



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: CLEOFE SILVA DE CORZO Y OTROS
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (CPACA)

Temas: SOLICITUD DE CONCESIÓN – no concede un derecho adquirido, sino solo la prelación respecto de otras peticiones. / ÁREA DE RESERVA ESPECIAL – procede en aquellas zonas en las cuales existan explotaciones tradicionales de minería informal, según el artículo 31 del Código de Minas. / ÁREAS DE INVERSIÓN DEL ESTADO – no procede su levantamiento por el hecho de que no se hayan ofrecido en licitación, en virtud del artículo 355 del Código de Minas. / SISTEMA DE CUADRÍCULA – se consagró en las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019 y las Resoluciones 504 de 2019 y 505 de 2019 como un conjunto continuo de celdas que sería aplicable retrospectivamente a las solicitudes en curso para el otorgamiento de concesiones, lo que no afecta derechos adquiridos, pues la simple petición minera solo genera meras expectativas. / MORA EN LA CONCLUSIÓN DE UN TRÁMITE ADMINISTRATIVO – puede comprometer la responsabilidad patrimonial, pero no tiene la vocación de viciar el acto administrativo. / TRATO DESIGUAL INJUSTIFICADO – debe acreditarse por quien lo alega.

La Sala resuelve, en única instancia, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Cleofe Silva de Corzo y otros contra la Agencia Nacional de Minería, en la que se pretendió la nulidad de las Resoluciones VPPF 108 de 2020 y VPPF 095 de 2021 y la continuación del trámite de la solicitud de área de reserva especial que esas decisiones dieron por terminada.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Mediante las Resoluciones VPPF 108 de 2020 y VPPF 095 de 2021, la Agencia Nacional de Minería denegó una solicitud de declaración y delimitación de área de reserva especial para la explotación de carbón que había sido presentada por Cleofe Silva de Corzo y otros, con fundamento en una superposición. Los solicitantes interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra dicha entidad, en la que impugnaron tales decisiones, por considerar que la denegatoria se basó en normas posteriores a la radicación de la solicitud, por fuera de los 8 meses de ley para que esta fuera resuelta, en desconocimiento de derechos adquiridos, de la igualdad, la confianza legítima y de la Ley 685 de 2001.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

II. ANTECEDENTES

1. La demanda y la solicitud de medida cautelar

El 20 de septiembre de 2021¹, Evelio Sánchez, Juan Crisóstomo Rojas Barajas, Juan Crisóstomo Rincón Jiménez, Eugenio Ibáñez Prieto, José Hernández Sandoval, Cleofe Silva De Corzo y Alberto Ibáñez Ruiz² interpusieron demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Agencia Nacional de Minería (*en adelante también ANM*), con el fin de que se anulen las Resoluciones: i) VPPF 108 del 30 de junio de 2020, que dio por terminada una solicitud de declaración y delimitación de un área de reserva especial (*en adelante también ARE*) y ii) VPPF 095 del 15 de junio de 2021, que confirmó la anterior.

A título de restablecimiento del derecho, pidieron que se ordene a la demandada continuar con el trámite de la solicitud de ARE y concederla en su totalidad; que se levante parcialmente el polígono del área pretendida; y que se tenga a los solicitantes como mineros tradicionales. Dado que no solicitaron ninguna indemnización, advirtieron que la demanda carecía de cuantía.

Como hechos relevantes, la demanda resaltó que, mediante la solicitud con radicado No. 20175510124892 del 5 de junio de 2017, los actores pidieron a la ANM la declaratoria y delimitación de un ARE para la explotación de carbón en los municipios de Enciso y San Miguel del departamento de Santander, la que, a su juicio, se rigió inicialmente por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 -*Código de Minas*- y la Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017 de la ANM.

El 9 de mayo de 2019, la ANM recomendó que la ARE solicitada fuera declarada; empero, posteriormente se expidió el informe técnico No. 118 del 4 de junio de 2020, en el que se concluyó, en concordancia con la Ley 1955 de 2019 y las Resoluciones 505 de 2019 y 266 de 2020 de la ANM, que se presentaba una superposición total con el Área de Inversión del Estado (*en adelante AIE*) el Almorzadero 2. Como consecuencia, se dictó la Resolución VPPF No. 108 del 30 de junio de 2020, que dio por terminado el trámite de delimitación y declaración del ARE, decisión que fue confirmada mediante la Resolución VPPF 095 del 15 de junio de 2021.

¹ Índices 2 y 8 de SAMAI. Los cargos formulados por los demandantes y el curador *ad litem* de los litisconsortes serán ampliados en detalle en la parte considerativa de la sentencia.

² Inicialmente, Evelio Sánchez, Juan Crisóstomo Rojas, Juan Crisóstomo Rincón Jiménez, Eugenio Ibáñez Prieto y Cleofe Silva De Corzo presentaron poder junto con la demanda; empero, durante el término para su subsanación también se aportaron los poderes de José Hernández Sandoval y Alberto Ibáñez Ruiz, por lo que la demanda se admitió respecto de todos. Índices 2 y 8 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Para los actores, las resoluciones vulneraron: **i)** el artículo 29 de la Constitución, debido a que se denegó la solicitud de ARE con sustento en normas posteriores a su presentación, en desconocimiento de derechos adquiridos; **ii)** el artículo 228 de la Constitución, ya que, en caso de considerarse que la normativa posterior a la solicitud era aplicable, debió levantarse parcialmente el AIE; **iii)** el numeral 2 del artículo 3 del CPACA, en tanto se afirmó que se concedieron otras solicitudes con los mismos supuestos; y **iv)** el artículo 12 de la Resolución 547 de la ANM, porque la petición fue resuelta en un término mayor a los 8 meses previstos en la normativa.

Igualmente, se manifestó que la ANM incurrió en una falsa motivación, pues si bien se advirtió la existencia de una superposición con un AIE, esta última debió desafectarse, como consecuencia de que no se efectuó ninguna licitación dentro de los 2 años siguientes a su declaración.

2. Admisión de la demanda e intervención del curador *ad litem* de los litisconsortes necesarios por activa

2.1. El 21 de febrero de 2022³, el despacho admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, y ordenó la vinculación como litisconsortes necesarios por activa y el emplazamiento de Alexi Gómez Fernández, Heliberto Rincón Jiménez y Marina Martínez Blanco, quienes, si bien fueron destinatarios de las resoluciones impugnadas, no ejercieron el derecho de acción.

2.2. Una vez se emplazó a los litisconsortes en la causa por activa, se les designó curador *ad litem*, quien se pronunció en el sentido de coadyuvar los cargos del escrito inicial⁴ y de alegar que las resoluciones demandadas vulneraron el principio de confianza legítima, pues, inicialmente, la ANM concluyó que la solicitud de ARE era procedente porque los solicitantes eran mineros tradicionales, pero luego denegó su declaratoria con base en normas posteriores y pese a que había incurrido en una mora en el plazo para resolver la petición.

3. Trámite de la sentencia anticipada

3.1. La parte demandada no contestó la demanda⁵ y el 3 de noviembre de 2022⁶ se prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada. La parte demandante se abstuvo de alegar de conclusión.

³ Índice 10 de SAMAI.

⁴ Índices 14, 15, 17 y 25 de SAMAI.

⁵ La parte demandada fue notificada personalmente del auto admisorio de la demanda, como obra en la en la constancia de notificación (notificación 35503) de los índices 28 y 29 de SAMAI.

⁶ Índice 31 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

3.2. La ANM presentó alegatos de conclusión⁷, en los que consideró que las resoluciones impugnadas fueron expedidas en derecho, debido a que la solicitud de declaración y delimitación de ARE se denegó porque se encontró una superposición con sustento en normas -Ley 1955 de 2019 y Resoluciones 505 de 2019 y 266 de 2020 de la ANM- cuyo régimen de vigencia previó su aplicación retrospectiva a las solicitudes en curso, al margen de que aquellas se hubieran expedido después de radicada la petición.

Advirtió que, hasta tanto no concluyera el trámite de declaración y delimitación de ARE, no existía ningún derecho consolidado en favor de los solicitantes, sino meras expectativas, por lo que, pese a que en la visita de verificación se había aceptado la existencia de un área libre, nada impedía concluir después, con base en la nueva normativa, que había una superposición.

3.3. El Procurador Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto en el que solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, con sustento en que las normas impugnadas se ajustaron al ordenamiento jurídico y, en particular, en que los solicitantes no tenían ningún derecho consolidado, en virtud del artículo 50 del Código de Minas, pues en el trámite de la solicitud no se concedió el ARE, sino que, por el contrario, se concluyó que se configuró una superposición, por lo que la petición fue desestimada debidamente.

También adujo que la normativa que fundamentó la denegatoria de la solicitud de ARE era aplicable a ese asunto, pues la Ley 1753 de 2015 previó el sistema de cuadrícula, dispuso su aplicación retrospectiva para todas las solicitudes en curso y proscribió la superposición de propuestas sobre una misma celda.

III. CONSIDERACIONES

Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, y dado que se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales de competencia, procedencia, oportunidad y legitimación, la Sala procede a resolver de fondo la demanda formulada en este caso⁸.

⁷ Índice 35 de SAMAI.

⁸ Al *sub judice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de la presentación de la demanda -20 de septiembre de 2021-, que corresponden al CPACA y al CGP, en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 306 del primero de dichos estatutos. El *sub lite* también se rige por la Ley 2080 de 2021, salvo las disposiciones que modificaron el régimen de competencias, debido a que estas entraron en vigor un año después de su publicación, pero solo para las demandas que se radicarán a partir de esa fecha y no para los procesos en curso.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

1. Alcance de la demanda

A partir de lo formulado por las partes, corresponde resolver si las Resoluciones VPPF 108 de 2020 y VPPF 095 de 2021 de la ANM, en las que se dio por terminada una solicitud de ARE y se denegó un recurso de reposición, incurrieron en las causales de nulidad de infracción de las normas en que dichos actos debían fundarse y falsa motivación por: **i)** haberse aplicado normas posteriores a la solicitud de ARE; **ii)** una resolución extemporánea de esa petición; **iii)** el no levantamiento del AIE para que se otorgara el área inicialmente superpuesta en la solicitud de ARE; y **iv)** un supuesto trato desigual respecto de otras solicitudes de ARE en las que, no obstante se presentaron los mismos supuestos, sí fueron concedidas.

En este punto la Sala debe reiterar⁹ que, dado que uno de los pilares de esta jurisdicción, que se relaciona con la presunción de legalidad del acto, es el principio de la justicia rogada, el cual limita al juez a resolver lo pedido en la demanda, no puede confrontar el acto acusado con disposiciones no invocadas ni atender conceptos de violación diferentes a los contenidos en ella¹⁰.

Enseguida se analizará de fondo cada uno de tales cargos de nulidad, previniendo que, solo si alguno de ellos prospera, la Sala deberá pasar a establecer si procede, a título de restablecimiento del derecho, ordenar a la ANM que reanude y conceda el ARE, previa delimitación del área objeto de la solicitud 20175510124892, y que reconozca a los actores como mineros tradicionales.

2. Marco normativo de la controversia

En virtud de los artículos 332 y 360 de la **Constitución de 1991**¹¹, el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, por lo que su explotación causa a favor del Estado una contraprestación a título de regalía¹². Para

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 7 de julio de 2022. Expediente 11001-03-26-000-2016-00140-00 (57819). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹⁰ Según lo ha reconocido la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación, a esta situación se enfrenta el juez, por ejemplo, en los medios de control de simple nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho, nulidad electoral y nulidad contractual. Sección Tercera. Subsección B. Sentencia de 30 de marzo de 2022. Expediente 68001-23-31-000-2010-00025-01 (56190). C.P. Freddy Ibarra Martínez.

¹¹ “Artículo 332. 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”. // “Artículo 360. [Modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 5 de 2011]. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. [...]”.

¹² En virtud de tal mandato, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado que el contrato de concesión minera no otorga un derecho real de propiedad del concesionario, sino que permite explorar y explotar el área otorgada. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

tal efecto, la **Ley 685 de 2001**¹³ incorporó normas concernientes a la exploración y explotación de los recursos mineros, con el propósito de estimular y regular tal práctica, así como también propender por un aprovechamiento racional de aquellos.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 685 de 2001¹⁴, el contrato de concesión minera determina el surgimiento del derecho a explorar y explotar las minas del Estado, negocio jurídico que, para tal efecto, debe encontrarse debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional y que es producto del cumplimiento de los requisitos de ley, entre ellos, que no se configure una superposición total¹⁵. De ahí que, en concordancia con el artículo 16¹⁶ de ese estatuto, la solicitud de concesión, por sí sola, no confiere ningún derecho adquirido, sino únicamente la prelación o preferencia respecto de peticiones posteriores.

Tratándose de áreas donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, la Ley 685 de 2001 estableció la posibilidad de que la autoridad minera delimite reservas especiales para otorgarlas en concesión, a través del contrato respectivo, a las mismas comunidades que hayan ejercido dichas actividades¹⁷.

Se trata de una previsión especial en relación con el régimen ordinario de concesión regulado en el mismo Código de Minas, no solo por su finalidad (*el adelantamiento de estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha*) y tiempo limitado para la iniciación de la concesión (*máximo dos años*), sino también porque puede llegar a impedir las concesiones

del 3 de marzo de 2023. Radicado 250002336000-2013-01822-02 (56364). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹³ “Artículo 1. [...]. El presente Código tiene como objetivos de interés público fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a [...] que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente [...]”.

¹⁴ “Artículo 14. Título minero. A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional [...]”.

¹⁵ “Artículo 274. Rechazo de la propuesta. La propuesta será rechazada si [...] se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores [...]”.

¹⁶ “Artículo 16. Validez de la propuesta. La primera solicitud o propuesta de concesión, mientras se halle en trámite, no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. Frente a otras solicitudes o frente a terceros, sólo confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales”.

¹⁷ “Artículo 31. Reservas especiales. [Modificado por el artículo 147 del Decreto 19 de 2012]. La Autoridad Minera o quien haga sus veces, por motivos de orden social o económico, determinados en cada caso, de oficio o por solicitud expresa de la comunidad minera, en aquellas áreas en donde existan explotaciones tradicionales de minería informal, delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas, sobre todos o algunos minerales. Su objeto será adelantar estudios geológicos-mineros y desarrollar proyectos mineros estratégicos para el país y su puesta en marcha. En todo caso, estos estudios geológicos-mineros y la iniciación de los respectivos proyectos no podrán tardar más de dos (2) años. La concesión sólo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros. Todo lo anterior, sin perjuicio de los títulos mineros vigentes”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

concurrentes¹⁸ al imposibilitar la admisión de nuevas propuestas sobre todos o algunos minerales. En todo caso, el régimen ordinario de concesión sigue aplicándose frente a las áreas objeto de las reservas especiales que no hubieren quedado vinculadas a los programas y proyectos mineros comunitarios¹⁹.

Al margen del otorgamiento del contrato de concesión, no puede perderse de vista que el alcance de la delimitación de que trata la referida disposición puede depender de si la actuación se inicia de oficio o por solicitud de parte, puesto que, en relación con la disponibilidad de la zona a delimitar, mientras en el primer caso, la propia autoridad minera asume la tarea de seleccionar áreas libres de explotación, en el segundo caso, esta debe corroborar que el área solicitada por una comunidad minera no presente superposiciones con la de títulos mineros vigentes sobre todos o algunos minerales.

Entretanto, con el propósito de establecer los parámetros técnicos para delimitar las áreas objeto de los contratos mineros, la **Ley 1753 del 9 de junio de 2015**²⁰ -*Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*- estableció que la autoridad minera nacional adoptaría un sistema de cuadrícula única y continua, que podría ser implementado incluso respecto de los títulos vigentes si el beneficiario así lo decidía, el que fue desarrollado por la ANM mediante la **Resolución 504 del 18 de septiembre de 2018**, en la que se dispuso que estaría conformado por un conjunto continuo de celdas²¹ y que, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, las solicitudes anteriores estarían conformadas por celdas compuestas y colindantes por un lado de la cuadrícula minera.

¹⁸ El artículo 63 de la Ley 685 de 2001 previó que “sobre el área objeto de una concesión en la que se cuente con el Programa de Trabajos y Obras, podrán los terceros solicitar y obtener un nuevo contrato sobre minerales distintos de los de aquella si el concesionario no ha ejercitado el derecho a adicionar el objeto de su contrato [...]”.

¹⁹ “Artículo 32. Las áreas libres. Las áreas objeto de las reservas especiales que no hubieren quedado vinculadas a los programas y proyectos mineros comunitarios, quedarán libres para ser otorgadas a los terceros proponentes, bajo el **régimen ordinario de concesión** regulado por este Código”. [Subraya no original].

²⁰ “Artículo 21. Clasificación de la minería. [...] Parágrafo. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la Autoridad Minera Nacional podrá adoptar un sistema de cuadrícula para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera, la cual será única y continua. Así mismo podrá adaptar al sistema de cuadrículas los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, en caso de que el beneficiario de estos así lo decida [...]”.

²¹ “Artículo 3. Cuadrícula minera. Se adopta como cuadrícula minera la conformada por un conjunto continuo de celdas [...]. Parágrafo. De conformidad con el artículo 21 de la Ley 1753 de 2015, los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación de la cuadrícula minera, podrán adaptarse a ésta en caso de que el beneficiario así lo decida [...]”. // “Artículo 4. Trámites de solicitudes. Las solicitudes y propuestas presentadas con anterioridad [...] estarán conformados espacialmente por celdas completas y colindantes por un lado de la cuadrícula minera”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Posteriormente, se promulgó la **Ley 1955 del 25 de mayo de 2019**²² -*Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*, en la que se estipuló que la implementación del sistema de cuadrícula se llevará a cabo de acuerdo con los lineamientos que defina la autoridad minera nacional, que todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en este y que no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. A su vez, se prescribió que los títulos mineros otorgados con anterioridad a la vigencia de esa norma migrarán a ese nuevo esquema, manteniendo las condiciones y coordenadas con las que fueron otorgados.

En virtud del mandato anterior, la ANM profirió la **Resolución 505 del 2 de agosto de 2019**, en la que se adoptaron los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros a ese esquema, por lo que se previó un período de transición desde la vigencia de ese acto administrativo y hasta el 31 de octubre de 2019, en el que se realizaría la transformación y evaluación de las propuestas de contratos de concesión y solicitudes mineras en trámite²³.

Así, se estableció que la delimitación del área de las propuestas de contrato de concesión y solicitudes mineras en trámite se establecerá y evaluará con base en la cuadrícula minera prevista en la Resolución 504 de 2018²⁴.

Se precisa que, mediante la **Resolución 703 del 31 de octubre de 2019** de la ANM, la transición de que trata la Resolución 505 de 2019 se prorrogó “*hasta el establecimiento y puesta en producción del Sistema Integral de Gestión Minera - SIGM-*”, que fue previsto mediante el **Decreto 2078 del 18 de noviembre de 2019**,

²² “Artículo 24. Sistema de cuadrícula en la titulación minera. La implementación del sistema de cuadrículas se llevará a cabo de acuerdo con las normas de información geoespacial vigentes y los lineamientos que para el efecto defina la autoridad minera nacional. [...] Todas las solicitudes y propuestas se evaluarán con base en el sistema de cuadrícula minera implementado por la autoridad minera nacional. Por lo anterior no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, con excepción de las concesiones concurrentes. [...] Los títulos mineros otorgados con anterioridad a la entrada en operación del sistema de cuadrícula o el que haga sus veces, migrará a este sistema manteniendo las condiciones y coordenadas en las que fueron otorgados, para lo cual se atenderá la metodología que para el efecto establezca la autoridad minera nacional”.

²³ “Artículo 1. Adoptar los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula [...]”. // “Artículo 3. Transición. Dar inicio al período de transición desde la entrada en vigencia del presente acto administrativo y hasta el 31 de octubre de 2019. Durante este período, se realizará la transformación y evaluación de las propuestas de contratos de concesión y solicitudes mineras que se encuentren en trámite conforme a lo dispuesto en el artículo 1 de la presente resolución”.

²⁴ “Artículo 3. [...]. Parágrafo primero. La delimitación del área de las propuestas de contrato de concesión y solicitudes mineras en trámite se establecerá y evaluará con base en la cuadrícula minera de que trata la Resolución 504 de 2018 o la que la modifique, aclare o sustituya”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

que modificó el Decreto 1073 de 2015 -*único reglamentario del sector administrativo de minas y energía*".

Por otro lado, la **Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017** de la ANM reguló el trámite de declaración y delimitación de ARE, en relación con el cual estableció que se aplicaría a las peticiones en curso²⁵ y que, luego de realizarse la verificación documental, se procedería con la visita de verificación de tradicionalidad²⁶, para posteriormente declarar el área solicitada, de cumplirse los requisitos exigidos para tal fin. También se señaló que el procedimiento no duraría más de 8 meses²⁷.

Posteriormente, la ANM dictó la **Resolución 266 del 10 de julio de 2020**, en la que se derogó la resolución precedente y se modificó el trámite administrativo para la declaración y delimitación de ARE, disponiéndose que: **i)** se aplicaría para las solicitudes en curso²⁸; **ii)** una vez cumplidos los requisitos de la petición se procedería con la visita técnica de verificación²⁹; **iii)** se rechazaría si se determina, a través del sistema de cuadrícula minera, que no queda área libre³⁰; y **iv)** no tardaría más de 8 meses en ser resuelta³¹.

De acuerdo con lo expuesto, para la Sala es claro que por medio de las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, el legislador estableció el sistema de cuadrícula como un mecanismo para delimitar el área objeto de los contratos de concesión minera en Colombia y previó su aplicación inmediata, incluyendo a las solicitudes que se hubieran presentado con anterioridad a la creación de ese mecanismo.

²⁵ "Artículo 2. *Ámbito de aplicación. La presente resolución se aplicará a todas las solicitudes de declaración y delimitación de áreas de reserva especial, que se encuentren en trámite [...]*".

²⁶ "Artículo 6. *Visita de verificación de la tradicionalidad. Una vez efectuada la revisión documental aportada en la solicitud, el Grupo de Fomento de la Vicepresidencia de Promoción y Fomento de la Agencia Nacional de Minería, o quien haga sus veces, realizará la visita técnica de verificación [...]*".

²⁷ "Artículo 12. [...]. *El término para adelantar el trámite de declaración y delimitación de áreas de reserva especial no podrá exceder de ocho (8) meses contados a partir de la radicación de la correspondiente solicitud*".

²⁸ "Artículo 2. *Ámbito de aplicación. La presente resolución se aplicará a todas las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial que se encuentren en trámite y a las que se presenten con posterioridad a la entrada en vigencia de esta resolución; así como a las zonas declaradas y delimitadas como Áreas de Reserva Especial a la entrada en vigencia de la presente resolución*".

²⁹ "Artículo 8. *Visita técnica de verificación. Una vez se determine que la solicitud de declaración y delimitación de área de reserva especial cumplió con los requisitos establecidos en el artículo 5 de la presente resolución, la Autoridad Minera adelantará visita de verificación [...]*".

³⁰ "Artículo 10. [...] *Las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial serán rechazadas mediante acto administrativo cuando se presente alguna de las siguientes causales: [...] 4. Se determine en la evaluación que no queda área libre, de acuerdo con el Sistema de Cuadrícula Minera, o que las explotaciones se ubican por fuera del área susceptible de continuar con el trámite, o que en el área resultante no se pueda desarrollar técnicamente un proyecto minero [...]*".

³¹ "Artículo 13. [...]. *El término para adelantar el trámite de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial no podrá exceder de ocho (8) meses contados a partir de la radicación de la correspondiente solicitud en el Sistema Integral de Gestión Minera – AnnA Minería o aquel que lo reemplace o sustituya.*".



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

3. Análisis de los cargos

3.1. Vulneración del debido proceso y del principio de confianza legítima por la aplicación retrospectiva del sistema de cuadrícula minera

La parte demandante considera que los actos impugnados vulneraron el artículo 29 de la Constitución, ya que radicó su solicitud de ARE 20175510124892 en vigencia del artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 546 de 2017 de la ANM, normas a partir de las cuales esa entidad concluyó, preliminarmente, que se cumplían los requisitos del procedimiento, lo que generó un “*derecho adquirido*” a favor de los solicitantes; empero, luego la entidad denegó la petición con base en la aplicación de la Ley 1955 de 2019 y las Resoluciones 505 de 2019 y 266 de 2020 de la ANM, normas que no estaban vigentes para la fecha en que aquella se radicó, por lo que no podían servir de fundamento para esa decisión.

Por su parte, el curador *ad litem* de los litisconsortes por activa afirma que las resoluciones demandadas vulneran el principio de confianza legítima, pues, pese a que inicialmente la ANM había concluido que la solicitud de ARE era procedente en virtud de la normativa vigente para la fecha de su radicación, luego aplicó normas expedidas posteriormente y denegó la petición. También destacó que del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 se deduce un régimen de transición que implicaba que, si ya había sido superada la etapa de evaluación, no podía la ANM volver sobre la misma, recalificando y revocando el área libre que se había recomendado delimitar, lo que significó el desconocimiento de situaciones consolidadas.

La Sala empieza por precisar que, si bien los demandantes iniciales y los litisconsortes por activa alegaron la transgresión de normas y principios jurídicos distintos - *el artículo 29 y el principio de la confianza legítima*-, de la lectura de ambos cargos se desprende que se fundan en un mismo reproche, concretamente la aplicación de una normativa posterior a la solicitud de ARE, circunstancia que justifica su análisis conjunto en este mismo acápite.

En los antecedentes del procedimiento de declaratoria de ARE correspondiente a la solicitud 20175510124892, se observa que la ANM profirió un informe de evaluación documental el 27 de agosto de 2018, en el que recomendó realizar la visita de verificación de tradicionalidad, la que se efectuó del 12 al 15 de marzo de 2019, según obra en el informe de visita del 3 de mayo de ese año, e inicialmente se



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

recomendó delimitar como ARE la zona solicitada, en virtud de lo previsto en el Código de Minas y la Resolución 546 de 2017³².

Posteriormente, el 28 de marzo de 2020, la ANM, a través del Sistema Integral de Gestión Minera -*Anna Minería*- profirió el certificado de área libre ANM-CAL-0150-20 y, mediante el informe técnico de evaluación de área 118 del 4 de junio de 2020 se concluyó, con base en la Resolución 505 del 2 de agosto de 2019³³, que “*no queda área libre susceptible de declarar y delimitar*”, debido a que la zona de la solicitud 20175510124892 se superponía con la del AIE Almorzadero 2, esta última vigente desde el 24 de marzo de 2003³⁴.

En virtud de lo anterior, la Resolución 108 de 2020 de la ANM dio por terminada la solicitud 20175510124892, en la medida en que, de acuerdo con el sistema de cuadrícula minera, el área que allí se solicitó no estaba disponible o libre para poder continuar el trámite, dado que presentaba una superposición del 90,01811% con el AIE denominada “*Almorzadero 2*”. En relación con la aplicación de dicho sistema a la referida solicitud, se precisó que las Leyes 1753 de 2015 y Ley 1955 de 2019 y las Resoluciones 504 de 2018, 505 de 2019 y 266 de 2020 previeron la implementación inmediata del sistema de cuadrícula a las peticiones en curso y proscibieron la superposición de propuestas sobre una misma celda.

La ANM confirmó la decisión precedente mediante la Resolución 095 del 15 de junio de 2021, en la que resolvió el recurso de reposición interpuesto por los solicitantes –*quienes alegaron los mismos cuestionamientos de la demanda*³⁵– reiterando que, por tratarse de una solicitud en curso en la que no se configuraba ningún derecho adquirido, le era aplicable el sistema de cuadrícula de la normativa referenciada en el párrafo anterior. Agregó que en el trámite de la solicitud de ARE existen meras expectativas, por lo que nada impide la aplicación de normas posteriores a la respectiva petición y que no se vulneró la igualdad frente a lo decidido en otras actuaciones, pues, en estas, los supuestos eran distintos, porque su resolución aconteció antes de la implementación del sistema de cuadrícula.

En efecto, la ANM tramitó la solicitud 20175510124892 de declaración y delimitación de un ARE, con base en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 546

³² Páginas 4 y 65 a 139 del archivo 4 del índice 2 de SAMAI.

³³ En la parte resolutive se decidió “*DAR POR TERMINADA la solicitud minera de declaración y delimitación de un área de reserva especial [...] presentada mediante el radicado No. 20175510124892 del 05 de junio de 2017*”.

³⁴ Páginas 4 a 5 del archivo 4 del índice 2 de SAMAI.

³⁵ Páginas 153 a 160 del archivo 4 del índice 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

de 2017, contexto en el que, inicialmente, en el informe de la visita de verificación recomendó otorgar el área solicitada. No obstante, luego de que, por virtud de la Ley 1955 de 2019, el Decreto 2078 de 2019 y las Resoluciones 505 de 2019 y 266 de 2020, se implementara el sistema de cuadrícula que había sido previsto en la Ley 1753 de 2015 y que desarrolló la Resolución 504 de 2018, el mismo fue aplicado para el caso de esa petición, encontrándose que se presentaba una superposición sobre una misma celda con la AIE denominada “Almorzadero 2”, que desvirtuaba la existencia de un área libre para ser otorgada en concesión.

La aplicación del sistema de cuadrícula a la solicitud 20175510124892 no tiene los visos de ilegalidad que pretenden atribuirle los actores frente al artículo 29 de la Constitución Política y al principio de la confianza legítima, dado que se trata de una petición en trámite, en relación con la que, según se explicará enseguida, no existe todavía ninguna situación consolidada que constituya un derecho adquirido en cabeza de los particulares que la radicaron, que no podía surgir mientras no se hubiera perfeccionado un contrato de concesión minera.

Esta Subsección³⁶, en el contexto del procedimiento para la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión minera bajo el régimen ordinario, que corresponde a una actuación administrativa iniciada por solicitud de parte³⁷ en ejercicio de un interés particular, ha sido categórica en advertir que la misma:

“i) No determina el derecho al otorgamiento del título minero y por ende, tampoco el derecho a la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión, de tal forma que durante todo el trámite gubernativo reglado y hasta el perfeccionamiento del título, el proponente solo adquiere una mera expectativa respecto al cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, los cuales, aunque puedan llegar a perfeccionarse en el futuro, son tan solo probabilidades o esperanzas que no constituyen derechos subjetivos consolidados;

“ii) Se otorga a dicha propuesta el valor y la fuerza legal para producir efectos jurídicos bajo un derecho de prelación o preferencia frente terceros y otras propuestas posteriores, así como frente a la Entidad, quien, en concurrencia de proponentes, no tiene un poder discrecional para escoger, sino una facultad reglada definida por el cumplimiento de los requisitos legales por la primera propuesta recibida. En tal sentido, el cumplimiento de los requisitos básicos de la propuesta crea una situación subjetiva que debe ser respetada por los demás interesados y la Entidad bajo el principio prior in tempore potior iure (primero en el tiempo, mejor en el derecho); y,

³⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 8 de noviembre de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2015-00014-00 (53038). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.

³⁷ Según ya se avizoró, en el caso del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, el procedimiento para la celebración y perfeccionamiento de concesión con una comunidad minera corresponde a una actuación administrativa que puede iniciarse por solicitud de parte o de oficio por la autoridad minera.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

“iii) Genera un derecho al proponente consistente en el estudio y definición de la propuesta por parte de la Entidad a la luz de lo dispuesto por la ley, exclusivamente bajo los documentos, permisos y demás que ésta defina, y solo podrá ser rechazada con fundamento en los casos expresamente definidos por la misma”.

Siguiendo esta directriz, tratándose de las solicitudes reguladas por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, la decisión de otorgar en concesión una zona de reserva especial a las comunidades que hayan ejercido en ella explotaciones mineras tradicionales no puede escapar al razonamiento jurisprudencial, motivo por el cual, mientras el respectivo contrato no se perfeccione, los solicitantes solo cuentan con una mera expectativa frente al cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, lo que de ninguna manera impedía que en este caso la ANM aplicara el sistema de cuadrícula introducido e implementado con posterioridad a la presentación de la petición 20175510124892.

Este planteamiento se deduce de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 31 de la Ley 685 de 2001, en relación con los cuales, de los dos primeros se deduce que, mientras no se otorgue o perfeccione con el primer interesado solicitante un contrato de concesión o permiso especial para explorar y explotar minas de propiedad estatal *-según el caso-*³⁸, únicamente existe en cabeza suya un derecho de preferencia respecto de los peticionarios posteriores.

Conjuntamente, la última disposición, concerniente a la solicitud de delimitación de un ARE, se enmarca también en la misma premisa, con la particularidad de que, además, el otorgamiento de la respectiva concesión involucra exclusivamente a las comunidades mineras que hubieran ejercido las explotaciones tradicionales en el área correspondiente *-excluyendo cualquier solicitud de terceros-*, y la suscripción del subsiguiente contrato puede inclusive llegar a impedir las propuestas que se presenten sobre los minerales que no sean objeto de la concesión.

Precisamente, en el caso de la solicitud 20175510124892, el trámite no había culminado con el perfeccionamiento de un contrato de concesión, al margen de que existiera un visto bueno preliminar de la ANM, con ocasión de la visita de verificación que se realizó, lo cual, bajo la legislación minera, de ninguna forma otorga a los otrora solicitantes, ahora actores en la presente causa, derecho alguno.

³⁸ Si bien el artículo 14 del Código de Minas dispuso que solo el contrato de concesión otorga derechos a explorar y explotar recursos mineros, no puede perderse de vista que, además de esa figura, el legislador también previó otras *-como la extracción ocasional y el barequeo-* en las que estos se conceden, sin necesidad de la suscripción de un negocio jurídico.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Sobre las diferencias entre derechos adquiridos y meras expectativas, la jurisprudencia ha sostenido que, mientras los primeros se consolidan de manera definitiva, las segundas se limitan a la probabilidad de la adquisición futura de un derecho que, por no haber acaecido aún puede ser regulada por el legislador³⁹ y, en el caso de las solicitudes mineras, ha advertido que su simple presentación únicamente constituye una mera expectativa, por lo que su evaluación debe efectuarse con *“la normativa vigente para el momento en que se resuelva”*⁴⁰.

Así, dada la inexistencia de una situación jurídica generadora de derechos para los miembros de comunidades mineras que presentan una solicitud de reserva especial regulada por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, la aplicación retrospectiva del sistema de cuadrícula para la verificación del requisito consistente en que dicha solicitud verse sobre un área libre no desconoce ningún derecho, aun cuando sí pueda legítimamente relegar las meras expectativas fundadas en la simple posibilidad de alcanzar un derecho, dado que estas carecen de relevancia jurídica⁴¹.

Tampoco se transgredió una *“expectativa legítima”*, concepto acuñado por la Corte Constitucional⁴², pues, por una parte, la determinación de la ANM sobre una superposición de áreas, en observancia de las reglas de un sistema de cuadrícula, no supone el establecimiento de una nueva condición o requisito para el otorgamiento del contrato *–la existencia de un área libre–*, sino de la aplicación de una metodología posterior a la presentación de la solicitud⁴³; y, por otro lado, aún si

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-983 del 1 de diciembre de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia del 14 de marzo de 2019. Radicado 17001-23-00-000-2011-00337-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 22 de septiembre de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2021-00071-00 (66795). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencias T-164 del 27 de abril de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-168 del 20 de abril de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-596 del 20 de noviembre de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴² En la sentencia T-662 del 7 de septiembre de 2011, con ponencia del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio, la Corte Constitucional indicó que *“Cuando en vigencia de la ley, se señalan tales requisitos y estos llegan a cumplirse, se está en presencia de un derecho adquirido. Cuando, por el contrario, durante el término de vigencia de la ley que prescribe tales condiciones, la persona que aspira a la titularidad de ellos está en vía de cumplirlas, se habla de expectativa legítima. // “En todo caso, las consecuencias jurídicas en uno y otro supuesto son bien distintas: los derechos adquiridos, al tenor del artículo 58 de la Constitución, no pueden ser desconocidos por leyes posteriores; no así las expectativas legítimas. Sin embargo, frente a cambios de normatividad se hace necesaria la inclusión de regímenes de transición como mecanismo de protección respecto a las expectativas legítimas, por cuanto no pueden modificarse arbitrariamente”*.

⁴³ La Sala, en el contexto de las propuestas de contrato de concesión minera, ha recordado que, de acuerdo con el Código de Minas (*artículos 299 y 300*), no es admisible o procedente la propuesta de concesión cuyas áreas estén superpuestas con otras referidas en propuestas anteriores o en contratos de concesión ya en curso, exigencia legal que permite que la actividad minera se adelante de manera adecuada, sin entrañar riesgos para los recursos objeto de explotación *–cuya propiedad mantiene el Estado–*, ni para los derechos de terceros. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias de 29 de octubre de 2010. Expediente 25000-23-26-000-2006-01993-01 (38714). C.P. María Adriana Marín; y 4 de febrero de 2022. Expediente 11001-03-26-000-2018-00049-00 (61357). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

se tratara de dicha expectativa, se está en presencia de un asunto en el que el interés particular debe ceder frente al interés público o social que motiva la expedición de la nueva regulación, lo que impediría que aquella fuera salvaguardada.

En relación con esto último, la aplicación de una nueva metodología como la del sistema de cuadrícula persigue la satisfacción del interés público por encima de cualquier interés particular, no solo porque tiene relación directa con bienes de titularidad pública, como lo son las minas de propiedad del Estado, sino también porque dicho sistema respeta de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en aras de una mayor seguridad jurídica y una mejor administración y gestión del recurso minero por parte de la ANM.

En efecto, la vieja metodología, es decir, la del sistema de polígonos de la Ley 685 de 2001, basado en figuras geométricas irregulares, originó la existencia de áreas no asignadas entre títulos de concesión, así como también un fenómeno de especulación sobre aquellas, situación que condujo a evaluar la necesidad de migrar hacia un sistema de cuadrícula o grilla para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional⁴⁴.

Nada impedía entonces que el legislador –a través del artículo 21 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 24 de la Ley 1955 de 2019– y la autoridad minera nacional establecieran e implementaran un nuevo sistema -de cuadrícula- para la determinación del área minera a todos los trámites en curso, máxime si la Ley 153 de 1887 dispuso que, en ausencia de situaciones consolidadas, las expectativas pueden ser reguladas, modificadas e incluso cercenadas por el ordenamiento jurídico⁴⁵.

Así, era válido que se aplicaran las normas que introdujeron la nueva figura para determinar el área minera pedida por los solicitantes, sin que por ello se hubiera

⁴⁴ Consideraciones tomadas de la letra f) “Acciones transversales”, del Objetivo 5 “Consolidar el desarrollo minero-energético para la equidad regional”, de la letra C) “Objetivos, estrategias y metas”, del Capítulo V “Competitividad e Infraestructura Estratégicos”, del Tomo I del PND 2014-2018, pág. 246. Con fundamento en lo anterior, la doctrina ha afirmado que la implementación del nuevo sistema de cuadrícula obedeció a la necesidad de “aprovechar la totalidad del potencial minero en el territorio nacional” y de reducir la especulación en ese ramo, lo que fomenta la seguridad jurídica, al existir claridad sobre las áreas que pueden ser destinadas a la actividad minera. Para cumplir ese propósito, la legislación y las resoluciones dictadas por la autoridad nacional minera prescribieron que esa figura sería aplicable a todas las solicitudes y propuestas anteriores sin resolver, en las que no se permitirá la superposición de propuestas sobre una misma celda, lo que no afecta ningún derecho, pues esas peticiones únicamente constituyen meras expectativas. RICAURTE, Margarita. Manual de derecho minero. Bogotá. 2021. Temis. pp. 130-135.

⁴⁵ El artículo 17 de la Ley 153 de 1887 dispuso que “las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

vulnerado el artículo 40⁴⁶ de la Ley 153 de 1887, por el contrario, este fue observado por la ANM, en tanto en el *sub lite* aplicó las normas concernientes a la sustanciación y ritualidad vigentes para el momento en que resolvió definitivamente la petición 20175510124892.

Tampoco puede perderse de vista que, mientras la Ley 1753 de 2015 previó el sistema de cuadrícula, la Ley 1955 de 2019 dispuso que este sería obligatorio para los trámites en curso al momento de su promulgación (*lo que implica una aplicación retrospectiva de la norma*⁴⁷) y que estaría proscrita la superposición sobre una misma celda, lo que vino a concretarse en las Resoluciones 504 de 2018 y 505 de 2019⁴⁸ y que entró en vigencia a partir de la implementación del sistema integral de gestión minera del Decreto 2078 del 18 de noviembre de 2019. Posteriormente se readecuó el trámite de las solicitudes de ARE mediante la Resolución 266 de 2020⁴⁹, en la que se dispuso que estas serían rechazadas de no existir área libre objeto de delimitación para ser otorgada en concesión.

Ahora bien, la no afectación de derechos adquiridos de los solicitantes impide concluir que se hubiera transgredido el principio de la confianza legítima, puesto que no puede deducirse ninguna expectativa que tenga relevancia jurídica del agotamiento de actuaciones propias del trámite del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, es más, la regla de ultraactividad establecida en el inciso segundo del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, frente a cada uno de los eventos allí descritos, no puede ser interpretada de forma aislada, sino en el marco de las normas del específico procedimiento judicial o administrativo en el que aquella se aplique. Sostener lo contrario implicaría que, en todos los casos, se haga prevalecer una disposición general y de estirpe procesal, sobre los fundamentos esenciales de cualquier norma especial reguladora de procedimientos judiciales o administrativos.

⁴⁶ “Artículo 40. [Modificado por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2014]. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir [...]”.

⁴⁷ Sobre la retrospectividad de la ley véase: Corte Constitucional. Sentencia T-110 del 22 de febrero de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁸ De acuerdo con el artículo 1 de esta resolución “Adoptar los lineamientos para la evaluación de los trámites y solicitudes mineras a partir del sistema de cuadrícula minera y la metodología para la migración de los títulos mineros al sistema de cuadrícula, los cuales se encuentran contenidos en el documento técnico denominado ‘Lineamientos para la Evaluación de los Trámites y Solicitudes Mineras a Partir del Sistema de Cuadrícula Minera y Metodología para la Migración de los Títulos Mineros al Sistema de Cuadrícula’, que hace parte integral de la presente resolución”.

⁴⁹ De acuerdo con el artículo 10 de esta resolución “Causales de rechazo. Las solicitudes de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial serán rechazadas mediante acto administrativo cuando se presente alguna de las siguientes causales: [...] 4. Se determine en la evaluación que no queda área libre, de acuerdo con el Sistema de Cuadrícula Minera [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Precisamente, en el caso del procedimiento aplicable a las solicitudes objeto del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, orientado por los principios y reglas que orientan la titulación minera en dicho Código de Minas, esas peticiones, mientras se hallan en trámite, no confieren, por sí solas, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión. De ahí que, en el contexto de las referidas solicitudes en cuestión, la regla de ultraactividad, de acuerdo con la cual “[...] las diligencias iniciadas [...] se registrarán por las leyes vigentes cuando se iniciaron las [...] diligencias”, no puede implicar la consolidación de situaciones jurídicas que predeterminen derechos respecto de un eventual contrato de concesión.

De acuerdo con lo expuesto, la ANM encontró una superposición del área de la solicitud 20175510124892 con la AIE denominada “Almorzadero 2”, declarada con anterioridad y vigente desde el 25 de marzo de 2003, situación que impedía que se accediera a la delimitación y otorgamiento en concesión de un ARE, concretamente porque el artículo 21 de la Ley 1955 de 2019 proscribió la superposición sobre una misma celda, lo que implicaba que la referida petición no contara con un área libre para continuar con el trámite.

De modo que, atendiendo el alcance de los cargos aquí planteados, la finalización del trámite a través de las resoluciones demandadas, que aplicaron normas posteriores a la presentación de la solicitud que presentaron los actores, se ajustó a las normas superiores y no desconoció su debido proceso, sus derechos adquiridos, ni el principio de confianza legítima, ya que la entidad demandada se limitó a aplicar la normativa vigente para el momento en que resolvió aquella. Como consecuencia, se desestima el cargo de estudio.

3.2. Inobservancia del término para resolver la solicitud de ARE

La parte actora advirtió que el artículo 12 de la Resolución 546 de 2017 exigía resolver las solicitudes de áreas para la minería tradicional en un período no mayor a 8 meses, lo que se infringió en el *sub lite* y sometió a los peticionarios a que, durante el período adicional que la demandada se tomó para denegar la petición, se cambiara la normativa aplicable al caso en perjuicio de sus intereses.

Por su parte, el curador *ad litem* de los litisconsortes en la causa por activa manifestó que las resoluciones en comento vulneraron el artículo 263 del Código de Minas que exigía la resolución de la solicitud de ARE en un término de 30 días.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que lo alegado por los demandantes iniciales y por los litisconsortes en la causa por activa se refiere a una misma circunstancia -*la mora en la resolución de la solicitud de ARE-*, por lo que ello será resuelto de manera conjunta.

La Sala empieza por indicar que el artículo 263⁵⁰ del Código de Minas no prescribe ningún término para la resolución de las solicitudes objeto del procedimiento previo al contrato de concesión, limitándose a indicar que no será necesaria actuación alguna de los interesados para que exista un impulso oficioso, con excepción de la interposición de recursos y la formulación de oposiciones de terceros.

En ese sentido, para el momento de los hechos de la presente controversia, era la Resolución 546 de 2017 la que, en el plano reglamentario, estableció en su artículo 12 que “[e]l término para adelantar el trámite de declaración y delimitación de Áreas de Reserva Especial no podrá exceder de ocho (8) meses contados a partir de la radicación de la correspondiente solicitud”, previsión que fue posteriormente reiterada por el artículo 13 de la Resolución 266 de 2020.

Ninguna de las decisiones precedentes estableció una consecuencia jurídica en relación con la validez de los actos administrativos que se profirieran inobservando dicho término, por ejemplo, erigiendo esa situación en una causal de pérdida de competencia temporal o material, razón por la cual, no obstante que la mora administrativa, en sí misma considerada, puede ser la fuente de un daño antijurídico⁵¹ que fundamente una eventual responsabilidad del Estado a través de la acción de reparación directa o de una violación del derecho fundamental al debido proceso que justifique su amparo mediante la acción de tutela⁵², en el contexto del

⁵⁰ “Artículo 263. Impulso oficioso. Con excepción de la interposición de recursos y la formulación de oposiciones de terceros, no será necesaria petición alguna para adelantar, de oficio, la totalidad del procedimiento gubernativo previo al contrato y para dar curso progresivo a las actuaciones correspondientes”.

⁵¹ De acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, la demora en la resolución oportuna de una petición o solicitud en interés individual, si es injustificada y ocasiona daños al administrado que la presenta, puede llegar a comprometer la responsabilidad del Estado, caso en el cual el medio de control de reparación directa constituye el mecanismo judicial para reclamar la indemnización de los daños que sean consecuencia de dicha demora. Sobre el particular véase Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias de 19 de febrero de 2021. Expediente 15001-23-31-000-2003-00937-01 (48106). MP. María Adriana Marín y 8 de mayo de 2019. Expediente 25000-23-26-000-2011-00421-01 (47598); y Subsección B. Sentencia de 15 de octubre de 2015. Expediente 25000-23-26-000-2001-02706-01 (30261). MP. Stella Conto Díaz del Castillo.

⁵² La jurisprudencia constitucional ha admitido que tanto la mora judicial como la administrativa vulneran el derecho al debido proceso, contexto en el cual la acción de tutela ha constituido el mecanismo judicial para la reivindicación de ese derecho fundamental. Sobre el particular véase Corte Constitucional. Sentencia T-297 del 7 de abril de 2006. M.P. Jaime Córdova Triviño, reiterada por la Sentencia T-693A del 20 de septiembre de 2011. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

control de legalidad a que se refieren los artículos 137 y 138 del CPACA, dicha mora no tiene la aptitud para viciar el acto administrativo expedido con retraso.

En efecto, si en los referidos medios de control el acto cuestionado por ilegal desaparece del mundo jurídico una vez el juez lo anule, aceptar la mora administrativa como uno de los eventos que configura algunas de las causales de anulación conduciría inevitablemente a que la entidad pública que esté incurriendo en ella, siempre y cuando no se haya configurado un silencio negativo, se encuentre en el deber legal⁵³ de expedir una decisión que nacería viciada una vez se expida el acto correspondiente, lo que no tendría ninguna consistencia lógica, puesto que ¿cómo sería posible que el ordenamiento jurídico conmine a decidir aún con retraso si posteriormente sanciona la decisión en mora con su anulación?

Así las cosas, si bien entre la presentación de la solicitud de ARE -5 de junio de 2017- y la resolución que la dio por terminada -30 de junio de 2020- acaecieron más de 3 años, lo que evidencia que no se resolvió dentro de los 8 meses previstos en el procedimiento reglamentario, esa circunstancia, por sí misma, no vicia de ilegalidad las resoluciones demandadas.

Tampoco puede admitirse con ligereza que la mora en la resolución administrativa de una controversia propicia la aplicación de normas que se expidan con posterioridad al inicio de la respectiva actuación, puesto que, según ya se indicó, el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 debe leerse en concordancia con las reglas y principios del procedimiento administrativo especial de que se trate, los cuales, en este caso, dictan que la radicación y trámite de una solicitud regida por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 no configura ningún derecho adquirido a favor de los peticionarios sino meras expectativas, lo que a su turno implica que la ANM acertó al dar por terminada la solicitud de ARE 20175510124892, con base en la normativa vigente para el momento de la decisión. Como consecuencia, el cargo se desestima.

3.3. Omisión del levantamiento del AIE “Almorzadero 2”

El presente cargo de la demanda, comprendido dentro de la causal de nulidad de infracción de las normas en que debían fundarse los actos administrativos demandados, coincide con un cuestionamiento común del que se sirvió también la

⁵³ De acuerdo con el inciso tercero del artículo 83 del CPACA “La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades. Tampoco las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos contra el acto presunto, o que habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

parte actora para fundamentar la causal de nulidad de falsa de motivación, esencialmente la inaplicación del artículo 335 de la Ley 685 de 2001, por lo que ambos cargos serán analizados conjuntamente en este acápite.

La parte demandante manifestó que *“bajo el falso entendido de que debía aplicarse”* el sistema de cuadrícula, la ANM omitió levantar el AIE *“Almorzadero 2”*, desconociendo lo previsto en el artículo 355 del Código de Minas, norma que de haberse aplicado hubiera conducido a que la ANM declarara esa zona en favor de los solicitantes del ARE, irregularidad que vicia las resoluciones por falsa motivación y por infracción de dicha norma legal y del artículo 228 de la Constitución Política.

En efecto, manifestó que el artículo 355 *ejusdem* exigía que, de no otorgarse en licitación el AIE denominada *“Almorzadero 2”* en los dos años siguientes a su declaración, la zona correspondiente debía concederse mediante el régimen común de concesión, en el que precisamente se encontraban inmersas las solicitudes de ARE, *so pena* de transgredir esa norma.

Como se ha indicado en este caso, a través de las resoluciones demandadas, la ANM dio por terminada la solicitud de ARE 20175510124892 que comprendía la zona ubicada en jurisdicción de los municipios de Enciso y San Miguel, debido a que, al aplicar el sistema de cuadrícula, determinó que aquella presentaba una superposición del 90,01811% con el AIE denominada *“Almorzadero 2”*.

La Sala considera que el artículo 355 del Código de Minas no tiene el alcance que la parte actora le atribuye, debido a que, si bien se encuentra acreditado que para la fecha de los hechos el AIE *“Almorzadero 2”* no había sido objeto de una licitación dentro de los 2 años siguientes a su conformación⁵⁴, esa omisión no conducía inexorablemente a que se entendiera levantada el AIE, sino únicamente a que el funcionario competente incurriera en causal de mala conducta.

El artículo 355 del Código de Minas estableció que las áreas libres o recuperadas por cualquier causa que hayan sido objeto de estudios especiales de exploración, de mayor intensidad que la prospección o exploración superficial, financiados con recursos estatales, se someterán al sistema de concesión, para lo cual su contratación se hará mediante procesos licitatorios y, de no presentarse ningún

⁵⁴ En la Resolución 230 del 19 de septiembre de 2017, aportada en la demanda, se afirmó que *“hasta la presente, no existe contrato alguno concedido sobre el área de inversión del Estado denominada “almorzadero 2”, que se encuentre registrado en el Catastro Minero Colombiano”* y que esa AIE se constituyó a partir del 25 de marzo de 2003. Página 59 del archivo 4 del índice 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

proponente, se efectuará mediante el procedimiento convencional del Código. Como consecuencia a la omisión de lo anterior dentro de los 2 años, se previó que los funcionarios responsables incurrirían en causal de mala conducta⁵⁵.

Como se observa, el legislador dispuso que, cuando la autoridad nacional minera se encontrara frente a un AIE, se debía efectuar un procedimiento licitatorio para seleccionar a quien se le otorgarían los derechos mineros y, en caso de que se llevara a cabo y no se presentara ningún oferente, se acudiría a los procedimientos normales previstos por el Código Minero. La consecuencia prevista ante la omisión de tal mandato no fue que tal zona se entendería disponible, sino que el funcionario responsable del proceso de selección incurriría en causal de mala conducta⁵⁶.

El referido artículo 355 de la Ley 685 de 2001 no resulta aplicable en el presente caso puesto que, de acuerdo con dicha norma, la aplicación de los “*procedimientos normales*” para la concesión del derecho a explorar y explotar minas del Estado respecto de las AIE procede únicamente si ningún oferente se presenta a la licitación, lo que presupone un procedimiento convocado pero desierto y excluye la hipótesis de uno no convocado.

No sobra poner de presente que, en una reciente acción de cumplimiento, en la que se solicitó que se hiciera efectivo el artículo 355 del Código de Minas y se fijara una fecha límite para que la ANM realizara el levantamiento del AIE denominada “*Almorzadero 2*”, por no haberse realizado ninguna licitación, esta Corporación⁵⁷

⁵⁵ “Artículo 355. Contratos sobre áreas con inversión estatal. Las áreas que a la fecha de promulgación del presente Código estuvieren libres o se hubieren recuperado por cualquier causa y hayan sido objeto de estudios especiales de exploración, de mayor intensidad que los de simple prospección o exploración superficial, financiados con recursos estatales de cualquier naturaleza y cuantía, se someterán al sistema de concesión pero su contratación se hará mediante procesos licitatorios, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 60 de la Constitución Política. Para adelantar estos procesos la autoridad minera establecerá en cada caso, en los términos de referencia, las contraprestaciones económicas distintas de la regalía que los licitantes deben ofrecer. Si a las licitaciones no se presentare licitante alguno, dichas áreas se contratarán por los procedimientos normales establecidos en este Código. La no apertura de las licitaciones en dos (2) años, contados a partir de la promulgación del presente Código, hará incurrir a los funcionarios responsables en causal de mala conducta. Todo lo anterior sin perjuicio de lo previsto en los artículos 248, 249 y 250 de este Código”.

⁵⁶ Para la doctrina, las AIE se originaron en la necesidad de proteger áreas que antes estaban amparadas por aportes mineros y en las que el Estado había realizado inversiones directas, por lo que se dispuso su otorgamiento a los particulares para recuperar los ingresos estatales destinados. RICAURTE, Margarita. Manual de derecho minero. *Op. Cit.* pp. 97-98.

⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 30 de marzo de 2023. Radicado 15001-23-33-000-2023-00067-01. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio. En esta providencia se indicó que “[...] la disposición (el artículo 355 de la Ley 685 de 2001) no contiene un mandato claro, expreso y directo en los términos concebidos por la parte actora en la demanda, en el sentido de ordenar a la accionada que fije una fecha límite para que realice el levantamiento del área de inversión estatal ‘almorzadero 2’ y haga la ‘des anotación’ de aquella del sistema de cuadrícula con el fin de que se liberen las celdas que la comprenden y pueda ser solicitada o contratada a través del régimen de concesión ordinario. El precepto regula el procedimiento para los contratos sobre áreas con inversión



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

resolvió confirmar la decisión de primera instancia que había negado dicha acción, porque de esa norma no se deriva que, de no efectuarse la licitación, deba procederse al levantamiento del área, para que así pueda ser solicitada bajo el régimen ordinario de concesión.

En virtud de lo precedente, no se encuentra acreditada la vulneración de las normas que invoca la parte actora, porque el artículo 355 de la Ley 685 de 2001 no resultaría aplicable a la hipótesis de una licitación no convocada, lo que desvirtúa la supuesta inobservancia de hacer prevalecer el derecho sustancial de los solicitantes a costa de la omisión –*improcedente en este caso*– de haber levantado el AIE.

Asimismo, para la Sala son correctas las consideraciones contenidas en las resoluciones demandadas, que la parte actora califica de falsas, referidas a que la no apertura de licitaciones en 2 años en un AIE tiene consecuencias circunscritas al ámbito disciplinario, sin que de ello pueda deducirse que esa misma situación conduzca a desafectar el área para concesionarla a través de los procedimientos ordinarios del Código de Minas. Según ya se indicó, la posibilidad de concesionar un AIE desafectada, a través de dichos procedimientos, procede solo si se convocaron licitaciones y resultaron desiertas. Como consecuencia, se desestiman los cargos analizados en este acápite.

3.4. Vulneración de la igualdad por un trato discriminatorio respecto de otras solicitudes de ARE

Los demandantes manifestaron que la ANM incurrió en un trato diferente y desigual ("*en sentido negativo*") que vulneró el principio de igualdad previsto en el artículo 3.2 del CPACA, puesto que, no obstante que tramitó de manera simultánea la solicitud de ARE 20175510124892 y otras del mismo tipo, con supuestos idénticos, denegó la primera y concedió las segundas, aseveración que dedujo, principalmente, de la Resolución 230 del 19 de septiembre de 2017 de la ANM, en la que se declaró y delimitó un ARE solicitada el 20 de abril de 2016⁵⁸.

Este cargo se analiza en último lugar debido a que se alimenta de planteamientos que la parte actora esgrimió en cargos que se estudiaron en precedencia, específicamente que la ANM decidió casos similares de ARE, de una parte, dentro del término de la Resolución 546 de 2017 y, de otro lado, en los que sí se levantó el área "*el Almorzadero 2*", argumentos cuyo alcance tiene relación directa con lo ya

estatal, pero del mismo no se desprende la obligación de fijar una fecha para que se adelante el levantamiento de ésta y menos aún prevé la '*des anotación*' de la misma".

⁵⁸ Como obra en el documento de páginas 32 a 64 del archivo 4 del índice 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

analizado en los numerales 3.2. y 3.3., por lo que, en este apartado, desde la óptica de este último cargo, se reiterarán los argumentos ya expresados por la Sala.

Pues bien, debe empezar la Sala por recordar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵⁹, la Carta Política no prohíbe el trato desigual sino el trato discriminatorio, porque de hecho el trato distinto puede ser obligatorio para ciertos supuestos, siendo el trato discriminatorio aquel que establece diferencias sin justificación constitucionalmente válida.

En el presente caso, según se analizará, la Resolución 230 de 2017 de la ANM que resolvió la solicitud de ARE 20165510126092 no permite acreditar un trato discriminatorio en relación con lo decidido por esa misma entidad en las resoluciones demandadas dentro de la solicitud de ARE 20175510124892, pues, además de que ambos asuntos presentan diferencias circunstanciales relevantes, la inaplicación del artículo 355 de la Ley 685 de 2001 resulta ser correcta, según ya se expuso en el acápite de los cargos previamente analizados.

Sobre esto último debe advertirse que, en este proceso, no le es dable a la Sala realizar cuestionamientos sobre la aplicación del referido artículo 355 en el caso de la Resolución 230 de 2017, puesto que, como es obvio, esta corresponde a una decisión de contenido particular ajena a las pretensiones anulatorias de la demanda y, por ende, sobrepasa la competencia del juez.

En ese sentido, abordando las referidas diferencias circunstanciales relevantes, en primer lugar, las decisiones que resolvieron las solicitudes de ARE 20165510126092 y 20175510124892 fueron dictadas, cada una, en vigencia de normas distintas, puesto que, mientras la primera se radicó el 20 de abril de 2016 y se resolvió el 19 de septiembre de 2017, en el caso de la segunda ello aconteció el 5 de junio de 2017 y el 15 de junio de 2021 (*cuando en la Resolución VPPF 095 se resolvió el recurso de reposición frente a la Resolución VPPF 108 de 30 de junio de 2020*). Precisamente, la solicitud de ARE 20175510124892 fue resuelta cuando se encontraba en vigor la norma que estableció la aplicación del nuevo sistema de cuadrícula, distinto a lo que ocurrió en el otro caso.

En segundo lugar, además de que se recuerda que la demora en la resolución de la solicitud de ARE 20175510124892 no podía comprometer la legalidad de las decisiones demandadas, se advierte que, en el caso de la solicitud de ARE

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-862 del 3 de septiembre de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

20165510126092, también se presentó una demora que superó los 8 meses previstos en la entonces norma reglamentaria del artículo 31 de la Ley 685 de 2001 –*Resolución 546 de 2017*–, solo que la misma no se extendió hasta la promulgación de la norma que determinó la aplicación del sistema de cuadrícula.

En efecto, según se puede constatar, la Resolución 230 del 19 de septiembre de 2017, que resolvió la solicitud ARE 20165510126092, tomó más de 16 meses, término que transcurrió entre el 20 de abril de 2016, cuando se presentó aquella, y el 19 de septiembre de 2017, fecha de la referida decisión. De ahí que el fundamento fáctico del cuestionamiento de la parte actora resulta ser errado, puesto que no es cierto que Resolución 230 del 19 de septiembre de 2017 haya decidido la solicitud ARE 20165510126092 dentro del referido término de 8 meses, lo que desvirtúa el supuesto trato discriminatorio en la medida en que ambos casos fueron decididos de fondo no obstante la demora que presentaban.

En tercer lugar, se reitera, como se analizó en el acápite 3.3., que el hecho de que la ANM no hubiera efectuado los procesos licitatorios de que trata el artículo 355 del Código de Minas, no derivaba **automáticamente** en su disponibilidad para que esas zonas fueran concesionadas bajo *“los procedimientos normales”* del Código de Minas, ya que lo que el legislador dispuso fue que solo si no se presentaban licitantes se pasaría a contratar esas áreas a través de dichos procedimientos mineros -*aspecto que parte de la base de que se efectúe la licitación*-, lo que aquí no sucedió, porque, en relación con el AIE *“el Almorzadero 2”*, está acreditado que ni siquiera se convocó una licitación que hubiera resultado desierta.

En ese orden de ideas, el hecho de que en la solicitud de ARE 20165510126092 se hubiera levantado parcialmente el AIE *“Almorzadero 2*, pese a que respecto de la solicitud de ARE 20175510124892 la aplicación de *“los procedimientos normales”* del Código de Minas procedía siempre que se hubiera realizado una licitación y esta resultara desierta, no permite concluir que en este último caso se haya debido adoptar la misma decisión que en el primero. Y es que la diferencia en la adopción de la referida medida de levantamiento no puede suponer, en el caso de la solicitud de ARE 20175510124892, declarar las resoluciones demandadas nulas cuando la entidad procedió correctamente al inaplicar el artículo 355 de la Ley 685 de 2001, según se explicó en el acápite 3.3. de la presente sentencia.

En cuarto lugar, aunque en la solicitud de ARE 20175510124892 se evidenció una superposición con el AIE denominada *“Almorzadero 2”* y en la solicitud de ARE



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

20165510126092 la misma AIE se levantó parcialmente para otorgar en concesión el área pedida, no se acreditó que las condiciones de superposición fueran asimilables en ambos casos, ya que, por una parte, en el segundo caso, la solicitud no solo involucraba a municipios de Enciso y San Miguel, sino también al de Capitanejo; y, por otro lado, las consideraciones sobre la situación de la superposición del AIE con las ARE solicitadas correspondían a la aplicación de metodologías distintas, en un caso el sistema de polígonos de la Ley 685 de 2001 y en el otro el sistema de cuadrícula de las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019.

Súmese a lo anterior que la parte actora no cumplió con la carga de aportar o pedir el decreto de los antecedentes del trámite de la solicitud de ARE 20165510126092 en relación con el cual fundamenta el presente cargo, sin los cuales resulta imposible zanjar las dudas que se expresan en el párrafo precedente.

En conclusión, la parte actora no demostró la existencia de un trato discriminatorio entre las solicitudes de ARE que alegó, por lo cual no se encuentra demostrada la infracción del artículo 3.2.⁶⁰ del CPACA, norma que exige, en términos generales, dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica.

Finalmente, aun cuando la parte alegó un trato desigual respecto de otras solicitudes de ARE, no aportó los documentos que así lo acreditaran, limitándose a hacer transcripciones del recurso de reposición contra la Resolución VPPF 108 de 2020, documentos sin los cuales dicho reproche no supera las meras afirmaciones sobre el supuesto trato diferenciado. Se recuerda que, en virtud del artículo 167⁶¹ del CGP, corresponde a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen, por lo que la parte actora se encontraba en el deber de demostrar el trato desigual que alega, lo que no sucedió por las razones que se anotaron. Como consecuencia, el cargo se desestima.

4. Conclusión

En el asunto de estudio se impugnaron las resoluciones que dieron por terminada la solicitud de ARE 20175510124892, debido a que, en esencia, se consideró que se incurrió en una infracción de las normas superiores y en una falsa motivación

⁶⁰ A cuyo tenor “Artículo 3. Principios [...] 2. En virtud del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta”.

⁶¹ “Artículo 167. Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

por: **i)** la aplicación de normas posteriores a su presentación, **ii)** su resolución extemporánea, **iii)** el no levantamiento del AIE frente a la que se encontró la superposición para conceder el ARE solicitada y **iv)** un trato desigual injustificado respecto de otras peticiones que se concedieron.

La Sala encontró que no se incurrió en una infracción de la normativa invocada, porque: **i)** la aplicación retrospectiva de las normas contentivas del sistema de cuadrícula a las solicitudes en curso no afecta ningún derecho, pues en esa etapa solo se cuenta con una mera expectativa; **ii)** si bien se encontró que la solicitud de ARE se resolvió en un tiempo mayor al previsto en su procedimiento, tal circunstancia no comprometió la legalidad de la decisión; **iii)** la inaplicación del artículo 355 del Código de Minas se ajustó a los presupuestos fácticos allí dispuestos, por lo que no había lugar a que se levantara el AIE en favor de los solicitantes y, por ende, no se incurrió en una falsa motivación; y **iv)** no se acreditó un tratamiento discriminatorio respecto de lo decidido en otras solicitudes.

En suma, no se demostró una infracción de las normas superiores ni una falsa motivación respecto de las resoluciones impugnadas, por lo que no le asistió razón al extremo activo de la *litis* en su reproche. Además, como no se demostró la ilegalidad de las resoluciones demandadas, la Sala no puede pronunciarse sobre las pretensiones referidas al restablecimiento del derecho, ya que solo procedía estudiarlas en caso de desvirtuarse la presunción de legalidad de aquellas.

5. Costas

El artículo 361 del CGP establece que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. El artículo 365 *ejusdem*, en el numeral 1, dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación. Atendiendo a lo ordenado en la citada norma, se condenará en costas a la parte demandante, vencida en el *sub lite*.

Las agencias en derecho en única instancia se fijarán con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del numeral 4 del artículo 366 del CGP⁶². Para esos efectos deberá atenderse a la naturaleza, calidad

⁶² "Artículo 366. Liquidación [...]. 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas".



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda excederse el máximo de dichas tarifas.

En el *sub lite*, la demandada adelantó gestiones de manera activa, pues acudió al proceso con apoderado y presentó alegatos de conclusión, motivo por el cual la Sala procederá a fijar las agencias en derecho atendiendo a los parámetros que para el efecto establece el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016⁶³, el cual dispuso que en las sentencias dictadas en procesos declarativos en única instancia se fijarán entre 1 a 8 S.M.L.M.V. cuando los asuntos carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, como sucede en el caso concreto.

Con base en lo anterior, la Subsección procede a fijar un (1) SMLMV por concepto de agencias en derecho, teniendo en cuenta que el proceso culminará de manera anticipada, las que serán pagadas por los miembros que conformaron el extremo activo de la *litis* en partes iguales.

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

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, con fundamento en la parte motiva de la presente sentencia.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a al extremo activo de la *litis*, en favor de la Agencia Nacional de Minería, para lo cual se fijan agencias en derecho por la suma equivalente a 1 SMLMV, vigente a la ejecutoria de la presente sentencia.

TERCERO: por Secretaría de la Sección Tercera, **LIQUIDAR** las costas del proceso y proceder a la devolución del remanente de lo consignado por concepto de gastos del proceso, si lo hubiere.

⁶³ Aplicable para el 20 de septiembre de 2021, cuando se radicó la demanda. “Artículo 2. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites.

“Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general. En única instancia. [...]. b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 S.M.L.M.V.”.



Radicado: 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516)
Actor: Cleofe Silva de Corzo y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN
Con salvamento parcial de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

