación. En este orden, aún cuando a los demandantes se les adjudicó la mina "El Ruby" a

través de un título minero de 1968, para que este mantuviera su vigencia, era necesario cumplir con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 20 de 1969.

ACTIVIDAD MINERA ILICITA - Título minero no vigente y no válido / ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SUSPENDEN LA ACTIVIDAD MINERA ILICITA - No procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho

El Código de Minas aplicable al momento de la expedición de los actos acusados, señalaba: "Artículo 16. TITULO MINERO. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores. "Son también títulos mineros los de adjudicación, perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969. "El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiares, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas." De lo transcrito, es claro que la vigencia de los títulos mineros de adjudicación estaba subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969, así que si no se cumplían los supuestos de la mencionada norma, el título minero no era válido y la actividad minera ilícita. En efecto, el artículo 302 del Código de Minas establecía: Artículo 302. EXPLORACION Y EXPLOTACION ILICITA. Para todos los efectos, se considera que hay exploración o explotación ilícita de recursos mineros:"a) Cuando se adelanten trabajos y obras de exploración por métodos de subsuelo sin el correspondiente título minero;"(...)" Así las cosas, no prosperará el último cargo, en atención a que se acreditó que el título minero que ostentaban los demandantes para respaldar los trabajos adelantados en la mina "El Ruby" no estaba vigente ni era válido, lo que convertía las labores de exploración y explotación en ilícitas. En consecuencia, la entidad demandada no tenía otra opción que la de ordenar la suspensión de la actividad minera.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE MINAS - ARTICULO 16 / CODIGO DE MINAS - ARTICULO 302 / LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 3 / LEY 20 DE 1969 - ARTICULO 4 / LEY 20 DE 1969 - ARTICULO

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-26-000-1999-00081-01(17262)

Actor: LUIS EVELIO Y ROBERTO ELIAS GUTIERREZ BETANCUR

Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y DEPARTAMENTO DE CALDAS

Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Se decide la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por los demandantes el 24 de mayo de 1999, contra las resoluciones N° 03251 del 9 de septiembre de 1998, mediante la cual se suspendió el ejercicio de una actividad ilícita de minería, y N° 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesta contra aquella, decisiones proferidas por el Departamento de Caldas.

I. Los actos administrativos demandados

La Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, proferida por el Departamento de Caldas, indicó que:

“El SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, en uso de sus facultades legales y en especial de las que le confiere la Resolución 32098 de octubre 29 de 1992, expedida por el Ministro de Minas y Energía, oficio 0383 del 9 de marzo de 1995, del Gobernador del Departamento de Caldas, y

“CONSIDERANDO

“El 12 de agosto de 1998 el señor Personero del Municipio de Pensilvania en oficio dirigido a la Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Gobernación de Caldas, manifiesta que en jurisdicción de ese municipio, ‘Vereda Moravia’ existe explotación de una mina de filón de oro y otros metales conocida con el nombre de ‘El Ruby’, cuyo último propietario fue el señor TOBÍAS ORTÍZ quien actualmente se encuentra fallecido, manifestado su preocupación por el daño que el actual explotador señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BETANCOURTH (sic), quien exhibe un título expedido a nombre suyo y de otros ciudadanos en el año 1968, pueda causar a la única vía que comunica al Municipio de Pensilvania con el Corregimiento de Arboleda y otros municipios de Antioquia, corriendo estos el peligro de quedar incomunicados.

“Con base en la anterior información el Secretario de Gobierno del Departamento de Caldas, decretó la práctica de visita técnica por parte del Geólogo adscrito a la Sección con el fin de constatar la existencia de los hechos; realizada la visita por el funcionario mencionado, éste emitió concepto técnico en el que describe las

características generales que presente la explotación, infraestructura encontrada, para finalmente **confirmar** a través de la conclusión los hechos manifestados por el Personero del Municipio de Pensilvania en el oficio remitido a esta Sección.

“El Código de Minas en el artículo 302 numeral c) prescribe: ‘Exploración y explotación ilícitas. Para todos los efectos, se considera que hay exploración o explotación ilícita de recursos mineros: c) Cuando se realicen trabajos de explotación sin título minero’.

“Analizada la situación del actual explotador Señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ y confrontada con lo prescrito por el artículo anteriormente enunciado se considera que ésta es ilícita, por ser éste poseedor de un título otorgado en el año 1968 que actualmente no tiene validez, puesto que el derecho adquirido por el titular se extinguió por éste no haber entrado a dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral a) del artículo 3º de la Ley 20 de 1969.

“El artículo 11 del Código de Minas establece: ‘Ejercicio ilegal de actividades mineras. Está prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin título registrado y vigente. Quien contravenga esta norma, incurrirá en las sanciones a que se refiere este Código, el Código Penal y las demás contenidas en disposiciones especiales’.

“Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas, acerca de las condiciones de ilicitud de la actividad minera desarrollada por el Señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ B., se hace necesario dar aplicación a lo establecido por el artículo 287 del Decreto 2655 de 1988 que faculta al ‘Ministerio para impedir o clausurar los trabajos de exploración subterránea y de explotación si se llegan a comprobar que quien las realiza carece de título minero que lo autorice.

“En atención a lo expuesto la Sección de Asuntos Mineros de la Gobernación de Caldas, actuando en su calidad de ente delegado por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 5º de la Resolución 32098 de octubre 29 de 1992, y representada por el Secretario de Gobierno del Departamento de Caldas,

“RESUELVE

“ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar al Señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BRTANCOURTH (sic) suspender inmediatamente el ejercicio de la actividad minera realizada en la microcuenta de la Quebrada La Palma, Vereda ‘Moravia’, jurisdicción del Municipio de Pensilvania, Departamento de Caldas.

“ARTÍCULO SEGUNDO: Conceder diez (10) días de plazo contados a partir de la notificación de la presente providencia para retirar maquinarias, equipos y elementos instalados que puedan retirarse sin detrimento del yacimiento o sus accesos.

“ARTÍCULO TERCERO: En el término de diez (10) días el explotador ilícito, deberá prestar caución a favor del Ministerio de Minas y Energía, por valor de DOS MILLONES TREINTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS SESENTA PESOS (\$2'038.260.00) MCTE., equivalente al valor de diez (10) salarios mínimos mensuales vigentes con el fin de asegurar la no continuación de los trabajos de explotación sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

“ARTÍCULO CUARTO: Para su notificación, envíese copia de esta resolución al Señor Alcalde del Municipio de Pensilvania, quien debe proceder a ordenar su cumplimiento en forma inmediata.

“ARTÍCULO QUINTO: La renuencia del explotador a dar cumplimiento a lo ordenado en esta resolución, deberá ponerse en conocimiento de la Fiscalía para que entre a ejercer lo de su competencia.

“ARTÍCULO SEXTO: Contra esta providencia procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación personal o a la desfijación del edicto.

“NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE” (Fol. 14 a 16 cuad. ppal.)

De otro lado, la resolución N° 03935 del 23 de octubre de 1998, en virtud de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por el demandante, Luis Evelio Gutiérrez Betancur, contra la anterior decisión, señaló que:

“EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por la Resolución 32098 de octubre 29 de 1992, expedida por el Ministro de Minas y Energía, oficio 0383 del 9 de marzo de 1995, del Gobernador del Departamento de Caldas, y

“CONSIDERANDO

“El Señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BETANCUR, identificado con la cédula de ciudadanía número 1.306.273 de Marquetalia, interpuso recurso de reposición contra la Resolución número 03251 del 9 de septiembre de 1998, de la Secretaría de Gobierno del Departamento de Caldas.

“Al hacer el estudio del documento donde se presenta el recurso se encuentra que está firmado por quien no tiene la calidad, ni el derecho de postulación procesal reservado por la ley a los Abogados, es así como, el señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BETANCUR, firmante del memorial, en ningún momento acreditó la calidad de abogado titulado, para poder obtener la personería para actuar. Este requisito es indispensable para litigar en asuntos mineros, a excepción de la presentación de una solicitud de licencia, concesión o aporte.

“El artículo 314 del Código de Minas, dispone: ‘Intervención de Abogado. La solicitud o propuesta inicial de licencia, concesión o aporte podrá formularla el interesado directamente. Toda otra actuación o intervención posterior deberá hacerse por medio de Abogado titulado, con Tarjeta Profesional’.

“El Secretario de Gobierno Departamental, teniendo en cuenta lo anterior,

“RESUELVE

“ARTÍCULO ÚNICO. Inadmitir el recurso de reposición propuesto contra la Resolución minera 03251 del 9 de septiembre de 1998 de la Secretaría de Gobierno de Caldas, de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

“NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE” (Fol. 17 cuad. ppal.).

II. Las normas invocadas como violadas por el demandante y su concepto de la violación.

- Artículo 29 de la Constitución Política.
- Artículos 2 y 84 del Código Contencioso Administrativo.
- Artículos 6, numeral 4 y 325 del Decreto Ley 2655 de 1988 (Código de Minas).
- Artículo 3 de la Ley 153 de 1887.
- Artículo 3 de la Ley 20 de 1969.

En relación con la disposición constitucional supuestamente violada, señalaron que con la orden de suspensión de la actividad minera proferida por la Secretaría de Gobierno Departamental, el debido proceso fue gravemente vulnerado, toda vez que no fueron escuchados en el desarrollo de la actuación administrativa, aún cuando eran los propietarios de la mina y tenían interés directo en la decisión.

Adicionalmente, indicaron que el concepto del geólogo que sirvió como fundamento para adoptar la decisión por parte de la entidad demandada, señalaba que no existía una infraestructura que soportara la explotación del mineral, ni una adecuada protección del medio ambiente, sin embargo, la orden de suspensión de la actividad minera tuvo como fundamento otro argumento muy distinto: la inexistencia de justo título; esto evidenciaba, igualmente, una violación al debido proceso, en razón a que los argumentos técnicos no fueron tenidos en cuenta y se acudió a otro soporte para dar respaldo a la decisión.

En lo que se refiere al artículo 2 del C.C.A., puntualizaron que esta norma se refería a que las actuaciones administrativas debían estar encaminadas a la prestación de un buen servicio público, lo cual no podía predicarse de los actos administrativos demandados, en tanto que violaban los intereses y derechos adquiridos de los propietarios de la mina.

Respecto al artículo 84 del C.C.A., manifestaron que los actos acusados estaban viciados de nulidad por las diferentes causales señaladas en la mencionada norma, comoquiera que no se fundamentaron en la normativa adecuada.

En relación con el numeral 4º del artículo 6 del Decreto Ley 2655 de 1988, Código de Minas, consideraron que fue vulnerado pues con la orden de suspender la actividad minera se desconocieron los derechos adquiridos por sus propietarios previo a la expedición de la Ley 20 de 1969 que sirvió de fundamento a las resoluciones demandadas.

Igualmente, afirmaron que el artículo 325 del Decreto Ley 2655 de 1988 fue vulnerado, pues allí se derogaba expresamente la Ley 20 de 1969, que fue la norma que respaldó la decisión de suspender la actividad minera en la propiedad de los demandantes.

Asimismo, expusieron que se contravino el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, pues no se respetó el principio allí establecido, relacionado con la derogación expresa de normas. En efecto, la Ley 20 de 1969 fue derogada por el Decreto Ley 2655 de 1988, Código de Minas, y aún así, fue aplicada en los actos acusados.

También indicaron que el artículo 3 de la Ley 20 de 1969 establecía que el derecho que tuvieran los particulares sobre una mina se extinguiría a favor de la Nación, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de la mencionada ley, los titulares del derecho no iniciaban la explotación económica correspondiente. Al respecto, adujeron los demandantes que la actividad que venían realizando en la mina de su propiedad no era la explotación sino la exploración, de allí que, el supuesto relatado en la normativa, no les era aplicable.

Finalmente, expusieron que el título minero que poseían desde 1968 era válido toda vez que fue expedido cumpliendo los requisitos de ley que exigía la normativa

aplicable; además, fue inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos de Pensilvania el 9 de abril de ese año, lo que legitimaba la actividad minera.

III. El trámite procesal.

1. La demanda fue presentada por el apoderado judicial de los señores: Luis Evelio y Roberto Elías Gutiérrez Betancur, y radicada en el Tribunal Administrativo de Caldas el 24 de mayo de 1999¹. En el escrito solicitó, como primera pretensión, que se declarara que los demandantes eran propietarios con justo título de la mina denominada "El Ruby"; como pretensión segunda, que se declarara la nulidad de las Resoluciones No. 03251 del 9 de septiembre de 1998 y la No. 03935 del 23 de octubre siguiente, expedidas por el Departamento de Caldas; y como pretensión tercera, que a título de restablecimiento, se les permitiera ejercer nuevamente la actividad minera en el predio de su propiedad.

Como fundamento de sus pretensiones, los demandantes expusieron que el 30 de marzo de 1968, el Gobernador del Departamento de Caldas de ese entonces, les expidió a los señores: Roberto Elías, Luis Evelio y Gilberto Gutiérrez Betancur, el título minero No. 1 para la mina denominada "El Ruby".

El mencionado título fue expedido cumpliendo los requisitos exigidos por la normativa aplicable, se inscribió en la oficina de registro de instrumentos públicos del municipio de Pensilvania, e inmediatamente, se dio inicio a la exploración de la mina.

El 9 de septiembre de 1998, el Secretario de Gobierno del Departamento de Caldas, ordenó la suspensión de la actividad minera con fundamento en la ilicitud del título minero. Por tal razón, el señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur presentó dentro del término, el recurso de reposición correspondiente, sin embargo, fue desestimado porque el trámite no se realizó a través de abogado.

Igualmente, señalaron que la inexistencia del título como fundamento para ordenar la suspensión de la actividad minera, no era cierta, toda vez que a partir del momento en que les fue adjudicado el terreno, habían adquirido el derecho a

¹ El 1º de julio de 1999, el Tribunal Administrativo de Caldas se declaró sin competencia para conocer de la controversia, en tanto que el numeral 60 del artículo 128 del C.C.A., preceptuaba que el competente en única instancia para estos asuntos era el Consejo de Estado y por tal razón, remitió el expediente a esta Corporación.

explorarlo sin que existiera la obligación de explotarlo, condición, esta última, que era la que limitaba el Código de Minas aplicable.

De otro lado, aseveraron que la ley 20 de 1969 les fue erróneamente aplicada, toda vez que allí no se regulaban los aspectos relativos a los derechos adquiridos antes de la vigencia de la mencionada norma, de allí que, se debió mantener la aplicación de la Ley 85 de 1945, 141 de 1961 y el Decreto 507 de 1955, en razón a que esta legislación sí reglamentaba el supuesto del predio donde se encontraba la mina denominada "El Ruby".

Adicionalmente, manifestaron que los actos administrativos demandados se fundamentaron en una norma derogada, puesto que el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 fue derogado por el artículo 3256 del Código de Minas (Decreto Ley 2655 de 1988).

Finalmente, los demandantes indicaron que la prohibición de explorar la mina de su propiedad les había causado graves perjuicios económicos, ya que unos meses antes de la orden de suspensión, habían encontrado una veta para explotar, de la cual, planeaban extraer 10 libras de oro semanal, lo que se traduciría en ganancias del orden de \$1.800'000.000.

2. La demanda se admitió el 19 de noviembre de 1999 y fue notificada en debida forma a las entidades demandadas y al Ministerio Público.

El Ministerio de Minas y Energía, a través de apoderado judicial procedió a contestar la demanda; en relación con los hechos presentados en ella, indicó que no le constaba su certeza, en virtud de la delegación de funciones efectuada a la Gobernación del Departamento de Caldas, conforme a lo establecido en la resolución 32098 del 29 de octubre de 1992. Solicitó, entonces, que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que el Ministerio no expidió los actos administrativos demandados.

3. En auto del 28 de junio de 2001, se decretaron las pruebas. En lo que concierne a los documentos allegados por las partes, se señaló que se les daría el valor que en derecho correspondiera. De otro lado, en relación con los testimonios solicitados por los demandantes, sólo decretó uno de ellos, en tanto que los otros no cumplían los requisitos exigidos en el artículo 219 del C.P.C.

4. El 30 de abril de 2003, se corrió traslado a las partes, como también al Ministerio Público, para alegar de fondo y rendir concepto, en su orden.

5. El Ministerio de Minas y Energía, presentó escrito en el que solicitaba la nulidad de todo lo actuado, en atención a que no se había notificado debidamente la demanda a una de las demandadas, Departamento de Caldas.

6. El 20 de agosto de 2003, el Despacho puso en conocimiento del Departamento de Caldas la existencia de la nulidad prevista en el numeral 9 del artículo 140 del C.P.C., y la entidad solicitó que se declarara.

7. El 11 de marzo de 2004, se declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, con el fin de garantizar el derecho de defensa del ente departamental al cual no le fue notificada la demanda oportunamente.

8. El 10 de junio de 2004, se puso en conocimiento del Departamento de Caldas las pruebas decretadas y practicadas que obraban en el expediente.

9. El 10 de agosto de 2004, se admitió la demanda y se ordenó la notificación a las entidades demandadas.

El Ministerio de Minas reiteró los argumentos presentados en la contestación de la demanda inicial. De otro lado, el Departamento de Caldas señaló que la decisión de suspender la actividad minera en la propiedad de los demandantes obedeció a que se comprobó que no existía el certificado de registro minero, lo que impedía la exploración y explotación respectiva. Igualmente, solicitó que se declarara la excepción de inepta demanda respecto a la solicitud de nulidad de la resolución No. 03935 de 1998, en tanto que este acto administrativo no creó una situación jurídica nueva o diferente a la generada en la resolución No. 03251 expedida el mismo año. Finalmente, pidió que se declarara la caducidad de la acción, pues la demanda se presentó 7 meses después de la notificación y ejecutoria de los actos demandados.

10. El 30 de marzo de 2005, se abrió nuevamente el proceso a pruebas. Se tuvieron en cuenta las aportadas por las partes y se ordenó oficiar a las entidades

demandadas para que allegaran los soportes correspondientes para respaldar el reconocimiento de personería de sus apoderados.

11. El 26 de septiembre de 2005, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para rendir concepto.

El Ministerio de Minas insistió en que los actos demandados fueron proferidos por la Secretaría de Gobierno del Departamento de Caldas en virtud de la delegación de funciones realizada por el Ministerio mediante la resolución No. 32098 del 29 de octubre de 1992, de allí que, debía declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva.

El Departamento de Caldas manifestó que de acuerdo al informe rendido por uno de sus geólogos la mina denominada “El Ruby” tenía una exigua exploración y tampoco estaba siendo explotada, por lo tanto, la normativa aplicable obligaba a ordenar la suspensión de la actividad minera. Finalmente, indicó que la acción estaba caducada en tanto que se interpuso fuera del término legal.

El Ministerio Público rindió concepto, en el que sugirió que se decretara una prueba de oficio en orden a determinar cuándo se presentó la solicitud de conciliación prejudicial y esclarecer así la suspensión del término de caducidad en la presente acción. De otro lado, consideró que las pretensiones debían negarse, en atención a que el artículo 287 de la Ley 57 de 1987 -Código de Minas vigente al momento de expedir los actos acusados-, establecía que la autoridad correspondiente -en este caso el Departamento de Caldas quien por delegación del Ministerio de Minas recibió esta función- debía ordenar el cierre inmediato de las minas que fueran explotadas sin el respectivo título, así las cosas, los actos acusados tenían fundamento legal y constitucional.

12. El 12 de agosto de 2013, la Sala de Subsección C, decretó una prueba de oficio a la Procuraduría Judicial 28 de Manizales, para que certificara la fecha en que los demandantes presentaron solicitud de conciliación prejudicial en relación con el asunto de la referencia. El 3 de octubre siguiente, la Procuraduría allegó la documentación solicitada.

IV. Consideraciones

Corresponde a la Sala decidir la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por los demandantes contra las resoluciones N° 03251 del 9 de septiembre de 1998, mediante la cual se suspendió el ejercicio de una actividad ilícita de minería, y N° 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesta contra aquella, decisiones proferidas por el Departamento de Caldas.

1. Previo a resolver de fondo, es necesario estudiar lo pertinente a la competencia de esta Corporación para decidir el presente caso. Al respecto, es preciso acudir a lo consignado en reciente providencia, en la que se señaló:

“La competencia para conocer del presente asunto corresponde del Consejo de Estado, teniendo en cuenta que la Sala Plena de esta Corporación dirimió recientemente el debate presentado entre los artículos 128.6 del CCA.² y 295 de la Ley 685 de 2.001 -actual Código de Minas-³, determinando que si el acto administrativo lo expide una autoridad del orden nacional -o del orden territorial, pero actuando con base en una delegación de aquella- la competencia, en única instancia, corresponde al Consejo de Estado. Sin embargo, si el acto lo expide una autoridad territorial, en ejercicio de una competencia minera que le sea propia, la competencia jurisdiccional en primera instancia corresponderá a los tribunales administrativos.

“El problema consistía en que el art. 128.6 del CCA. asignaba al Consejo de Estado, en única instancia, la competencia para conocer de todos los asuntos *petroleros* y *mineros* –distintos de los contractuales, de reparación directa y los de nulidad y restablecimiento del derecho (siempre que estos últimos versen sobre asuntos relativos a impuestos mineros, contribuciones y regalías)-; pero la ley 685 de 2.001 -posterior en el tiempo- señaló que al Consejo de Estado, en única instancia, le corresponde conocer “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...” (Resalto fuera de texto)

“Esta modificación propició verdaderas dificultades hermenéuticas, porque la nueva ley modificó parcialmente la anterior, pero de ninguna manera la derogó, y por eso exigía una interpretación, por vía de autoridad, que definiera su alcance con estabilidad. Eso fue lo

² “Art. 128. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

“(…”)

“6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.

³ “Artículo 295. *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.”

que hizo la Sala Plena del Consejo de Estado, y por eso este Despacho sigue su instrucción en el sentido de que le adjudicó directamente a los tribunales –y no a los juzgados administrativos– la competencia en primera instancia para conocer de los asuntos mineros, diferentes de los contractuales, de modo que la segunda instancia corresponderá al Consejo de Estado. En este sentido, la Sala Plena concluyó:

“En términos coincidentes, el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 dispone que el Consejo de Estado conoce de las acciones referentes a controversias sobre **temas mineros**, cuando en ella sea parte la Nación o una entidad del orden nacional, siempre que se trate de causas diferentes a las que se suscitan en los contratos de concesión minera las cuales **son competencia de los tribunales administrativos en primera instancia**. (...)”⁴
(Resaltado fuera de texto original)

“En síntesis, los *asuntos petroleros* “en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías...” continúan siendo procesos de única instancia atribuidos al Consejo de Estado, en los términos del art 128.6 del CCA., porque la ley 685 no se refirió al tema petrolero, y por eso no lo modificó.

“Sin embargo, las acciones relativas a *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”, de allí que si la parte es una entidad territorial o una entidad descentralizada del mismo nivel serán atribuidos en primera instancia a los tribunales administrativos –no a los juzgados administrativos-, en los términos de la providencia citada de la Sala Plena del Consejo de Estado. Sin embargo, la misma Sala aclaró con solvencia argumentativa que si la entidad territorial actuó con fundamento en una potestad minera delegada por una entidad del orden nacional, la competencia jurisdiccional corresponde, en única instancia, al Consejo de Estado, porque en tal caso quien obró fue la Nación, por intermedio de la autoridad estatal a quien le encomendó la competencia del orden nacional a cargo suyo.

“Ahora bien, hay que reparar con detenimiento que el art. 295 de la ley 685 asignó al Consejo de Estado, en única instancia, las acciones relativas a asuntos mineros, diferentes de los contractuales, pero no dijo nada sobre los temas mineros de reparación directa ni los de nulidad y restablecimiento del derecho - siempre que estos últimos versen sobre asuntos relativos a impuestos mineros, contribuciones y regalías-, de allí que el Despacho entiende que en estas dos materias también permanece vigente el art. 128.6 del CCA., porque no fue modificado en ese aspecto por la nueva disposición.”⁵

⁴ Consejo de Estado - Auto de Marzo 27 de 2012 - Exp. 11001032600020100002900 - C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, proveído del 23 de mayo de 2012, expediente 42.827. C.P. Enrique Gil Botero.

De acuerdo a lo transcrito, queda claro que esta Corporación tiene competencia funcional para conocer del asunto, en única instancia, conforme a los artículos 128.6 del C.C.A., 146 A del C.C.A. y 295 de la ley 685 de 2.001, pues las resoluciones demandadas se refieren a un tema minero donde es parte una entidad autónoma del orden nacional⁶, y aún cuando la expedición de los actos estuvo a cargo de una entidad departamental -Departamento de Caldas-, ésta lo hizo con fundamento en una delegación expresa del Ministerio de Minas y Energía.

Adicionalmente, se insiste, el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, vigente al momento de presentación de la demanda, atribuía al Consejo de Estado, el conocimiento en única instancia de los procesos "...que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación, o una entidad territorial o descentralizada"; esta atribución persiste en la legislación vigente⁷ en los siguientes términos: "El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia (...) (6) De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales".

Como se observa, sin importar que las pretensiones se refieran a la simple nulidad de un acto, o a ésta junto con el respectivo restablecimiento del derecho, basta que la materia del proceso, haga alusión a asuntos mineros o petroleros⁸, para que sea el Consejo de Estado en única instancia, quien conozca de este tipo de procesos.

⁶ "Ahora bien, la Carta Política garantiza la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. En esa medida, tales Corporaciones son entidades descentralizadas y están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional. La Corte ha señalado que las CAR son organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central..." Corte Constitucional, sentencia C-298 del 27 de abril de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁷ Esta disposición fue modificada por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998.

⁸ En la actualidad, con exclusión de aquellos relativos a impuestos, contribuciones y regalías.

De otra parte, se establece en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999⁹ expedido por esta Corporación, que en relación con la “distribución de los negocios entre las secciones” del Consejo de Estado, le corresponde a la Sección Tercera conocer de “(1) Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, mineros y petroleros”, así como de “(2) los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero”.

Así las cosas, esta Subsección de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo, es competente para conocer del caso objeto de análisis.

2. De otro lado, es preciso pronunciarse sobre la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en consideración a que las entidades demandadas solicitaron que se declarara esta excepción, comoquiera que la demanda no se había interpuesto en el término legal.

En relación con la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, señala que se cuenta con un término de 4 meses “contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso”.

Así las cosas, se pasará a verificar las fechas en las que quedaron debidamente ejecutoriados los actos acusados, a efectos de establecer si la demanda se presentó en tiempo.

En efecto, los actos administrativos demandados son la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, que fue notificada a uno de los demandantes el 7 de octubre siguiente (Fol. 16 vto. cuad. ppal.), y la Resolución No. 03935 del 23 de octubre de 1998, que fue notificada al señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur, el 21 de noviembre de ese año (Fol. 17 vto. cuad. ppal.).

Ahora bien, de acuerdo a la constancia de notificación de la Resolución No. 03251 que obra a folio 17 vto. del cuaderno principal, los notificados tenían 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de notificación del acto

⁹ Modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003.

administrativo -7 de octubre de 1998-, para presentar el recurso de reposición procedente.

Revisado el calendario de 1998, el término de 10 días se cumplía el 20 de octubre de ese año, toda vez que la notificación de la mencionada resolución ocurrió el 7 de ese mes y año, y teniendo en cuenta los días festivos, el plazo para presentar el recurso de reposición vencía en la fecha mencionada.

Así las cosas, conforme al escrito que obra en el expediente de folios 18 a 21 del cuaderno principal, el señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur presentó escrito de reposición el 20 de octubre de 1998, es decir, el último día del plazo establecido en el acto administrativo para formular el recurso.

Por lo anterior, la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, no quedó debidamente ejecutoriada, en tanto que en su contra, se interpuso un recurso de reposición dentro del término previsto para tal fin. Posteriormente, la Gobernación de Caldas profirió la Resolución No. 03935 del 23 de octubre de 1998, mediante la cual se inadmitió el recurso de reposición interpuesto, en tanto que quien lo presentó no era abogado titulado. De acuerdo a la constancia que obra a folio 17 vto. del cuaderno principal, esta decisión se notificó al interesado el 21 de noviembre de 1998.

De lo expuesto, se advierte que el término para presentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho vencía el 22 de marzo de 1999, puesto que el acto que resolvió inadmitir el recurso de reposición y dejar en firme la decisión adoptada mediante la Resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, se notificó al interesado el 21 de noviembre de 1998, por lo anterior, el plazo para incoar la acción era de 4 meses contados a partir del día siguiente de la notificación del acto.

Ahora bien, conforme la certificación expedida por el Procurador 28 Judicial II Administrativo de Manizales que obra a folio 353 del cuaderno principal, los señores: Luis Evelio y Roberto Elías Gutiérrez Betancur presentaron solicitud de conciliación prejudicial el 19 de marzo de 1999, circunstancia que suspende el término de caducidad de acuerdo a lo establecido en el artículo 80 de la Ley 446

de 1998 que modificó el artículo 60 de la Ley 23 de 1991¹⁰, normativa aplicable al presente asunto¹¹.

Asimismo, obra prueba en el expediente que el 5 de abril de 1999, se realizó la audiencia de conciliación prejudicial, la cual fue suspendida por solicitud de las partes (Fol. 22 y 23 cuad. ppal.), posteriormente, el 7 de ese mes y año se reunieron los interesados para celebrar nuevamente la audiencia, sin embargo, se aplazó por segunda vez (Fol. 24 cuad. ppal.). Finalmente, el 21 de mayo de 1999, se llevó a cabo la audiencia, la cual fracasó por no existir ánimo conciliatorio entre las partes (Fol. 25 a 27 cuad. ppal.).

Así las cosas, se da por acreditado que el 19 de marzo de 1999, los demandantes elevaron petición de conciliación prejudicial, y la audiencia finalmente se realizó el 21 de mayo de ese año, resultando fallida, así que la suspensión de la caducidad se cuenta desde el día de presentación de la solicitud de conciliación hasta la fecha de la celebración de la audiencia, momento a partir del cual, se reanuda el conteo de los cuatro días que faltaban para el vencimiento del término de caducidad.

De acuerdo a lo anterior, comoquiera que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se incoó el 24 de mayo de 1999, conforme lo demuestra el sello de recibido del Tribunal Administrativo de Caldas que obra a folio 37 vto. del cuaderno principal, y la audiencia de conciliación se celebró el 21 de ese mes y año, se advierte que la acción se encontraba dentro del término, en atención a que se presentó dentro de los 4 días que faltaban para que el plazo legal venciera.

¹⁰ "Artículo 60. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente podrán formular solicitud de conciliación prejudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al Juez o Corporación que fuere competente para conocer de aquéllas. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

"El término de caducidad no correrá desde el recibo de la solicitud en el despacho del Agente del Ministerio Público, hasta por un plazo que no exceda de sesenta (60) días. Para este efecto, el plazo de caducidad se entenderá adicionado por el de duración de la etapa conciliatoria.

"Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud, el Agente del Ministerio Público, de encontrarla procedente, citará a los interesados, para que dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la citación, concurren a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale. Con todo, sin perjuicio de lo previsto en esta ley en relación con los términos de caducidad de la acción, las partes podrán pedirle al Agente del Ministerio Público que señale una nueva fecha." (Subrayado fuera del texto).

¹¹ El artículo 60 de la Ley 23 de 1991, fue derogado por el artículo 40 de la Ley 640 de 2001, sin embargo, se aplica al presente asunto, toda vez que al momento de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, se encontraba vigente.

Por las razones expuestas, no procederá la declaratoria de caducidad solicitada por las entidades demandadas.

3. Por otra parte, se advierte que el Ministerio de Minas y Energía solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, en consideración a que esta entidad no profirió los actos administrativos demandados.

Del análisis de los actos administrativos demandados, se advierte que las resoluciones No. 03251 del 9 de septiembre de 1998 y No. 03935 del 23 de octubre de ese mismo año, fueron proferidas, la primera por el Secretario de Gobierno Departamental de Caldas y una abogada de asuntos mineros, y la segunda por el Secretario de Gobierno y por un asesor de minas, de allí que, no hay lugar a dudas de que el Ministerio ni ninguno de sus funcionarios suscribió las resoluciones acusadas.

Adicional a lo anterior, revisada la Resolución No. 32098 del 29 de octubre de 1992, el Ministerio de Minas y Energía, delegó en la Gobernación de Caldas, el trámite de todos los negocios mineros que de acuerdo al Código de Minas, fueran de su competencia. En efecto, la citada resolución señaló:

“EL MINISTRO DE MINAS Y ENERGÍA, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de las que le confieren los artículos 263 y 264 del Código de Minas, y

“CONSIDERANDO

“Que la Gobernación de Caldas cuenta, al interior de su organización administrativa, con una Sección Administrativa de Asuntos Mineros dentro de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, integrada por personal idóneo y con los elementos necesarios para atender pronta y eficazmente algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía, mediante delegación permanente.

“Que el Código de Minas autoriza al Ministerio para delegar en las Gobernaciones el trámite de los negocios mineros y la expedición de los actos administrativo que los definan.

“Que la Ordenanza No. 019 del 30 de noviembre de 1989 de la Asamblea Departamental de Caldas determinó la estructura de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad y el Decreto No. 0063 del 31 de enero de 1991 fijó la estructura de la Sección Administrativa de Asuntos Mineros para cumplir con la nueva legislación minera, la delegación del Ministerio de Minas y Energía y la Ordenanza mencionada.

“Que, no obstante, la enorme importancia que reviste el ejercicio de funciones delegadas en materia minera hace indispensable que él esté a cargo en el futuro de una dependencia cuyo nivel jerárquico sea superior al de una Sección.

“RESUELVE

“ARTÍCULO PRIMERO. Delégase en la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, el trámite de todos los negocios mineros que, de acuerdo con el Código de Minas, son competencia directa del Ministerio de Minas y Energía y la expedición de los actos administrativos que los definan, con excepción de:

“1. La celebración, terminación, caducidad, reversión de contratos de concesión, así como la devolución de áreas y cesión de derechos a que den lugar y todos aquellos trámites que impliquen su modificación o que sean efecto de los mismos.

“2. El trámite y decisión de aportes mineros.

“3. La función de registro minero.

“4. La liquidación de regalías.

“PARÁGRAFO PRIMERO: Los programas de asistencia técnica serán coordinados por el Ministerio de Minas y Energía y asumidos conjuntamente por las entidades adscritas y vinculadas a éste y la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad.

“PARÁGRAFO SEGUNDO: De las solicitudes y trámites sobre áreas comunes al Departamento de Caldas y otros Departamentos conocerá el Ministerio de Minas y Energía.

“PARÁGRAFO TERCERO: La delegación que se establece en el presente artículo tiene efectos inmediatos y comprende todos los negocios mineros a que él se refiere, incluidos los que se encuentran en trámite en el Ministerio, estén o no otorgados los títulos.

“ARTÍCULO SEGUNDO. La Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, en ejercicio de las funciones que se delegan, podrá solicitar la asistencia y asesoría del Ministerio de Minas y Energía, en los términos del convenio que deberán suscribir ambas entidades para establecer las condiciones de tiempo, naturaleza y forma de la asistencia y asesoría.

“ARTÍCULO TERCERO. La Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, remitirá al Ministerio de Minas y Energía, con destino al Registro Minero, todos los documentos y actos que, de conformidad con el Código de Minas, deban ser

inscritos oficiosamente por la administración. Asimismo, enviará los informes y documentos necesarios para la liquidación de regalías.

“ARTÍCULO CUARTO. De conformidad con el artículo 266 del Código de Minas, los actos que ejecute la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, en ejercicio de las funciones que por esta Resolución se le delegan, se ajustarán estrictamente en su trámite, forma y contenido, a las disposiciones de dicho Código, se considerarán como de carácter nacional para todos los efectos legales y contra ellos procederá únicamente el recurso de reposición al tenor del citado artículo.

“Los interesados en el trámite de los negocios mineros que se surtan en la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, deberán utilizar los formularios diseñados por el Ministerio de Minas y Energía, que podrán ser impresos y cobrados por la Gobernación de Caldas.

“ARTÍCULO QUINTO. La delegación que por esta Resolución se confiere comprende las funciones de vigilancia y fiscalización que, de acuerdo con la legislación minera, corresponden al Ministerio de Minas y Energía, pero éste conservará la facultad de ejercerlas con carácter excepcional cuando especiales circunstancias así lo aconsejen.

“ARTÍCULO SEXTO. El Ministerio de Minas y Energía podrá realizar visitas, en cualquier tiempo, a la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, con el fin de verificar el cumplimiento de las funciones delegadas.

“ARTÍCULO SÉPTIMO. La Gobernación de Caldas adelantará todos los trámites necesarios ante las autoridades competentes para la creación, en el término de un año contado a partir de la vigencia de esta Resolución, de una Secretaría de Minas y Energía que desempeñará las funciones que se delegan a la Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad.

“ARTÍCULO OCTAVO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.” (Subrayado fuera del texto) (Fol. 86 a 88 cuad. ppal.).

De la lectura de la resolución transcrita se puede establecer que el Ministerio de Minas y Energía delegó, de forma inmediata, en la Gobernación de Caldas, Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo de la Comunidad, el trámite de todos los negocios mineros y la expedición de los actos administrativos correspondientes, siempre y cuando fueran competencia del Ministerio, de acuerdo con lo establecido en el Código de

Minas.

Así las cosas, se advierte que el Ministerio de Minas y Energía a partir de la expedición de la mencionada resolución -29 de octubre de 1992-, no era la entidad competente para expedir actos administrativos relacionados con el trámite de asuntos mineros.

Ahora bien, los asuntos relacionados con la celebración, terminación, caducidad, reversión de contratos de concesión, devolución de áreas y cesión de derechos, trámites que impliquen su modificación o que sean efecto de los mismos; el trámite y decisión de aportes mineros; la función de registro minero; y, la liquidación de regalías; de acuerdo a la normativa señalada, sí seguirían siendo de la exclusiva competencia del Ministerio, de allí que, la Gobernación de Caldas no estaba facultada para pronunciarse en relación con alguno de estos supuestos.

No obstante, revisado el contenido de los actos demandados, es posible colegir que la decisión de suspender una actividad minera no está inmersa en los eventos acabados de señalar, por lo tanto, la entidad competente para expedirlos era la Gobernación de Caldas, de acuerdo a la delegación realizada por la resolución ya estudiada.

Así las cosas, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva¹² respecto del Ministerio de Minas y Energía, en atención a que no fue la entidad que expidió los actos administrativos demandados, y en ese orden, no existe fundamento alguno para estudiar de fondo el asunto en relación con esta entidad.

4. En atención a que ya se resolvieron las cuestiones previas en el proceso de la referencia, se pasará a realizar el análisis del caso *sub examine* en los siguientes términos.

¹² "La legitimación en la causa *-legitimatío ad causam-* se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. Es decir, tener legitimación en la causa consiste en ser la persona que, de conformidad con la ley sustancial, se encuentra autorizada para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida objeto de la decisión del juez, en el supuesto de que aquélla exista. Es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal" Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, el 23 de abril de 2008, M. P. Ruth Stella Correa Palacio, expediente 16.271.

Como presupuesto fundamental para la procedencia de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, es el que éstas se interpongan frente a actos administrativos y no ante simples manifestaciones de las administraciones públicas, carentes de efectos¹³. Como consecuencia de ello, resulta necesario al juez de conocimiento de estas acciones, percatarse de dicha situación; es decir, evidenciar que se trate de una manifestación unilateral de la voluntad de una entidad pública o un particular en estricto cumplimiento de funciones administrativas, capaz de generar efectos jurídicos frente a sujetos.

En el caso objeto de análisis, de la simple lectura de la parte resolutive de la Resolución 03251 de 9 de septiembre de 1998, se evidencia que en ella se le está ordenando al señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur, que suspenda la actividad minera adelantada en la microcuenca de la quebrada La Palma, vereda Moravia, del municipio de Pensilvania.

En efecto, restringir que un sujeto de derecho pueda desarrollar una actividad, constituye sin duda alguna, una manifestación de la voluntad de una entidad pública en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos frente a uno o varios sujetos de derecho. Por lo tanto, no cabe duda entonces, que la Resolución 03251 del 9 de septiembre de 1998 proferida por la Gobernación de Caldas es un acto administrativo. Esta misma situación se predica de la Resolución 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesto por el señor Luis Evelio Gutiérrez Betancur contra la decisión que suspendió el ejercicio de la actividad minera.

Con fundamento en estas consideraciones, es pertinente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que se formuló por los demandantes contra actos administrativos de contenido particular que generan efectos en ellos, y en consecuencia, en caso de verificarse la ilegalidad de éstos, así como la afectación a los demandantes, esta sentencia debería declarar la nulidad de los mismos y condenar a la respectiva indemnización de perjuicios a la parte demandada.

Adicionalmente, en el caso objeto de análisis, los demandantes alegan la violación al ordenamiento jurídico de los actos administrativos proferidos por la Gobernación de Caldas y aducen la existencia de perjuicios con ocasión de ello, que en su

¹³ Artículos 84 y 85 del Código Contencioso Administrativo.

entender deben ser resarcidos. En otras palabras, no sólo les interesa la declaratoria de ilegalidad del acto acusado, sino que se les restablezcan sus derechos patrimoniales, por lo tanto, es procedente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con los actos administrativos demandados.

5. Con fundamento en las pruebas que obran en el proceso, están demostrados los siguientes hechos:

5.1. De acuerdo a lo consignado en la copia auténtica del título minero No. 1 de 1968, a los señores: Luis Evelio Gutiérrez Betancur, Roberto Elías Gutiérrez Betancur y Gilberto Gutiérrez Muñoz les fue asignada la mina de oro, plata y otros metales denominada “El Ruby”, ubicada en la vereda Moravia del municipio de Pensilvania, Caldas (Fol. 18 a 21 cuad. ppal.).

5.2. Igualmente, obra en el expediente una certificación de la Superintendencia de Notariado y Registro, en la que se señala lo siguiente:

“Que el día nueve (9) de abril de mil novecientos sesenta y ocho (1968), se inscribe el registro de la primera copia del título de mina número uno (1), expedido (sic) por la Gobernación del Departamento de Caldas, Secretaría de Hacienda (Sección de Minas), con fecha marzo 30 de 1968, y cuyos partes (sic) más importantes de dicho título (sic) dicen: TÍTULO DE MINA NÚMERO UNO (1), AÑO DE EXPEDICIÓN 1968, CLASE DE MINA: VETA DE ORO, PLATA Y OTROS. NOMBRE DE LA MINA “EL RUBY”. DEPARTAMENTO DE CALDAS, MUNICIPIO: PENSILVANIA. PARAJE: MORAVIA. DESCUBRIMIENTO ANTIGUO. TÍTULO PARA LOS SIGUIENTES: PARA LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BETANCUR, DENUNCIATE, nueve (9) acciones de veinticuatro parte..... (sic) ROBERTO ELÍAS GUTIÉRREZ BETANCUR: (sic) siete (7) acciones: y para ALFONSO ZULUAGA RODRÍGUEZ, una (1) acción..... (sic) GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS, SECRETARÍA DE HACIENDA, SECCIÓN MINAS, Manizales marzo 30 de 1968. Los terrenos que cruz a la mina se encuentran en rastrojos, montes y pastos de propiedad de Samuel Salazar y Alonso Ramírez J. registrado en el libro de registro tomo 49, folio 289, partida 244, matrícula de Pensilvania tomo 54, partida 123.” (Mayúsculas en original) (Fol. 8 cuad. ppal.)

5.3. El 6 de agosto de 1998, el Personero Municipal del municipio de Pensilvania, suscribió una comunicación dirigida a la Gobernación de Caldas, en la que informaba:

“Con un cordial saludo y en defensa de los intereses de la comunidad, quiero dar a conocer a esa oficina, lo que viene sucediendo con la explotación de la mina filón de oro, cobre, plata y otros metales de viejo descubrimiento, denominada El Ruby y cuyo último propietario fue el señor Tobías Ortiz (fallecido), ubicada en el municipio de Pensilvania, en la vereda Moravia, carretera departamental que comunica con el corregimiento de Arboleda.

“Le estoy anexando fotocopia del título de mina número uno (1) expedido en 1968 a nombre del señor Luis Evelio Gutiérrez Betancourth (sic) para su posterior análisis.

“Preocupa mucho esta explotación, por cuanto el citado señor Gutiérrez está rompiendo con dinamita las rocas que se encuentran localizadas por debajo de la carretera ya mencionada y como es la única vía que de Pensilvania conduce al corregimiento de Arboleda y a otros municipios de Antioquia, en caso de sufrir daño la vía éstos quedarían incomunicados con la cabecera municipal.

“Esta Personería queda pendiente de cualquier decisión tomada por ustedes en tal sentido y estaría dispuesta en acompañar la delegación por ustedes designada, para bien de los recursos naturales y del medio ambiente.

“Así mismo, estaré dando aviso a la primera autoridad del municipio para que tome los correctivos de rigor en materia de explotación de minas y perturbación del bien común” (Fol. 55 cuad. ppal.)

5.4. El 21 de agosto de 1998, un geólogo de la Sección Administrativa de Asuntos Mineros de la Gobernación de Caldas, presentó un informe sobre la supuesta explotación ilícita en la mina “El Ruby”, en los siguientes términos:

“El 6 de agosto del presente año se allegó el oficio P.E.P. 079 del Dr. **FABIO ALBERTO RAMÍREZ ZULUAGA**, personero del municipio de Pensilvania, donde se denuncia una explotación minera a cargo del señor **LUIS EVELIO GUTIERREZ BETANCOURTH** (sic), localizada en la Vereda Moravia del mencionado municipio.

“Como consecuencia de lo anterior, el Secretario de Gobierno Departamental Dr. **RAÚL ANTONIO OSORIO NARANJO**, ordena visita técnica al sitio de interés minero para el día 18 de agosto, con el fin de verificar los hechos y de esta manera tomar las medidas preventivas a que haya lugar. Es así como se emite el siguiente concepto:

“Localización del prospecto:

“El prospecto minero se localiza en área de influencia de la microcuenca de la quebrada La Palma, Vereda Moravia, municipio de Pensilvania, aproximadamente a una hora y media en jeep por la vía que desde el casco urbano de dicho municipio conduce al corregimiento de Arboleda.

“Observaciones de campo:

“Se ha iniciado una excavación subterránea a sólo 3.5 metros aproximadamente debajo del carretable departamental, cuyo avance alcanza los 2 metros en túnel con una sección aproximada de 1,2 m de ancho por 1,5 m de alto, éste corto tramo presenta fortificación en madera compuesta hasta el momento por tres puertas de sección completa forradas con madera de sección de mucho menor diámetro.

“En el frente del túnel aflora un filón con un espesor promedio de 10 a 15 cms y disposición estructural NS/25E, encajado en una roca esquistosa y micacea color negro muy fracturada, con dirección de la esquistosidad variable: EW/43S y N65W/59S. El filón se compone de sulfuros metálicos de color negro en una ganga de abundante cuarzo y mica blanca.

“Los 3.5 metros de diferencia entre el techo de la bocamina y la carretera muestran un perfil compuesto por un depósito coluvial y de afirmado de la vía de un metro de espesor, suprayaciendo el esquisto micaceo altamente fracturado. La bocamina se localiza en una zona de falla y de cárcava, ésta última, originada por el efecto erosivo del agua de escorrentía que aprovecha estas zonas para su escurrimiento.

“Infraestructura hallada:

“Se encontró una casa campamento de aproximadamente 12 m² con techo de zinc y en predios del señor LEONARDO DUQUE, igualmente un cajón en madera de 2 m de largo por 50 cm de ancho con trampas para concentrar metales pesados.

“Conclusión:

“El señor LUIS EVELIO GUTIÉRREZ BETANCOURTH (sic), realiza una explotación de metales preciosos por método subterráneo, con avance de túnel mediante voladuras y empleando muy posiblemente herramientas convencionales para la extracción del material útil y estéril. Dicha actividad no cuenta con el soporte legal para su libre ejercicio, pues no se presenta documentación respectiva que indique lo contrario; anexo copia de un título otorgado en el año de 1968.

“PASE A OFICINA JURÍDICA PARA LO DE SU COMPETENCIA”
(Mayúsculas y negrillas en original) (Fol. 53 y 54 cuad. ppal.).

5.5. El 9 de septiembre de 1998, la Gobernación de Caldas expidió la Resolución No. 03251, por medio de la cual, se ordenó la suspensión de una actividad minera ilícita que se desarrollaba en la mina denominada “El Ruby”.

5.6. El 23 de octubre siguiente, la Gobernación de Caldas expidió la resolución No. 03935, en la que se resolvió el recurso de reposición que interpuso el demandante contra la anterior decisión.

6. De las pruebas que se acaban de transcribir se tiene por probado que en el año 1968, a los señores: Luis Evelio y Roberto Elías Gutiérrez Betancur, se les expidió el título minero No. 1 para explorar y explotar la mina denominada "El Ruby".

Por lo tanto, se acreditó el interés de los demandantes para interponer la presente acción, toda vez que los actos demandados ordenaron la suspensión inmediata del ejercicio de la actividad minera realizada en la mina "El Ruby".

7. Aclarado lo anterior, se pasará a verificar si los actos acusados, vulneraron la normativa constitucional, ambiental y minera aplicable al caso. Al respecto, se tiene que el Código de Minas¹⁴, vigente en la época en que se expidieron los actos acusados, señalaba que:

"Artículo 3º PROPIEDAD DE LOS RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES. De conformidad con la Constitución Política, todos los recursos naturales no renovables del suelo y del subsuelo pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible. En ejercicio de esa propiedad, podrá explorarlos y explotarlos directamente a través de organismos descentralizados, o conferir a los particulares el derecho de hacerlo, o reservarlos temporalmente por razones de interés público, todo de acuerdo con las disposiciones de este Código.

"Lo dispuesto en el presente artículo se aplica sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción sólo comprende las situaciones jurídicas, subjetivas y concretas, debidamente perfeccionadas y que antes del 11 de diciembre de 1969, fecha en que entró a regir la Ley 20 de este mismo año, hubieren estado vinculadas a yacimientos descubiertos y que conserven su validez jurídica.

"(...)

"Artículo 5º EXTINCION DE DERECHOS DE PARTICULARES. Los derechos de los particulares sobre el suelo el subsuelo minero o sobre minas, a título de adjudicación, redención a perpetuidad, accesión a la propiedad superficiaria, merced, remate, prescripción o por cualquier otra causa semejante, se extinguieron en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969. En consecuencia, las disposiciones del presente Código no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni convalidan en ningún caso, los mencionados extinguidos derechos.

¹⁴ Decreto 2655 del 23 de diciembre de 1988, que fue derogado por la Ley 685 de 2001, actual Código de Minas.

“Los derechos de los particulares sobre las minas mencionadas en el inciso anterior que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, se extinguen en favor de la Nación si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo.”

“ARTICULO 6o. DERECHOS ADQUIRIDOS O CONSTITUIDOS Y MERAS EXPECTATIVAS. Para efectos del presente Código, son derechos adquiridos y constituidos solamente:

“1. Los contratos de concesión suscritos y debidamente solemnizados por escritura pública, que hayan sido publicados en el Diario Oficial.

“2. Los permisos y licencias otorgados mediante resolución debidamente ejecutoriada, que conserven su vigencia y validez a la fecha de expedición de este Código.

“3. Los aportes otorgados a organismos adscritos o vinculados al Ministerio y los contratos que con base en ellos se hayan celebrado.

“4. Los derechos vigentes al tenor de los artículos 3º y 5º, de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales, que consten en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas.

“Las demás situaciones jurídicas contenidas en solicitudes en trámite consagradas en disposiciones anteriores, se considerarán para todos los efectos como simples expectativas.”

“(…)

“ARTICULO 9o. SEÑALAMIENTO DE ZONAS RESTRINGIDAS PARA LA MINERIA. El Ministerio podrá señalar, de acuerdo con estudios previos, zonas en las cuales no deben adelantarse trabajos mineros de prospección, exploración o explotación por constituir reservas ecológicas, incompatibles con dichos trabajos, de acuerdo con el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, o por considerar que es necesario dedicarlas exclusivamente a la agricultura o a la ganadería, como factores de especial importancia económica.

“El señalamiento de que trata el inciso anterior no afecta los títulos expedidos con anterioridad, mientras conserven su validez.

“No obstante lo aquí dispuesto, podrá el Ministerio, {por vía general}¹⁵, autorizar que en las zonas mencionadas en el presente artículo, puedan adelantarse actividades mineras, en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción de los minerales, que no afecten los aprovechamientos económicos de la superficie o con la obligación de realizar obras y trabajos especiales de preservación o mitigación de sus efectos negativos o de los deterioros originados en dichas actividades sobre los recursos naturales renovables, el medio ambiente o el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

¹⁵ Este aparte fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el 9 de junio de 1993, sentencia C-216, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

“ARTICULO 10. ZONAS RESTRINGIDAS PARA ACTIVIDADES MINERAS. Podrán adelantarse actividades mineras en todo el territorio nacional, exceptuadas las siguientes áreas:

“a) Dentro del perímetro urbano de las ciudades y poblaciones, determinado por los acuerdos municipales, salvo que lo autorice el Ministerio, previo concepto de la correspondiente alcaldía;

“b) En las zonas ocupadas por obras públicas o servicios públicos, salvo que con las restricciones a que haya lugar, lo autorice el Ministerio, previo concepto favorable del organismo o entidad pública, que tenga a su cargo la gestión o responsabilidad directas de la obra o servicio;

“c) En los trayectos fluviales de navegación permanente que señale el Ministerio, previo concepto de la autoridad nacional correspondiente a cuyo cargo esté la conservación de la navegabilidad de dichos trayectos;

“d) En las áreas ocupadas por edificios, construcciones y habitaciones rurales, incluyendo sus jardines, huertas y solares, salvo que lo consienta su propietario o poseedor;

“e) En las zonas de reserva ecológica, agrícola o ganadera de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9o., de este Código y,

“f) En las zonas que constituyen reserva minera indígena, salvo que sin detrimento de las características y condiciones culturales y económicas de los respectivos grupos aborígenes, se puedan adelantar labores mineras por ellos mismos o con su concurso, con la autorización del Ministerio, previo concepto favorable de la División de Asuntos Indígenas del Ministerio de Gobierno.

“En los actos que otorguen títulos mineros, se entenderán excluidos los terrenos, zonas y trayectos relacionados en este artículo, sin necesidad de declaración de la administración, ni de manifestación o renuncia del beneficiario, ni modificación de los documentos y planos que acompañen su solicitud.

“Artículo 11. EJERCICIO ILEGAL DE ACTIVIDADES MINERAS. Está prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin título registrado y vigente. Quien contravenga esta norma, incurrirá en las sanciones a que se refiere este Código, el Código Penal y las demás contenidas en disposiciones especiales.

“(…)

“Artículo 287. EXPLOTACION ILICITA E IRREGULAR. El Ministerio está en la obligación de impedir o clausurar los trabajos de exploración subterránea y de explotación si llegare a comprobar que quien los realiza carece de título minero que lo autorice. En estos casos cerrará de inmediato los frentes de trabajo que se hallaren en actividad y fijará al explorador o explotador un plazo no mayor de dos (a) meses para retirar las maquinarias y equipos, así como los elementos instalados que puedan retirarse sin detrimento de los yacimientos o de sus accesos.

“Le fijará además una caución hasta de cien (100) salarios mínimos mensuales para asegurar que no continuará, con sus trabajos todo

sin perjuicio de la responsabilidad que pueda caberle conforme a la ley penal.

“Es entendido que lo aquí lo dispuesto no tiene aplicación en las explotaciones de subsistencia realizada en terrenos aluviales de que trata el Capítulo XVII de este Código.

“(…)

“Artículo 302. EXPLORACION Y EXPLOTACION ILICITA. Para todos los efectos, se considera que hay exploración o explotación ilícita de recursos mineros:

“a) Cuando se adelanten trabajos y obras de exploración por métodos de subsuelo sin el correspondiente título minero;

“b) Cuando se realicen trabajos de exploración superficial o por métodos de subsuelo en las áreas marinas y costeras de que trata el Capítulo XV sin autorización de la entidad que tiene derecho a recibirla en aporte;

“c) Cuando se realicen trabajos de explotación sin título minero;

“d) Cuando se explore por métodos de subsuelo o se explote internándose en terrenos que estén fuera de los linderos del título minero o en las partes del subsuelo que se encuentren fuera de la proyección vertical de tales linderos;

“e) Cuando el beneficiario de un título minero que halla perdido vigencia por cualquier causa continúe los trabajos de exploración por métodos de subsuelo o continúe la explotación;

“f) Cuando por parte del explorador o explotador de otros minerales, se encontraren piedras preciosas o semipreciosas y los explote sin acuerdo con Ecominas, con violación de lo dispuesto en el artículo 103 de este Código;

“g) Cuando el beneficiario de un título explore por método de subsuelo o explote en las áreas y lugares señalados en los literales a), b), d) y f) del artículo 10 de este Código, sin encontrarse en las situaciones de excepción que estos mismos literales tienen previstas;

“h) Cuando el beneficiario de un título minero explore por método de subsuelo o explote, en las áreas y lugares de que tratan los literales c) y e) del artículo 10 antes mencionado.

“(…)” (Subrayado fuera del original).

Sea lo primero advertir que la propiedad del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que se encuentren en éste o en el suelo, le corresponde al Estado,

de conformidad con lo prescrito en el artículo 332 de la Constitución Política, en los siguientes términos:

“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”

De allí se deriva, la posibilidad de la existencia de derechos de los particulares, anteriores a la expedición de la Carta Política, los cuales deberán ser respetados.

Ahora bien, el Código de Minas vigente al momento de expedición de los actos administrativos demandados, era el contenido en el Decreto 2655 de 23 de diciembre de 1988, el cual fue expedido por el ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias, es decir con fuerza material de ley, y que se viene de transcribir.

Si bien, este instrumento normativo se profirió con anterioridad a la Constitución Política de 1991, allí se estableció con fuerza material de ley, la propiedad del Estado sobre los recursos del suelo y el subsuelo, así como de los materiales pétreos.

Resulta indiscutible la propiedad del Estado sobre los materiales que se extraigan del suelo y el subsuelo, bajo la vigencia del anterior Código de Minas, lo cual no obsta, como allí mismo se estableció, para que los particulares puedan desarrollar actividades productivas en relación con ellos, bien sea en atención al reconocimiento de derechos adquiridos antes de la expedición del mencionado estatuto, o a través de la habilitación que el Estado les otorgue, con fundamento en las reglas contenidas en el mismo.

En lo que respecta a las modalidades de acceso de los particulares a los materiales mineros de propiedad del Estado, puede señalarse, con base en la transcripción de las disposiciones, que existen dos hipótesis para ello: 1. Explotaciones de minerales desarrolladas por particulares, debidamente perfeccionadas; vinculadas a yacimientos descubiertos antes de la Ley 20 de 1969; y válidas al momento de expedición del Decreto 2655 de 1988; y 2. Explotaciones de canteras y demás materiales de construcción¹⁶ de origen mineral, realizadas antes de la expedición del

¹⁶ Al interior del Código, se establece una determinación de los alcances de los materiales de construcción en el artículo 109 “Para los efectos de este Código, se denominan materiales de

Decreto 2655 de 1988 por parte de los propietarios de los predios donde estas se encuentren.

Pese a esta comprensión, se establece en el artículo 6º, lo pertinente a los derechos adquiridos o constituidos y las meras expectativas. Esta aparente taxatividad de los derechos adquiridos, como se observa, contemplaría a la primera de las hipótesis referida; en lo que respecta a la segunda, no puede interpretarse de manera restrictiva, y por ende, en materia de explotación de minerales para construcción, debe reconocerse el derecho adquirido aludido, pues así lo establece el artículo 4º del Decreto 2655 de 1988.

De otro lado, de acuerdo a la normativa transcrita, se consideraba una exploración o explotación ilícita, cuando se realizara sin el correspondiente título minero. Al respecto, el artículo 289 del Código de Minas, señalaba:

“El Registro Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de las actas de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros, de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo.

“El Registro será llevado por el Ministerio de Minas y Energía en sus oficinas centrales y podrá descentralizarse por delegación o comisión de ese despacho en la medida en que se disponga de los recursos necesarios para mantener su unidad, coordinación y agilidad.

“El Registro funcionará por los medios y con los sistemas técnicos y mecánicos que garanticen su abreviado, eficaz y pronto servicio”.

Ahora bien, la ley 20 de 1969, normativa que también sirvió de fundamento para expedir los actos acusados, señalaba:

“Artículo 1º. Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Esta excepción, a partir de la vigencia de la presente ley, solo comprenderá las situaciones jurídicas subjetivas y concretas debidamente perfeccionadas y vinculadas a yacimientos descubiertos.

“Artículo 2º. El objeto de los derechos que a cualquier título otorgue la Nación sobre sus minas es el de lograr, mediante su previa exploración técnica, el aprovechamiento total de las sustancias

construcción las rocas y materiales pétreos generalmente usados como agregados en la fabricación de bloques y piezas de concreto, morteros, pavimentos y otras formas similares, como elementos de las construcciones. Dichos materiales tendrán por sí mismo tal denominación aún en los casos en que su destino y uso efectivo no sea el aquí mencionado”.

económicamente explotables que se encuentren en la correspondiente zona.

“Artículo 3º. Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito;

“a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y

“b) Si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año.

“(…)

“Artículo 5º. Al vencimiento de cualquiera de los términos a que se refiere el artículo 3º. de la presente Ley, el derecho sobre los yacimientos respectivos se extingue sin necesidad de providencia alguna que así lo declare, si los interesados no demuestran ante el Ministerio de Minas y Petróleos, durante el correspondiente plazo o dentro de los seis meses siguientes, que iniciaron en tiempo la explotación económica o que la suspendieron por causas legales.

“El Ministerio de Minas y Petróleos podrá verificar la exactitud de los informes y documentos allegados y hacer las comprobaciones que estime necesarias, y mediante providencia motivada, resolverá si se ha demostrado o no el hecho de la explotación o la causal justificativa de la suspensión.

“(…)

“Artículo 7º. Declárase de utilidad pública y de interés social la industria minera en sus ramas de exploración, explotación, beneficio, transporte y procesamiento, y como motivos de la misma naturaleza el desarrollo inmediato y eficiente de cualquiera de esas actividades, y la demora o la renuencia de los interesados a reajustar los contratos en trámite a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes en el momento de elevarlos a escritura pública.

“El Gobierno podrá decretar, oficiosamente o a solicitud de parte, la expropiación de los derechos que se tengan sobre las minas y cualquiera otra expropiación que sea necesaria para la inmediata iniciación de las exploraciones o de las explotaciones, o para aumentar la producción en beneficio de la economía nacional.

“En las expropiaciones de derechos originados en solicitudes y propuestas en trámite, la indemnización comprenderá únicamente el monto de las inversiones debidamente comprobadas que se hayan realizado en la exploración y explotación del respectivo yacimiento y los intereses legales desde el momento en que ellos se hubieren causado, previa deducción del valor de los minerales extraídos.

“Las solicitudes y propuestas de concesión están en trámite mientras el respectivo contrato no sea elevado a escritura pública. Antes de iniciar la expropiación, el Gobierno, con la intervención de la Contraloría General de la República y la aprobación del Consejo de Política Económica, podrá acordar con los solicitantes y proponentes el valor de las inversiones realizadas y de los intereses causados, y pagar las sumas correspondientes.

“(...)” (Subrayado fuera del original).

De la normativa transcrita, se puede establecer que los derechos que tuvieran los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación -como ocurre en el presente caso- se extinguirían a favor de la Nación si al vencimiento de 3 años después de promulgada la Ley 20 de 1969 no se hubiere iniciado la explotación económica de la mina, o, si iniciada la misma, ésta se suspendía por más de un año.

Ahora bien, el Código de Minas -normativa posterior a la Ley 20 de 1969- establecía que los derechos de los particulares sobre minas, que se hubieren adquirido a título de adjudicación, se extinguirían en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969. Por lo anterior, las disposiciones del Código no revivían, ni ampliaban, ni restituían dichas condiciones y plazos, ni convalidaban en ningún caso, los mencionados extinguidos derechos. Así las cosas, los supuestos establecidos en la Ley 20 de 1969, eran válidos, a pesar de la entrada en vigencia del Código de Minas.

Igualmente, era necesario que los derechos sobre minas adquiridos en vigencia de la Ley 20 de 1969, cumplieran con lo establecido en la normativa posterior -Código de Minas- en lo relacionado al registro del título minero, comoquiera que estaba prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin el correspondiente título registrado y vigente.

En efecto, este requisito, era necesario para efectos de dar publicidad y por ende, hacer oponible frente a terceros los derechos que se deriven del reconocimiento legal o de los títulos que se otorguen.

Este requerimiento no es de manera alguna, un límite al derecho adquirido que se estudia; es tan solo una exigencia legal que tiene dos objetivos primordiales: En primer lugar, regularizar algunas explotaciones que con ocasión de la ausencia de un título minero a la luz de la normativa del Código de Minas podrían ser concebidas

como ilícitas¹⁷; y en segundo lugar, dar publicidad de una situación que impediría la adjudicación de títulos posteriores.

Como consecuencia de lo señalado, para el ejercicio de la exploración y explotación minera, se hace necesario su respectiva inscripción en el Registro Minero, para efectos de resultar compatible con el régimen general de explotación minera.

Aclarado lo anterior, la Sala pasará a analizar uno a uno los cargos presentados por el demandante:

7.1. Las resoluciones acusadas violaron el derecho fundamental al debido proceso, toda vez que los demandantes no fueron escuchados en el desarrollo de la actuación administrativa, aún cuando eran los propietarios de la mina y tenían interés directo en la decisión.

En relación con este cargo, considera esta Sala que no es procedente, toda vez que el artículo 314 del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas vigente al momento de proferirse las resoluciones acusadas- establecía que las actuaciones posteriores a la solicitud de la licencia debían realizarse a través de apoderado. En efecto, el citado artículo indicaba:

“Artículo 314. INTERVENCION DE ABOGADO. La solicitud o propuesta inicial de licencia, concesión o aporte podrá formulada el interesado directamente. Toda otra actuación o intervención posterior deberá hacerse por medio de abogado titulado, con tarjeta profesional.”

Así las cosas, la normativa aplicable al caso concreto, obligaba a los interesados a estar representados por abogado titulado para adelantar los tramites posteriores a la licencia o concesión, y en razón a que los demandantes presentaron, en nombre propio, el recurso de reposición contra la resolución No. 03251 del 9 de septiembre de 1998, que suspendió la actividad minera, el ente departamental no tenía otra opción que rechazarlo por improcedente.

¹⁷ El código de minas (artículo 302 del Decreto 2655 de 1988) hacía relación a la ilicitud de la explotación cuando quiera que no se tuviera un título minero. La ausencia del registro comportaría la realización de una explotación que a la luz del Estado no encuentra soporte alguno, toda vez que éste no habría verificado los requisitos consagrados en la ley, para la obtención del registro minero.

Las circunstancias anotadas, no configuran una vulneración al debido proceso, puesto que la entidad demandada actuó conforme lo establecido en el Código de Minas, cumpliendo y respetando así, el procedimiento consagrado en la norma.

De otro lado, los demandantes indicaron que se evidenciaba, igualmente, una violación al debido proceso, en razón a que los argumentos técnicos expuestos por el geólogo en su concepto previo, no fueron tenidos en cuenta al momento de expedir los actos acusados, más grave aún, se acudió a otro soporte para dar respaldo a la decisión.

Sobre el particular, se debe advertir que si bien, es cierto que el concepto que rindió el geólogo señalaba que no existía una infraestructura que soportara la explotación del mineral, ni una adecuada protección del medio ambiente en la mina de propiedad de los demandantes, y, la orden contenida en las resoluciones demandadas tuvo como fundamento la inexistencia de justo título, esta circunstancia por sí sola no vulnera el debido proceso, ya que lo relatado en el concepto se limitó a describir las condiciones en las que se adelantaba la actividad minera, pero no era posible que se refiriera a los aspectos legales que se tuvieron en cuenta en las resoluciones demandadas, pues no eran de su competencia.

Adicionalmente, tampoco era obligatorio que los actos que ordenaron la suspensión de la exploración y explotación tuvieran como fundamento lo señalado en el concepto del geólogo, puesto que, se insiste, éste se limitó a explicar aspectos técnicos de su resorte exclusivo, que le permitió al ente demandado conocer el estado actual de la mina y así dar inicio al estudio correspondiente para determinar si se suspendía o no la actividad adelantada allí.

Así las cosas, de acuerdo a las razones expuestas, para la Sala no se configuró una vulneración al derecho fundamental al debido proceso.

7.2. Las resoluciones acusadas violaron los artículos 2 y 84 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que violaron los intereses y derechos adquiridos de los demandantes como propietarios de la mina, aunado a que su fundamento normativo era errado.

Respecto a este cargo, advierte la Sala que no prosperará, pues que el hecho de que los demandantes afirmen que sus derechos adquiridos como propietarios de

la mina fueron vulnerados con la orden de suspensión de la actividad minera, no vulnera *per se* las normas señaladas como infringidas.

Lo anterior, en atención a que el artículo 2 del C.C.A. se refiere a que el objeto de la actuación administrativa debe cumplir los cometidos estatales, la adecuada prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, siempre y cuando, estén reconocidos por la ley. En el presente asunto, los supuestos derechos adquiridos por los demandantes estaban regulados por una normativa especial que les imponía unos deberes y obligaciones, de allí que, afirmar que este principio general fue vulnerado, sin tener en cuenta las normas especiales del caso concreto, no es posible.

De otro lado, en relación con el artículo 84 del C.C.A., se advierte que la norma señalada como violada, establece la procedencia de la acción de nulidad simple y las diferentes causales aplicables, las cuales, según los demandantes fueron vulneradas por las resoluciones demandadas, en tanto que no se aplicó el fundamento normativo adecuado.

En este punto, la Sala no encuentra vulneración alguna a dicho artículo, toda vez que las normas que se tuvieron en cuenta para proferir las resoluciones demandadas fueron la Ley 20 de 1969 y el Decreto 2655 de 1988, disposiciones que conjuntamente regulaban varios supuestos, entre ellos, el del caso *sub examine*.

7.3. Las resoluciones acusadas transgredieron el numeral 4º del artículo 6 y 325 del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas-, en tanto que se desconocieron los derechos adquiridos por los demandantes cuando les otorgaron el título minero y además, porque se aplicó una norma expresamente derogada -Ley 20 de 1969-, vulnerando, asimismo, el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, que establecía el principio relativo con la derogación expresa de normas.

Los artículos mencionados establecían lo siguiente:

“ARTICULO 6. DERECHOS ADQUIRIDOS O CONSTITUIDOS Y MERAS EXPECTATIVAS. Para efectos del presente Código, son derechos adquiridos y constituidos solamente:
“(…”

“4. Los derechos vigentes al tenor de los artículos 3º y 5º de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales, que consten en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas.
“(…”

“Artículo 325. DEROGACIONES. Deróganse las siguientes disposiciones:

“Ley 38 de 1887, Decreto 223 de 1932, Ley 13 de 1937, Ley 85 de 1945, Ley 60 de 1967, Ley 20 de 1969, con excepción de los artículos 1º y 13, Decretos 1244, 1245 y 1249 de 1974, Ley 61 de 1979, artículo 254 del Código Contencioso Administrativo, igualmente se derogan las disposiciones legales que adicionan o reforman las antes mencionadas y en general cualesquiera disposiciones contrarias a las normas del presente Código.”
(Subrayado fuera del original).

Ahora bien, los demandantes insisten en que de acuerdo al numeral 4º del artículo 6 del Código de Minas, los derechos sobre la mina denominada “El Ruby” tenían la característica de “adquiridos o constituidos” y por tal razón, no existía fundamento para ordenar la suspensión de la actividad minera.

Sobre el particular, es preciso advertir que aún cuando el Código de Minas señaló que los derechos vigentes al tenor de los artículos 3º y 5º de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales, consignadas en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas, se entenderían como derechos adquiridos, los supuestos consignados en dicha normativa establecían la obligación de explotar económicamente la correspondiente mina. En efecto, la mencionada norma señalaba:

“Artículo 3º. Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito;

“a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y

“b) Si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año.”

De lo transcrito se concluye que para que los derechos sobre una mina tuvieran la característica de “adquiridos” de acuerdo a lo establecido en el Código de Minas, era preciso que se enmarcaran en los supuestos de la Ley 20 de 1969, esto es, que al vencimiento de los 3 años siguientes a la fecha de la sanción de la norma

no se hubiere iniciado la explotación, o, si una vez iniciada, ésta se suspende por más de un año.

En el caso *sub examine* no es posible determinar si a la mina de propiedad de los demandantes les aplicaba dicho supuesto, comoquiera que no se conoce la fecha exacta en que se inició la explotación, sin embargo, en el evento de que la explotación sí se hubiere iniciado al momento de la sanción de la Ley 20 de 1969, era obligatorio que se cumplieran los supuestos contemplados en el artículo 3 de esta norma, circunstancias que no se acreditaron en este proceso.

Además de lo anterior, el Código de Minas al momento de su expedición, exigía, que se adelantara el trámite del registro del título minero, de lo contrario se entendería que el ejercicio de la actividad minera era ilegal¹⁸. Supuesto que no se realizó, comoquiera que por esa razón se ordenó la suspensión de la actividad minera en la propiedad de los demandantes.

De lo expuesto, se puede establecer que los pretendidos derechos adquiridos que alegan los demandantes no se configuraron en el caso concreto, toda vez que, se insiste, no se cumplieron los supuestos que exigía la ley para que así fuera. En consecuencia, no se vulneró el artículo 6 del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas-.

Ahora bien, en lo que concierne con la aplicación de una ley expresamente derogada, se tiene que aún cuando es cierto que el artículo 325 del Código de Minas señaló que la Ley 20 de 1969 se derogaba a partir del momento de la expedición del Código Minero, algunos artículos de esta última normativa, mantenían vigentes otros de la Ley 20 de 1969 o regulaba supuestos de dicha ley.

Ejemplo de lo anterior, es el artículo 5º del Código de Minas, en el que se estableció que los derechos de los particulares sobre minas, se extinguirían en

¹⁸ "Artículo 11. EJERCICIO ILEGAL DE ACTIVIDADES MINERAS. Está prohibida toda actividad minera de exploración, montaje y explotación sin título registrado y vigente. Quien contravenga esta norma, incurrirá en las sanciones a que se refiere este Código, el Código Penal y las demás contenidas en disposiciones especiales."

"Artículo 302. EXPLORACION Y EXPLOTACION ILICITA. Para todos los efectos, se considera que hay exploración o explotación ilícita de recursos mineros:

"a) Cuando se adelanten trabajos y obras de exploración por métodos de subsuelo sin el correspondiente título minero;

"(...)"

favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969.

Igualmente, allí se señalaba que los derechos de los particulares sobre las minas que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, se extinguirían en favor de la Nación si se suspendía dicha explotación sin causa justificada.

Así las cosas, algunas disposiciones del Código de Minas regulaban expresamente varios supuestos de los que trataba la Ley 20 de 1969, de allí que, era posible la aplicación conjunta de estas dos normativas en las resoluciones demandadas, puesto que así estaba expresamente regulado. De allí que, este cargo no prosperará.

7.4. En las resoluciones acusadas se aplicó el supuesto del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, aún cuando la actividad adelantada en la mina de propiedad de los demandantes era la exploración y no la explotación.

En relación con este punto, es preciso verificar, lo que el mencionado artículo señalaba:

“Artículo 3º: Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito;

“a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y

“b) Si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año.”

Se observa de lo transcrito que el derecho que tuvieran los particulares sobre una mina se extinguiría a favor de la Nación, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, los titulares del mismo no iniciaban la explotación económica correspondiente, o si ésta se suspendía por más de un año.

Lo anterior, aplicado al caso *sub examine*, permite afirmar que era obligatorio para los demandantes como propietarios de la mina “El Ruby” iniciar la explotación

dentro de los tres años siguientes a la sanción de la ley, de lo contrario, el derecho sobre la mina se extinguiría a favor de la Nación.

Ahora bien, los demandantes en el transcurso del proceso, han señalado en varias oportunidades, que nunca explotaron la mina sino que la exploraron, hipótesis distinta que, según ellos, no permitía la aplicación de los supuestos de la Ley 20 de 1969.

Al respecto, es importante precisar que la normativa minera exigía la explotación de la mina a efectos de mantener los derechos de los particulares sobre ella, y comoquiera que los demandantes manifestaron e indicaron que la actividad que venían realizando en la mina de su propiedad no era la explotación sino la exploración, es más que evidente, que el evento regulado en el artículo 3º de la Ley 20 de 1969 sí les era aplicable.

7.5. Finalmente, los demandantes señalaron que el título minero que poseían desde 1968 era válido pues fue expedido cumpliendo la normativa aplicable, lo que legitimaba la actividad minera.

Sobre el particular, observa la Sala que este cargo no tiene fundamento alguno, pues si bien, es cierto que a los demandantes se les otorgó un título minero en el año 1968, una vez proferida la Ley 20 de 1969, se establecieron ciertos requisitos para evitar que los derechos sobre la mina se extinguieran a favor de la Nación.

En efecto, el artículo 3º de la normativa mencionada, señalaba:

“Los derechos que tengan los particulares sobre minas adquiridas por adjudicación, redención a perpetuidad, accesión, merced, remate, prescripción o por cualquiera otra causa semejante, se extinguen a favor de la Nación, salvo fuerza mayor o caso fortuito;

“a) Si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de esta ley, los titulares del derecho no han iniciado la explotación económica de las minas respectivas, y

“b) Si la explotación, una vez iniciada, se suspende por más de un año.

Así las cosas, como se ha venido señalando a lo largo de la providencia, para que los demandantes mantuvieran la vigencia y validez del título minero otorgado en 1968, debían iniciar la explotación económica de la mina, a más tardar, a los 3

años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, y una vez iniciada esa explotación, no podía ser suspendida por más de un año. Si estos supuestos no se cumplían, los derechos adquiridos se extinguirían a favor de la Nación y en consecuencia, el título minero perdía validez.

En el caso *sub examine*, ha quedado claramente establecido, pues así lo han reiterado los demandantes en el transcurso del proceso, que se realizaron labores de exploración desde el momento en que les fue otorgado el título minero y que sólo meses antes de la fecha en que se ordenó la suspensión de la actividad minera, iniciaron la explotación.

Esa afirmación demuestra que al presente asunto le es aplicable el primer supuesto de la norma, esto es, si al vencimiento de los tres años siguientes a la fecha de la sanción de la Ley 20 de 1969, los titulares del derecho no iniciaron la explotación económica de la mina respectiva, el derecho adquirido por adjudicación -a través del título minero de 1968- se extinguió a favor de la Nación

En este orden, aún cuando a los demandantes se les adjudicó la mina "El Ruby" a través de un título minero de 1968, para que este mantuviera su vigencia, era necesario cumplir con lo ordenado en el artículo 3º de la Ley 20 de 1969.

Adicionalmente, el Código de Minas aplicable al momento de la expedición de los actos acusados, señalaba:

"Artículo 16. TITULO MINERO. Título minero es el acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en este Código, se otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Lo son igualmente, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.

"Son también títulos mineros los de adjudicación, perfeccionados conforme al Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887 y las sentencias ejecutoriadas que reconozcan la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros. Es entendido que la vigencia de estos títulos de adjudicación y de propiedad privada, está subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969.

"El derecho emanado del título minero es distinto e independiente del que ampara la propiedad o posesión superficiares, sean cuales fueren la época y modalidad de éstas." (Subrayado fuera del texto)

De lo transcrito, es claro que la vigencia de los títulos mineros de adjudicación estaba subordinada a lo dispuesto en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969, así que si no se cumplían los supuestos de la mencionada norma, el título minero no era válido y la actividad minera ilícita. En efecto, el artículo 302 del Código de Minas establecía:

Artículo 302. EXPLORACION Y EXPLOTACION ILICITA. Para todos los efectos, se considera que hay exploración o explotación ilícita de recursos mineros:

“a) Cuando se adelanten trabajos y obras de exploración por métodos de subsuelo sin el correspondiente título minero;

“(…)”

Así las cosas, no prosperará el último cargo, en atención a que se acreditó que el título minero que ostentaban los demandantes para respaldar los trabajos adelantados en la mina “El Ruby” no estaba vigente ni era válido, lo que convertía las labores de exploración y explotación en ilícitas. En consecuencia, la entidad demandada no tenía otra opción que la de ordenar la suspensión de la actividad minera.

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

FALLA:

Primero. Declárase la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio de Minas y Energía, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Niégase la nulidad de las resoluciones N° 03251 del 9 de septiembre de 1998, mediante la cual se suspendió el ejercicio de una actividad ilícita de minería, y N° 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesta contra aquella, decisiones proferidas por el Departamento de Caldas.

Cópiese, Notifíquese y Cúmplase

Enrique Gil Botero
Presidente de la Sala

Jaime Orlando Santofimio Gamboa

Olga Mélida Valle de De la Hoz

ACLARACION DE VOTO DEL DR. JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

**LEGITIMACION EN LA CAUSA - Noción. Definición. Concepto /
LEGITIMACION DE HECHO - Noción. Definición. Concepto / LEGITIMACION
MATERIAL - Noción. Definición. Concepto / AUSENCIA DE LEGITIMACION
EN LA CAUSA - Supuestos**

En relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a esta como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”. De forma tal que, cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas. Dentro del concepto de legitimación en la causa se vislumbra la legitimación de hecho, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, como lo prevé el artículo 86 del C. C. A., al señalar “la persona interesada podrá”, siendo entonces ese interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio. En tanto que, la legitimación material se concreta en el evento en que se pruebe realmente la calidad de damnificado para así obtener una sentencia favorable a las pretensiones declarativas de responsabilidad e indemnizatorias de la demanda. (...) la legitimación en la causa, en su sentido más general, se entiende como el interés que presenta una persona frente a una situación jurídica específica, que le permite asistir a un proceso en la calidad de parte con el fin de defender sus intereses respecto de la creación, modificación o extinción de obligaciones que surja como efecto de la decisión tomada en el mismo.(...) En contraposición a lo anterior, la ausencia de legitimación en la causa se presenta cuando el sujeto no presenta ni siquiera un interés mediato respecto de lo debatido en el proceso, por lo cual su asistencia a éste se hace innecesaria e impertinente. Por lo tanto, cuando el interés al que se ha hecho referencia no se radica en la persona o personas que han sido vinculadas al proceso en calidad de demandados, se presenta el fenómeno conocido como ausencia de legitimación en la causa por pasiva [artículo 2343 del Código Civil], que impide que válidamente se puedan derivar efectos del proceso respecto de aquellas personas, por cuanto no existe identidad entre la persona demandada y aquella que por ley está llamada a responder por el daño causado. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la legitimación en la causa, en su sentido más general, se entiende como el interés que presenta una persona frente a una situación jurídica específica, que le permite asistir a un proceso en la calidad de parte con el fin de defender sus intereses respecto de la creación, modificación o extinción de obligaciones que surja como

efecto de la decisión tomada en el mismo. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar, Corte Constitucional, sentencia C-965 de 2003. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de: 19 de agosto de 2011, exp. 19237; 25 de julio de 2011, exp. 20146; 4 de febrero de 2010, exp. 17720; 11 de noviembre de 2009, exp. 18163; 31 de octubre de 2007, exp. 1350310 de agosto de 2005, exp. 13444; 20 de noviembre de 2001, exp. 10973

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 86 / CODIGO CIVIL- ARTICULO 2343

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA EN MATERIA MINERA - Actos administrativos proferidos por entidades territoriales. Competencia delegada por la Nación / EXCEPCION DE FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA - Ministerio de Minas y Energía. No debe prosperar

Como el tema sobre la competencia de esta Corporación en materia minera ha presentado muchas discusiones, en tratándose de actos administrativos de naturaleza minera proferidos por entidades territoriales en ejercicio de una competencia delegada por la Nación recientemente la Sala Plena se pronunció sobre este punto para aclarar ambigüedades interpretativas que se derivaban de las normas del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 685 de 2001(...) los actos administrativos proferidos por Entidades departamentales en ejercicio de competencias delegadas se consideran como actos dictados por Autoridades Nacionales, y de ello se deriva que la competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que se entablen contra estas decisiones administrativas serán de conocimiento de esta Corporación, específicamente por la Sección Tercera, conforme lo prescrito por el Acuerdo 055 de 2003, como lo sostuvo el citado auto de la Sala Plena: "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". Por todo lo anterior, no comparto las consideraciones de la sentencia al declarar la falta de legitimación por pasiva respecto del Ministerio de Minas y Energía. **NOTA DE RELATORIA:** Consultar Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto de 27 de marzo de 2012, rad. 11001-03-26-000-2010-00029-00(38703)

FUENTE FORMAL: LEY 685 DE 2001 / ACUERDO 055 DE 2003

FUNCION ADMINISTRATIVA - Delegación de funciones / DELEGACION DE FUNCIONES - Naturaleza jurídica / DELEGACION DE FUNCIONES - Regulación normativa en la Constitución Política y la ley

El Constituyente de 1991, concretamente en relación con la función administrativa, en el artículo 209 de la Carta estableció que la misma habrá de desarrollarse mediante la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. Esta última, como figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa enderezada a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad pública, a otra que las ejerce en nombre de aquella, cuestión que vino a ser objeto de regulación en el artículo 211 Constitucional. (...) El desarrollo legal de estas normas superiores sobre delegación de funciones se encuentra fundamentalmente en los artículos 9º a 11

de la Ley 489 de 1998. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar, Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de 18 de septiembre de 2003, exp. 2033-02.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 211 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 9 / LEY 489 DE 1998 - ARTICULO 11 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128.6

DELEGACION DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS - Noción. Definición. Concepto

La delegación de funciones administrativas constituye, entonces, un importante mecanismo para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, como quiera que mal podría desconocerse que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas las más de las veces carecen de la posibilidad de atender directamente todas las funciones que estatutaria, legal y constitucionalmente les han sido asignadas. Así, pues, con fundamento en los mencionados preceptos constitucionales, la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquélla a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, está prevista en la Constitución Política como una forma de desarrollar la función pública, que siempre está sujeta a ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios. En virtud de la delegación de funciones, un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado para ello por la ley. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar Corte Constitucional, sentencia C-382 de 2000

DELEGACION DE FUNCIONES - Características. Reiteración jurisprudencial

Esta Corporación ha tenido oportunidad de examinar las características de la delegación de funciones, en diversas providencias. Entre ellas, merece destacarse la sentencia de 31 de octubre de 2007 en que la Sección Tercera consignó un minucioso y detallado estudio de esta cuestión, al decidir en única instancia, y con fundamento en el numeral 6º del artículo 128 CCA, una acción de nulidad sobre un asunto minero, que se dirigía contra actos administrativos proferidos por la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia, con fundamento en la delegación efectuada por el Ministerio de Minas y Energía, relativos a una licencia de explotación minera de pequeña minería. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre el tema consultar Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia 1 de abril de 2004, exp. 5936-02; Sección Primera, sentencia de enero 24 de 2002, exp. 7217; Sección Tercera, sentencia de 31 de octubre de 2007, exp. 13503. En relación con las condiciones para delegar, ver Corte Constitucional, sentencia T-705 de 1998. Sobre la delegación y la no pérdida de la titularidad, consultar Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia de abril 1 de 2004, exp. 5936-02.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128.6

DELEGACION DE FUNCIONES MINERAS DE COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD NACIONAL A LAS ENTIDADES TERRITORIALES - Competencia del Consejo de Estado

En ejercicio de las atribuciones legales conferidas en los artículos 263 y 264 del Código de Minas, vigente para la época de expedición de los actos acusados, autoriza al Ministerio para delegar en las Gobernaciones el trámite de negocios mineros y la expedición de los actos administrativos que los definan. Tal y como acaeció en los hechos sometidos a consideración de la Sala, mediante la expedición de las Resoluciones No. 03251 de 9 de septiembre de 1998, por medio de la cual se suspendió el ejercicio de una actividad ilícita de minería y la No. 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra aquella, decisiones proferidas dentro de los términos de la delegación por el Departamento de Caldas. Según lo expuesto, no se remite a duda que: el delegante mantiene la titularidad de la competencia delegada, pues el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante. No de otra forma se explicaría que contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas, procedan los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste y que la regulación normativa de la delegación de funciones aplicable al caso presente, en forma expresa, disponga que los actos que ejecute la Sección de Asuntos Mineros de la Gobernación de Caldas, en ejercicio de las funciones que por la Resolución 32098 (octubre 29 de 1992) se le delegaron, se deberían considerar de carácter nacional para todos los efectos legales.

ORGANOS AUTONOMOS E INDEPENDIENTES - A la luz de la Constitución Política de Colombia

Una de las razones que alude la sentencia para reconocer la competencia del Consejo de Estado, en el caso que nos ocupa, es que las resoluciones demandadas “se refieren a un tema minero donde es parte una entidad autónoma del orden nacional, (subrayado propio) y aún cuando la expedición de los actos estuvo a cargo de una entidad departamental - Departamento de Caldas, ésta lo hizo con fundamento en una delegación expresa del Ministerio de Minas y Energía. Argumento que a mi juicio es compatible con lo apenas expuesto en materia de delegación de funciones y que reconoce sin lugar a dudas la legitimación por pasiva del Ministerio de Minas y Energía en el presente caso. Sin embargo, considero importante realizar algunas precisiones sobre el particular. La Constitución Política colombiana abandonando la clásica división tripartita del poder concebida desde los albores del Estado moderno, ha creado unos nuevos órganos –autónomos e independientes- para que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado. (...) La referencia hecha en la sentencia pareciera involucrar en una misma categoría todos los entes del Estado. En este caso los entes territoriales (específicamente el Departamento) con las Corporaciones Autónomas regionales, que son entidades descentralizadas que se han instituido para intervenir en aquellas áreas económicas o sociales (como la prestación de servicios públicos o la garantía y protección de los derechos fundamentales) que por su complejidad, vulnerabilidad y avances tecnológicos, exigen de conocimientos técnicos y especializados. Si bien las dos figuras son fruto de la descentralización administrativa, claramente la primera obedece a la descentralización territorial mientras que la segunda es manifestación de la descentralización por servicios.

DESCENTRALIZACION - Mecanismos de articulación entre órganos centralizados y entidades descentralizadas. Propósito / DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS - Vínculos

La Constitución contempla, para cada modalidad de descentralización, una serie de mecanismos de articulación entre órganos centralizados y entidades

descentralizadas, cuyo propósito es el de garantizar coherencia y armonía funcional entre ellos. Con esta finalidad, en la descentralización territorial se dispone, por ejemplo, de reglas como la distribución de competencias entre la Nación - persona jurídica - y las entidades territoriales a través de ley orgánica de ordenamiento territorial (C.P., art. 288); los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para ejercer las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (C.P., art. 288) la delegación de competencias de los órganos nacionales en los territoriales (C.P., arts. 211, 302, 305-3, 305-14 y 321); la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales (C.P., arts. 300 y 339); las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios (C.P., art. 298); la dirección y coordinación, por parte del gobernador, de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento (C.P., art. 305-3); la escogencia, por parte del gobernador, de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento (C.P., art. 305-13) o las órdenes e instrucciones del Presidente de la República y del gobernador para la conservación del orden público en el municipio (C.P., arts. 189-4 y 315-2). Por su parte, los vínculos que se presentan en la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como las siguientes: la designación de los gerentes, directores o presidentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado por el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el nivel del Estado (C.P., arts. 189-13, 305-5 y 315-3); la citación y la solicitud de informes a los representantes legales de las entidades descentralizadas por parte de la corporación pública del nivel del Estado al que pertenezcan (C.P., arts. 208 y 300-11); la función del gobernador de velar por la exacta recaudación de las rentas de las entidades descentralizadas (C.P., art. 305-11) o la delegación que se efectúe en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas (C.P., art. 211). Ciertamente, la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas - territoriales y funcionales - en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública pero tener funciones separadas, no implica desatender al principio de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos así como de los que integran las Ramas y Órganos del Poder Público, para el cumplimiento de los fines que rigen para la función administrativa y dentro de los principios que la orientan en orden al cumplimiento de los cometidos estatales.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 211 /
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 302 / CONSTITUCION POLITICA -
ARTICULO 305-3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 305-5 /
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 305-11 / CONSTITUCION POLITICA -
ARTICULO 208 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 300-11 /
CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 189-13 / CONSTITUCION POLITICA -
ARTICULO 315-3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 321

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION C

Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-26-000-1999-00081-01(17262)

Actor: LUIS EVELIO Y ROBERTO ELIAS GUTIERREZ BETANCUR

Demandado: MINISTERIO DE MINAS Y DEPARTAMENTO DE CALDAS

ACLARACION DE VOTO

Aunque compartí la decisión adoptada por la Sala de Sub-sección C en la sentencia de 25 de febrero de 2014, me permito aclarar voto en relación con los siguientes puntos: 1. La legitimación en la causa por pasiva para temas de competencia nacional. 2. La naturaleza jurídica de la delegación de funciones en la Constitución y la Ley y 3. Los Órganos autónomos e independientes a la luz de la Constitución política de Colombia.

1. La legitimación en la causa por pasiva para temas de competencia nacional.

1.1. La legitimación en la causa conceptualmente

En relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, en sentido amplio, la jurisprudencia constitucional se ha referido a esta como la “calidad subjetiva reconocida a las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”¹⁹. De forma tal que, cuando una de las partes carece de dicha calidad o condición no puede el juez adoptar una decisión favorable a las pretensiones demandadas²⁰.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C- 965 de 21 de octubre de 2003. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

²⁰ Sección Tercera, sentencia de 25 de julio de 2011, expediente 20146. De acuerdo con la jurisprudencia de la Sección Tercera se ha establecido que: “[...] se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño [...]”. Sección Tercera, sentencias de 11 de noviembre de 2009, expediente 18163; de 4 de febrero de 2010, expediente 17720.

Dentro del concepto de legitimación en la causa se vislumbra la legitimación de hecho²¹, originada en la simple alegación de esa calidad en la demanda, como lo prevé el artículo 86 del C. C. A., al señalar “*la persona interesada podrá*”, siendo entonces ese interés mínimo, suficiente para accionar y para proponerlo en la instancia procesal de inicio del juicio²². En tanto que, la legitimación material se concreta en el evento en que se pruebe realmente la calidad de damnificado para así obtener una sentencia favorable a las pretensiones declarativas de responsabilidad e indemnizatorias de la demanda²³.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la legitimación en la causa²⁴, en su

²¹ En torno al concepto enunciado, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, expediente 10973, de la Sección Tercera hizo las siguientes precisiones, que en esta oportunidad se prohíjan: “[...] La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de vista: de hecho y material. La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho. La legitimación material en la causa alude, por regla general, a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas [...] La falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. La excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir, parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado - modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante - que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo. La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado [...]”.

²² Sección Tercera, sentencia de 19 de agosto de 2011, expediente 19237.

²³ En la reciente jurisprudencia de la Sección Tercera se ha establecido que: “[...] se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño [...]”. Sección Tercera, sentencias de 11 de noviembre de 2009, expediente 18163; de 4 de febrero de 2010, expediente 17720. Puede verse también: Sección Tercera, sentencia del 10 de agosto de 2005, expediente 13444. En la reciente jurisprudencia de la Sección Tercera se ha establecido que “se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda (...) la legitimación material en la causa, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño [...]”. Sección Tercera, sentencias de 11 de noviembre de 2009, expediente 18163; de 4 de febrero de 2010, expediente 17720.

²⁴ En torno al concepto enunciado, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, expediente 10973, de la Sección Tercera hizo las siguientes precisiones, que en esta oportunidad se prohíjan: “[...] La legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina desde dos puntos de

sentido más general, se entiende como el interés que presenta una persona frente a una situación jurídica específica, que le permite asistir a un proceso en la calidad de parte con el fin de defender sus intereses respecto de la creación, modificación o extinción de obligaciones que surja como efecto de la decisión tomada en el mismo²⁵.

En contraposición a lo anterior, la ausencia de legitimación en la causa se presenta cuando el sujeto no presenta ni siquiera un interés mediato respecto de lo debatido en el proceso²⁶, por lo cual su asistencia a éste se hace innecesaria e impertinente. Por lo tanto, cuando el interés al que se ha hecho referencia no se radica en la persona o personas que han sido vinculadas al proceso en calidad de

vista: de hecho y material. La legitimación de hecho en la causa es entendida como la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado. Quien cita a otro y atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Vg.: A demanda a B. Cada uno de estos está legitimado de hecho. La legitimación material en la causa alude, por regla general, a la participación real de las personas en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que dichas personas o hayan demandado o que hayan sido demandadas [...] La falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerva la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. La excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir, parcial o totalmente la súplica procesal. La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado - modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante - que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo".

La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado [...]"

²⁵ Sección Tercera, sentencia de 31 de octubre de 2007, expediente, 13503. En este sentido, la Sección se ha pronunciado en los siguientes términos: "En relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que ésta, en los procesos ordinarios y según lo ha señalado la Sala, no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado. Adicionalmente, se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. Lo anterior lleva a concluir que en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa, no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda. En consecuencia, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra".

²⁶ Por ejemplo, cuando el interés al que se ha hecho referencia no se radica en la persona o personas que han sido vinculadas al proceso en calidad de demandados, se presenta el fenómeno conocido como ausencia de legitimación en la causa por pasiva [artículo 2343 del Código Civil], que impide que válidamente se puedan derivar efectos del proceso respecto de aquellas personas, por cuanto no existe identidad entre la persona demandada y aquella que por ley está llamada a responder por el daño causado.

demandados, se presenta el fenómeno conocido como ausencia de legitimación en la causa por pasiva [artículo 2343 del Código Civil], que impide que válidamente se puedan derivar efectos del proceso respecto de aquellas personas, por cuanto no existe identidad entre la persona demandada y aquella que por ley está llamada a responder por el daño causado.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la legitimación en la causa, en su sentido más general, se entiende como el interés que presenta una persona frente a una situación jurídica específica, que le permite asistir a un proceso en la calidad de parte con el fin de defender sus intereses respecto de la creación, modificación o extinción de obligaciones que surja como efecto de la decisión tomada en el mismo²⁷.

1.2. La legitimación en la causa por pasiva de las entidades demandadas

La entidad demandada Ministerio de Minas formuló como excepción que carecía de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto. Ya que en virtud de la delegación de funciones efectuada a la Gobernación del Departamento de Caldas, había sido ésta quien había expedido las resoluciones demandadas puesto que el Ministerio no tenía certeza de los hechos ni de los actos administrativos expedidos por aquella.

²⁷ Sección Tercera, sentencia de 31 de octubre de 2007, expediente, 13503. En este sentido, la Sección se ha pronunciado en los siguientes términos: "En relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que ésta, en los procesos ordinarios y según lo ha señalado la Sala, no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable ora a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado. Adicionalmente, se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como si lo hace una excepción de fondo. Lo anterior lleva a concluir que en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa, no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda. En consecuencia, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra". En auto del 8 de marzo de 2001 la Corte Constitucional reiteró: "Acorde con los principios básicos del derecho procesal, especialmente con el denominado "legitimidad en la causa por pasiva", las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o el contrato a responder por ellas. Así las cosas, para que la acción judicial se abra camino en términos de favorabilidad, es necesario que -además de que se cumplan otros requisitos- exista una coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama. La incongruencia o falta de identidad entre dichos sujetos, conduce usualmente al proferimiento (sic) de sentencias desestimatorias, las cuales, como es obvio, resultan altamente perjudiciales para el demandante". De todo lo anterior se concluye, de un lado, que la legitimación en la causa no es una excepción de fondo en los procesos ordinarios [...]" [subrayado y negrilla fuera de texto].

Como el tema sobre la competencia de esta Corporación en materia minera ha presentado muchas discusiones, en tratándose de actos administrativos de naturaleza minera proferidos por entidades territoriales en ejercicio de una competencia delegada por la Nación recientemente la Sala Plena se pronunció sobre este punto para aclarar ambigüedades interpretativas que se derivaban de las normas del Código Contencioso Administrativo y de la Ley 685 de 2001; sobre ello la providencia refirió:

*“Según lo expuesto, no se remite a duda que: **el delegante mantiene la titularidad de la competencia delegada, pues el delegatario actúe como si lo estuviera haciendo el delegante.** No de otra forma se explicaría que contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas, procedan los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste y que la regulación normativa de la delegación de funciones aplicable al caso presente en forma expresa disponga que los actos que ejecute la Gobernación de Antioquia, Secretaría de Minas y Energía en ejercicio de las funciones que por la Resolución 3-1903 de 1992 (30 de septiembre), se le delegaron se considerarán de carácter nacional para todos los efectos legales.”²⁸*

Como consecuencia de lo anterior, es claro que los actos administrativos proferidos por Entidades departamentales en ejercicio de competencias delegadas se consideran como actos dictados por Autoridades Nacionales, y de ello se deriva que la competencia para conocer de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que se entablen contra estas decisiones administrativas serán de conocimiento de esta Corporación, específicamente por la Sección Tercera, conforme lo prescrito por el Acuerdo 055 de 2003, como lo sostuvo el citado auto de la Sala Plena:

“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.”²⁹

Por todo lo anterior, no comparto las consideraciones de la sentencia al declarar la falta de legitimación por pasiva respecto del Ministerio de Minas y Energía.

²⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Auto de 27 de marzo de 2012. C.P.: María Claudia Rojas Lasso. Radicado: 11001-03-26-000-2010-00029-00 (38703).

²⁹ Ibid

2. La naturaleza jurídica de la delegación de funciones en la Constitución y la Ley.

2.1. Contenido general

El Constituyente de 1991, concretamente en relación con la función administrativa, en el artículo 209 de la Carta estableció que la misma habrá de desarrollarse mediante la descentralización, la desconcentración y la delegación de funciones. Esta última, como figura jurídica por medio de la cual el Estado emprende la acción administrativa tendiente a alcanzar sus cometidos valiéndose de la cesión, previa autorización legal para efectuarla, de ciertas funciones que corresponden a una determinada autoridad pública³⁰, a otra que las ejerce en nombre de aquella, cuestión que vino a ser objeto de regulación en el artículo 211 Constitucional, en los siguientes términos:

“La ley señalará las funciones que el Presidente de la República podrá delegar en los ministros, directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades.

La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquél, reasumiendo la responsabilidad consiguiente.

La ley establecerá los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios”.

La delegación de funciones administrativas constituye, entonces, un importante mecanismo para desarrollar la gestión pública con eficacia, economía y celeridad, como quiera que mal podría desconocerse que los servidores públicos que tienen a su cargo la representación de las entidades públicas las más de las veces carecen de la posibilidad de atender directamente todas las funciones que estatutaria, legal y constitucionalmente les han sido asignadas.

Así, pues, con fundamento en los mencionados preceptos constitucionales, la delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquélla a la cual fueron atribuídas por la Constitución o las leyes, está prevista en la Constitución Política como una forma de desarrollar la función pública, que

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Alberto Arango Mantilla; dieciocho (18) de septiembre de dos mil tres (2003); Radicación número: 54001-23-31-000-1999-0732-01(2033-02).

siempre está sujeta a ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios. En virtud de la delegación de funciones, un funcionario u organismo competente transfiere de manera expresa y por escrito, en las condiciones señaladas en el acto de delegación y en la ley, a uno de sus subalternos o a otro organismo, una determinada atribución o facultad, siempre y cuando se encuentre autorizado para ello por la ley.

Se trata de:

“Una técnica de manejo administrativo de las competencias que autoriza la Constitución en diferentes normas (art. 209, 211, 196 inciso 4 y 305), algunas veces de modo general, otras de manera específica, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”³¹.

El desarrollo legal de estas normas superiores sobre delegación de funciones se encuentra fundamentalmente en los artículos 9º a 11 de la Ley 489 de 1998, cuyo tenor literal, es el siguiente:

“Artículo 9º. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

Parágrafo.- Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

Artículo 10. Requisitos de la delegación. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.

El Presidente de la República, los ministros, los directores de departamento administrativo y los representantes legales de entidades descentralizadas deberán informarse en todo momento sobre el desarrollo de las delegaciones a que hayan otorgado e impartir orientaciones generales sobre el ejercicio de las funciones delegadas.

Artículo 11. Funciones que no se pueden delegar. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación”.

Esta Corporación ha tenido oportunidad de examinar las características de la delegación de funciones, en diversas providencias. Entre ellas, merece destacarse la sentencia de 31 de octubre de 2007³² en que la Sección Tercera consignó un minucioso y detallado estudio de esta cuestión, al decidir en única instancia, y con fundamento en el numeral 6º del artículo 128 CCA, una acción de nulidad sobre un asunto minero, que se dirigía contra actos administrativos proferidos por la Secretaría de Minas del Departamento de Antioquia, con fundamento en la delegación efectuada por el Ministerio de Minas y Energía, relativos a una licencia de explotación minera de pequeña minería. En dicha ocasión, consignó a propósito de las características de la delegación de funciones, las consideraciones que, por su pertinencia, enseguida se transcriben:

En primer término, se ha señalado que la finalidad para la cual ha sido creada consiste en posibilitar una distribución de competencias entre las diversas instancias de la Administración, que facilite el cumplimiento de las tareas a ella asignadas con mayor eficiencia, eficacia y celeridad³³.

En segundo término, se ha indicado que la delegación es una excepción al principio de la improrrogabilidad de la competencia, razón por la cual la antedicha delegación debe estar regulada por la ley³⁴. Corolario de lo anterior es la exigencia de autorización legal previa para que pueda producirse la delegación o, en otros términos, la restricción consistente en que las autoridades públicas sólo podrán delegar el ejercicio de aquellos asuntos que el legislador expresamente ha autorizado como susceptibles de la multicitada delegación. En esta lógica encuadra la previsión contenida en el artículo 211 de la Carta en el sentido de que la ley deberá fijar las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar³⁵.

³² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de dos mil siete (2007); Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez; Radicación número 13503.

³³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del primero (1º) de abril de dos mil cuatro (2004); Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado; Radicación número 54001-23-31-000-2001-00621-01(5936-02).

³⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de enero veinticuatro (24) del año dos mil dos (2002); Consejera ponente: Olga Inés Navarrete Barrero; Radicación número: 25000-23-24-000-1998-0455-01(7217).

³⁵ Sobre este aspecto de la delegación, puede verse: Corte Constitucional, sentencia T-705 de 24 de noviembre de 1998, Magistrado ponente: Carlos Gaviria Díaz. En dicho pronunciamiento se afirma que el mecanismo de “la

También se ha remarcado que “la delegación no implica la pérdida de la titularidad sino la transferencia del ejercicio de la competencia”³⁶. Dos aspectos interesa destacar de esta afirmación: el primero, que en la medida en que la delegación es esencialmente revocable y en cualquier momento el delegante, igualmente de manera expresa, puede reasumir la competencia delegada, se transfiere tan sólo el ejercicio, mas no la titularidad de la misma, la cual se mantiene siempre en el catálogo de funciones asignadas por la ley al órgano delegante correspondiente. (Resalta la Sala)

2.2. La delegación de funciones mineras de competencia de la autoridad nacional (Ministerio de Minas y Energía) a las entidades territoriales (Gobernación de Caldas). La competencia del Consejo de Estado.

En ejercicio de las atribuciones legales conferidas en los artículos 263 y 264 del Código de Minas³⁷ vigente para la época de expedición de los actos acusados, autoriza al Ministerio para delegar en las Gobernaciones el trámite de negocios mineros y la expedición de los actos administrativos que los definan. Tal y como acaeció en los hechos sometidos a consideración de la Sala, mediante la expedición de las Resoluciones No. 03251 de 9 de septiembre de 1998, por medio de la cual se suspendió el ejercicio de una actividad ilícita de minería y la No. 03935 del 23 de octubre de 1998, que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra aquella, decisiones proferidas dentro de los términos de la delegación por el Departamento de Caldas.

Según lo expuesto, no se remite a duda que: **el delegante mantiene la titularidad de la competencia delegada**, pues **el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante**. No de otra forma se explicaría que contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas, procedan los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste y que la regulación normativa de la delegación de funciones aplicable al caso presente, en forma expresa, disponga que los actos que ejecute la Sección de

delegación de funciones en otras autoridades o en los subordinados de aquélla a la cual fueron atribuidas por la Constitución o las leyes, ciertamente está previsto como válido en el Estatuto Superior, pero siempre sometido a la vigencia de ley previa que expresamente autorice la delegación y establezca los recursos que se pueden interponer contra los actos de los delegatarios; así lo establece con claridad el artículo 211 de la Carta Política”.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, sentencia del primero (1º) de abril de dos mil cuatro (2004); Consejero ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado; Radicación número 54001-23-31-000-2001-00621-01(5936-02).

³⁷ Decreto 2655 de 23 de diciembre de 1998, DIARIO OFICIAL. AÑO CXXV. N.38626. 23, DICIEMBRE, 1988. PAG. 6

Asuntos Mineros de la Gobernación de Caldas, en ejercicio de las funciones que por la Resolución 32098 (octubre 29 de 1992) se le delegaron, se deberían considerar de carácter nacional para todos los efectos legales.

3. Los Órganos autónomos e independientes a la luz de la Constitución política de Colombia.

Una de las razones que alude la sentencia para reconocer la competencia del Consejo de Estado, en el caso que nos ocupa, es que las resoluciones demandadas “se refieren a un tema minero donde es parte una entidad autónoma del orden nacional³⁸, (subrayado propio) y aún cuando la expedición de los actos estuvo a cargo de una entidad departamental - Departamento de Caldas, ésta lo hizo con fundamento en una delegación expresa del Ministerio de Minas y Energía. Argumento que a mi juicio es compatible con lo apenas expuesto en materia de delegación de funciones y que reconoce sin lugar a dudas la legitimación por pasiva del Ministerio de Minas y Energía en el presente caso. Sin embargo, considero importante realizar algunas precisiones sobre el particular.

La Constitución Política colombiana abandonando la clásica división tripartita del poder concebida desde los albores del Estado moderno, ha creado unos nuevos órganos –autónomos e independientes- para que se encarguen del cumplimiento de otras funciones del Estado.

Por tal razón, de manera general, el nuevo artículo 113 de la Constitución Política colombiana, señala que:

Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

³⁸ “Ahora bien, la Carta Política garantiza la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales. En esa medida, tales Corporaciones son entidades descentralizadas y están a cargo de la planeación y promoción de la política ambiental regional. La Corte ha señalado que las CAR son organismos de ejecución de políticas públicas nacionales en el orden regional, lo cual implica que las competencias que ejercen emanan del Estado central...”Corte Constitucional, sentencia C-298 del 27 de abril de 2011. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

La referencia hecha en la sentencia pareciera involucrar en una misma categoría todos los entes del Estado. En este caso los entes territoriales³⁹ (específicamente el Departamento) con las Corporaciones Autónomas regionales, que son entidades descentralizadas que se han instituido para intervenir en aquellas áreas económicas o sociales (como la prestación de servicios públicos o la garantía y protección de los derechos fundamentales) que por su complejidad, vulnerabilidad y avances tecnológicos, exigen de conocimientos técnicos y especializados. Si bien las dos figuras son fruto de la descentralización administrativa, claramente la primera obedece a la descentralización territorial mientras que la segunda es manifestación de la descentralización por servicios.

Como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional⁴⁰:

“nuestra Carta política acude a tres fórmulas de consagración del régimen de autonomía de los órganos y entidades públicas. Una, la autonomía de las entidades territoriales, la cual es objeto de desarrollo en la propia Carta Política (C.P., arts. 1, 287, 298 y aquellos que asignan competencias y recursos a los entes territoriales); otra, la autonomía asignada expresamente a ciertas entidades y organismos específicos, pero sin efectuar desarrollos adicionales (C.P., arts. 69, 76, 77, 103, 113, 1507, 228, 249, 267, 272, 306 y 371) y finalmente, la autonomía de las entidades descentralizadas, que aunque no está consagrada de manera explícita en la

³⁹ Según el artículo 286 “las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”

⁴⁰ Desde sus primeras sentencias, la Corte ha precisado que la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales son elementos diferentes de la organización del poder público en Colombia. En la sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Constitución, si se desprende del concepto de descentralización incluido en los artículos Superiores 209 y 210.

En concordancia con lo anterior, la Constitución consagra dos modalidades de descentralización para el cumplimiento de la función administrativa. Ellas son la descentralización territorial y la descentralización por servicios. La primera se expresa en las entidades territoriales y permite la configuración de los niveles del Estado -nivel nacional y nivel territorial- (C.P., arts. 1º y 286). La segunda da lugar a las entidades descentralizadas y constituye la fuente de los sectores administrativos -sector central y sector descentralizado- en cada uno de los niveles del Estado (C.P., arts. 209 y 210)⁴¹.

Adicionalmente, la Constitución contempla, para cada modalidad de descentralización, una serie de mecanismos de articulación entre órganos centralizados y entidades descentralizadas, cuyo propósito es el de garantizar coherencia y armonía funcional entre ellos. Con esta finalidad, en la descentralización territorial se dispone, por ejemplo, de reglas como la distribución de competencias entre la Nación - persona jurídica - y las entidades territoriales a través de ley orgánica de ordenamiento territorial (C.P., art. 288); los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad para ejercer las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (C.P., art. 288) la delegación de competencias de los órganos nacionales en los territoriales (C.P., arts. 211, 302, 305-3, 305-14 y 321); la integración, coordinación y concertación de los planes y programas de desarrollo nacional y territoriales (C.P., arts. 300 y 339); las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios (C.P., art. 298); la dirección y coordinación, por parte del

⁴¹ Sentencia Corte Constitucional C-889 de 22 de octubre de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

governador, de los servicios nacionales que se presten en el respectivo departamento (C.P., art. 305-3); la escogencia, por parte del gobernador, de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento (C.P., art. 305-13) o las órdenes e instrucciones del Presidente de la República y del gobernador para la conservación del orden público en el municipio (C.P., arts. 189-4 y 315-2) ⁴².

Por su parte, los vínculos que se presentan en la descentralización por servicios está dada por reglas de derecho como las siguientes: la designación de los gerentes, directores o presidentes de establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado por el Presidente de la República, gobernador o alcalde, según el nivel del Estado (C.P., arts. 189-13, 305-5 y 315-3); la citación y la solicitud de informes a los representantes legales de las entidades descentralizadas por parte de la corporación pública del nivel del Estado al que pertenezcan (C.P., arts. 208 y 300-11); la función del gobernador de velar por la exacta recaudación de las rentas de las entidades descentralizadas (C.P., art. 305-11) o la delegación que se efectúe en los gerentes, directores o presidentes de entidades descentralizadas (C.P., art. 211).

Ciertamente, la descentralización *busca una mayor libertad de las instancias periféricas - territoriales y funcionales - en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública* pero tener funciones separadas, no implica desatender al principio de colaboración armónica que debe predicarse de tales órganos así como de los que integran las

⁴² En este sentido la Corte Constitucional también reconoce la *autonomía* de las Corporaciones Autónomas Regionales (arts. 150.7 y 331) así como la de las entidades territoriales (arts. 1º, 287, entre otros). A la vez, que reafirma que de acuerdo con el artículo 288 constitucional las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejercerán según los *principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad*. Corte Constitucional Sentencia C-298 de 27 de abril de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

Ramas y Órganos del Poder Público, para el cumplimiento de los fines que rigen para la función administrativa y dentro de los principios que la orientan⁴³, en orden al cumplimiento de los cometidos estatales.

En ese sentido dejo planteada mi aclaración de voto,

JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

⁴³ Artículo 209 de la Constitución Política colombiana: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

“Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señala la ley”.