



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

Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

Bogotá D.C., dieciocho (18) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: ALEJANDRO FORERO MARTÍNEZ Y OTROS
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (CPACA)

Temas: SOLICITUD DE CONCESIÓN – no otorga 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 – El otorgamiento de esa concesión, aunque hubiere solicitud de terceros, no implica reconocer la posibilidad de superposiciones sobre una misma área / 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 – Ese modelo proscribió la posibilidad de una superposición sobre una misma celda, lo cual se acogió en la Resolución 266 de 2020 para las Áreas de Reserva Especial, aunque estuvieren en curso de trámite.

La Sala resuelve, en única instancia, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Alejandro Forero Martínez y otros contra la Agencia Nacional de Minería, en la que se pretendió la nulidad de las Resoluciones 173 del 21 de agosto y 377 del 22 de diciembre de 2020, mediante las cuales la ANM rechazó una solicitud de área de reserva especial.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Mediante las Resoluciones 173 y 377 de 2020, la Agencia Nacional de Minería denegó una solicitud de declaración y delimitación de área de reserva especial para la explotación de mármol y dolomita, que había sido presentada por Alejandro Forero Martínez y otros, debido a una superposición. Los solicitantes interpusieron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra dicha entidad, en la que impugnaron tales decisiones, por considerar que se infringieron los artículos 84, 150 y 228 de la Constitución, 4 y 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017, debido a que, en su criterio, se aplicaron causales de rechazo posteriores y no previstas en la ley y, además, no era dable desestimar la petición minera porque existieran propuestas previas de terceros.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

II. ANTECEDENTES

1. La demanda y su admisión

1.1. El 7 de septiembre de 2021¹, los señores Alejandro Forero Martínez, Jorge Eliécer García Chiquito y Nilson Cardona Santacruz 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)** 173 del 21 de agosto de 2020, en la que se rechazó una solicitud de declaración y delimitación de un área de reserva especial -*en adelante también ARE*- con radicado 20199050351242 y **ii)** 377 del 22 de diciembre de 2020, 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, a partir del momento en que fue interrumpida, prosiguiendo con la realización de la visita técnica.

Como hechos relevantes, en el escrito inicial se resaltó que, el 12 de marzo de 2019, los aquí demandantes radicaron ante la ANM la solicitud de delimitación y declaración de ARE para la explotación de mármol y dolomita en el municipio de Miranda, en el departamento del Cauca, con radicado 20199050351242, fecha para la cual tal figura se encontraba regida por el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017.

El 14 de mayo de 2019, la ANM requirió a los solicitantes para que subsanaran la petición, por considerar que los documentos aportados eran insuficientes para establecer su calidad de mineros tradicionales.

Una vez subsanados los yerros advertidos por la ANM, mediante proveído del 6 de noviembre de 2019 se recomendó efectuar la visita de verificación, la que no se llevó a cabo por el cambio regulatorio de las ARE mediante la expedición de la Resolución 266 del 10 de julio de 2020, que modificó las causales de rechazo de la Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017. En ese contexto, el 31 de julio de 2020, se profirió el informe técnico de evaluación de área 244, mediante el cual se concluyó, a partir del sistema de cuadrícula, que no existía área libre por declarar y delimitar para continuar con el trámite.

¹ Índices 2 y 8 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

El 21 de agosto de 2020, mediante la Resolución No. 173, la ANM rechazó la solicitud minera 20199050351242, con fundamento en la causal del numeral 4 del artículo 10 de la Resolución 266 del 10 de junio de 2020 de falta de área libre, debido a que se superpuso con: **i)** la petición de legalización minera ODP-10591 del 25 de abril de 2013 en un 8,53%; **ii)** la propuesta de contrato de concesión QCA-12481 del 10 de marzo de 2015 en un 57,31%; y **iii)** las áreas estratégicas mineras “*Bloque 63*” en un 29,60%, por lo que, de conformidad con el sistema de cuadrícula, no existía zona disponible para conceder.

La parte solicitante interpuso recurso de reposición contra la decisión anterior, en tanto consideró que el sistema de cuadrícula no era aplicable, por haber entrado a regir de manera posterior, así como porque la causal de rechazo de área libre que se aplicó a su petición no tenía sustento legal. El recurso fue denegado mediante la Resolución 377 del 22 de diciembre de 2020, fundamentado en que, como se indicó en la actuación recurrida, el sistema de cuadrícula y la causal de rechazo de falta de área libre eran procedentes, por mandato del legislador, y que fue en el nivel legal que se proscribió la superposición sobre una misma celda, lo que habilitó el rechazo de la solicitud 20199050351242.

Para los actores, las resoluciones impugnadas vulneraron: **i)** los artículos 84, 150 y 228 de la Constitución de 1991; **ii)** los artículos 84, 85, 138, 152, 156 y 162 del “*Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo*”; **iii)** los artículos 4 y 31 de la Ley 685 de 2001; **iv)** la Resolución 546 de 2017 y; **v)** la Resolución 266 de 2020.

Primero, se indicó que se transgredieron los artículos 84 de la Constitución de 1991 y 4 de la Ley 685 de 2001, en los que se previó que los requisitos, formalidades, documentos y pruebas previstos en esa normativa serían los únicos exigibles a los interesados, vulneración derivada de que las resoluciones impugnadas se basaron en causales de rechazo dispuestas en el nivel reglamentario por el gobierno nacional, que carecían de un soporte legal.

En ese punto, se resaltó que las causales de rechazo para cuando se presentó la solicitud minera 20199050351242 eran solo las previstas en la Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017; empero, en contravía del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, se dictó la Resolución 266 del 10 de julio de 2020, en la que se introdujeron nuevos eventos para rechazar las peticiones de ARE, no incluidos en el Código de Minas, como la inexistencia de área libre, a partir del sistema de cuadrícula minera;



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

que las explotaciones se ubiquen por fuera de la zona susceptible de continuar con el trámite; o que en el área resultante no se pueda desarrollar técnicamente un proyecto minero, las que fundamentaron el rechazo de la propuesta.

En otras palabras, los demandantes consideraron que se les aplicó una causal de rechazo de la solicitud de ARE no prevista en la ley, lo que no era procedente, no solo porque implicaba usurpar las competencias del legislador en la materia, sino porque la ANM solo debía atenerse a lo dispuesto en la Ley 685 de 2001 y su normativa relacionada.

Segundo, se argumentó que las resoluciones demandadas transgredieron los artículos 31 de la Ley 685 de 2001 y 228 constitucional, debido a que el trámite de solicitud de delimitación de ARE podía adelantarse aunque hubiere peticiones de terceros, por lo que la presentada por los actores no se debió rechazar al excluir del área pretendida las pedidas por terceros de forma anterior por una superposición, con base en nuevas causales de rechazo que, además de que no tienen sustento legal, entraron a regir durante el trámite de la petición.

La parte actora argumentó que la ANM erró al rechazar su solicitud minera porque no había un área libre, por existir otras peticiones de terceros cuyas zonas eran excluibles de la solicitada por los actores, pues tal causal para desestimar las propuestas mineras no fue dispuesta en la Ley 685 de 2001. Por el contrario, el Código de Minas dispuso en su artículo 31 que el hecho de que existieran peticiones de terceros sobre las mismas zonas pedidas en virtud de una ARE no era impedimento para concederlas, por lo que la demandada debió darle prevalencia a esa norma legal y conceder la petición 20199050351242.

Se precisó que, si bien el exceso de la potestad reglamentaria advertido propiciaría la nulidad de la Resolución 266 de 2020, en el *sub lite* basta revisar las resoluciones impugnadas para encontrar que, al aplicar causales de rechazo no contempladas en la ley, contravinieron el Código de Minas.

Finalmente, se arguyó que la ANM no notificó la Resolución 377 de 2020 a todos los involucrados, sino únicamente a Jorge Eliécer García Chiquito, por lo que existe una irregularidad al respecto.

1.2. El 8 de marzo de 2023², el despacho admitió la demanda por encontrar reunidos los requisitos de ley, decisión que fue notificada debidamente.

² Índices 10 y 13 a 15 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

2. Contestación de la demanda

El 19 de mayo de 2023³, la ANM contestó la demanda y se opuso a sus pretensiones, por considerar que las resoluciones impugnadas se ajustaron a derecho y se notificaron debidamente, en tanto la solicitud de ARE se rechazó porque, de conformidad con el sistema de cuadrícula vigente, no había área libre por declarar. Como consecuencia, formuló las excepciones de presunción de legalidad de las resoluciones impugnadas y la genérica.

Al respecto precisó que, durante el trámite de la solicitud 20199050351242, el legislador introdujo el sistema de cuadrícula, cuya aplicación procedía frente a las peticiones en curso, por lo que, analizada bajo la óptica de tal figura, se encontró que existía una superposición respecto de las propuestas ODP-10591 y QCA-12481 y el AEM “*Bloque 63*”, de manera que era dable rechazarla con base en la causal del numeral 4 del artículo 10 de la Resolución 266 de 2020, consistente en la ausencia de área libre para declarar, pues las otras peticiones eran más antiguas y, por ende, excluibles entre sí, respetando así el derecho de prelación de que trata el artículo 16 de la Ley 685 de 2001.

Ante ese panorama, argumentó que, como la solicitud minera se denegó porque no había área disponible para declarar y delimitar, así como a las resoluciones demandadas se les aplicó la normativa que estaba vigente para la fecha en que fueron dictadas, no se desvirtuó la presunción de legalidad de aquellas, máxime si se tiene en cuenta que la ANM era competente para dictar la decisión; que esta se dictó conforme con el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y la Resolución 266 de 2020; se motivó en que había una superposición; y se notificó como lo exige la ley.

Finalmente, adujo que no se contravino la Ley 685 de 2001 con la expedición de la Resolución 266 del 10 de julio de 2020, en tanto esta fue producto de lo prescrito en la primera norma mencionada.

3. Trámite de la sentencia anticipada

3.1. El 28 de junio de 2023⁴ se prescindió de la audiencia inicial para dictar sentencia anticipada y se fijó el litigio, se decretaron las pruebas y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para el concepto respectivo.

³ Índices 16 y 17 de SAMAI.

⁴ Índice 22 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

3.2. La parte demandada se abstuvo de alegar de conclusión, mientras que los demandantes reiteraron los argumentos formulados en su escrito inicial.

3.3. El Procurador Delegado ante el Consejo de Estado emitió concepto⁵, en el que solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda, con sustento en que las resoluciones impugnadas se ajustaron al ordenamiento y, en particular, denegaron debidamente la solicitud minera 20199050351242, ya que no se acreditó el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 y las Resoluciones 546 de 2017 y 266 de 2020, ni existía área libre por otorgar.

Resaltó que, desde la Ley 1753 de 2015 y, posteriormente, mediante la Ley 1955 de 2019, se instituyó un sistema de cuadrícula minera para las solicitudes nuevas y en curso que se presentaran, cuya aplicación retrospectiva no afectó ningún interés, debido a que la simple petición no habilita el derecho minero pedido, por lo que la autoridad minera no tenía otra opción que considerarlo en la propuesta minera de los demandantes, tal y como procedió, lo que arrojó una superposición frente a otras peticiones más antiguas que impedía conceder lo pedido por aquellos.

También afirmó que la Resolución 266 de 2020 se limitó a desarrollar la Ley 685 de 2001, en el sentido de ejercer la potestad oficiosa de la autoridad minera para conceder las ARE que se le soliciten.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 caso⁶.

1. Alcance de la demanda

A partir de lo formulado por las partes, corresponde resolver si las Resoluciones 173 y 377 de 2020 de la ANM incurrieron en una infracción de las normas en que dichos actos debían fundarse, por haber denegado la solicitud de ARE 20199050351242 con base en el sistema de cuadrícula y a partir de la causal de rechazo de

⁵ Índice 27 de SAMAI.

⁶ Al *sub judice* le aplican las disposiciones procesales vigentes para cuando se presentó la demanda -7 de septiembre de 2021-, que corresponden al CPACA y al CGP, en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 306 del primer estatuto. El *sub lite* también se rige por la Ley 2080 de 2021, salvo las disposiciones que modificaron el régimen de competencias, debido a que entraron en vigor un año después de su publicación, pero solo para las demandas que se radicaran a partir de esa fecha y no para los procesos en curso.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

inexistencia de área libre por una superposición con peticiones anteriores, figuras que no estaban previstas para la fecha en que se radicó la propuesta y que supuestamente no tenían fundamento legal, por lo que pudieron contrariar el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, que permitía que se concedieran ARE aunque frente a la misma área hubiere peticiones de terceros.

Además, se debe estudiar si las resoluciones impugnadas fueron indebidamente notificadas y si ello representa una irregularidad que derive en su nulidad.

De prosperar alguna de las causales de nulidad invocadas, se pasará a establecer la procedencia de la pretensión formulada en el sentido de que se ordene la continuación del trámite de la solicitud de ARE.

2. Marco normativo de la controversia

En virtud de los artículos 332⁷ y 360⁸ de la **Constitución de 1991**, 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 regalía⁹. Para tal efecto, la **Ley 685 de 2001**¹⁰ 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 2001¹¹, 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 total¹². De ahí que, en

⁷ “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”.

⁸ “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. [...]”.

⁹ 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 del 3 de marzo de 2023. Radicado 250002336000-2013-01822-02 (56364). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹⁰ “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 [...]”.

¹¹ “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 [...]”.

¹² Ley 685 de 2001. “Artículo 274. Rechazo de la propuesta. La propuesta será rechazada si [...] se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores [...]”.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

concordancia con el artículo 16¹³ 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, el artículo 31¹⁴ de 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 actividades.

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 concurrentes¹⁵ al imposibilitar la admisión de nuevas propuestas sobre todos o algunos minerales. En todo caso, el régimen ordinario de la concesión sigue aplicándose frente a las áreas objeto de las reservas especiales que no hubieren quedado vinculadas a los programas y proyectos mineros comunitarios¹⁶.

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

¹³ “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”.

¹⁴ “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”.

¹⁵ 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 [...]”.

¹⁶ “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].



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

segundo evento esta debe corroborar que la franja 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**¹⁷ -*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 celdas¹⁸ 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.

Posteriormente se promulgó la **Ley 1955 del 25 de mayo de 2019**¹⁹ -*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.

¹⁷ “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 [...]”.

¹⁸ “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”.

¹⁹ “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”.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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 trámite²⁰.

Así, la Resolución 505 de 2019 dispuso que la delimitación del área de las propuestas de contrato de concesión y las peticiones mineras en trámite se establecerá y evaluará con base en la cuadrícula minera prevista en la Resolución 504 de 2018²¹; sin embargo, el Consejo de Estado²² anuló varios apartes de las reglas de negocio 6.1.2. y 6.1.6. de esa decisión, porque: **i)** crearon un derecho exclusivo en favor del beneficiario de títulos mineros sobre áreas no comprendidas en su título, al prever el bloqueo de celda cuando es tocada parcialmente por uno o más títulos vigentes, desconociendo el orden de prelaciones; y **ii)** por favorecer injustificadamente a los titulares mineros al establecer que eran los únicos habilitados para presentar solicitudes de concesión sobre las áreas libres de una celda tocada total o parcialmente por un título minero²³.

En ese contexto, la normativa que en el nivel reglamentario previó el bloqueo total de una celda con un área parcialmente libre, así como la posibilidad de que los titulares mineros adyacentes a aquellas eran los únicos que podían pedir las concesiones que salieron del ordenamiento jurídico, lo que implica que la proscripción de superposición sobre una misma celda debe entenderse solo respecto del área que se encuentre totalmente ocupada, en el evento en que una solicitud se solapa con un título minero otorgado anteriormente.

²⁰ “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”.

²¹ “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”.

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 30 de junio de 2022. Radicado 41001-23-31-000-2012-00263-01 (68320). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

²³ La Sala precisa que la anulación de las reglas de negocio 6.1.2. y 6.1.6. de la Resolución 505 de 2019 no tiene incidencia en este asunto, debido a que los demandantes no reprocharon que la superposición había sido determinada indebidamente, ni pusieron en discusión la metodología técnica con la que se calculó que aquella existía, sino el hecho de que se aplicara el sistema de cuadrícula y la causal de rechazo de falta de área libre a la solicitud de ARE.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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

Por otro lado, en cuanto al trámite de declaración y delimitación de ARE, la ANM lo reguló en la **Resolución 546 del 20 de septiembre de 2017**, a la vez que estableció que dicho acto se aplicaría a las peticiones en curso²⁴ y que, luego de realizarse la verificación documental, se procedería con la visita de verificación de tradicionalidad²⁵, 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 meses²⁶.

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 a las solicitudes en curso²⁷; **ii)** una vez cumplidos los requisitos de la petición se procedería con la visita técnica de verificación²⁸; **iii)** se rechazaría si se determina, a través del sistema de cuadrícula minera, que no queda área libre²⁹; y **iv)** no tardaría más de 8 meses en ser resuelta³⁰.

²⁴ “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 [...]**”.*

²⁵ “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 [...]*”.

²⁶ “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*”.

²⁷ “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*”.

²⁸ “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 [...]*”.

²⁹ “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 [...]*”.

³⁰ “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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Para esta Sala, la aplicación retrospectiva del sistema de cuadrícula minera a las solicitudes de esa naturaleza que se radicaron bajo la vigencia del anterior sistema de celdas, no representa una vulneración de los derechos de los peticionarios, en la medida en que para tal momento no existía un derecho adquirido, sino una mera expectativa, además de que tal figura propende por acabar con la incertidumbre del modelo anterior, que generaba una falta de certeza sobre las áreas que se otorgaban para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables³¹.

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 dispuso su aplicación inmediata, incluyendo a las solicitudes que se hubieran presentado con anterioridad a la creación de ese mecanismo.

3. Análisis de los cargos

3.1. Infracción de las normas superiores por la denegatoria de la solicitud de ARE con base en el sistema de cuadrícula y por la falta de área libre

La parte demandante considera que las resoluciones impugnadas infringieron los artículos 84 de la Constitución y 4 de la Ley 685 de 2001, por el hecho de haber fundamentado la denegatoria de la solicitud de ARE 20199050351242 en la causal de rechazo de ausencia de área libre prevista en la Resolución 266 de 2020 y con base en el sistema de cuadrícula, en tanto estimó que tal figura carecía de soporte legal, pues el legislador no dispuso esa circunstancia como evento para desestimar las peticiones mineras y, además, esa determinación se tomó con base en normas que entraron a regir de manera posterior a la presentación de la propuesta.

Por otro lado, se advirtió que, según lo previsto en el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, el trámite de la solicitud de ARE podía llevarse a cabo, aunque existieran peticiones anteriores de terceros, por lo que no era dable rechazar la radicada por los actores por una superposición con propuestas previas a la de aquellos y, al haberse procedido de ese modo, se transgredió esa norma y el artículo 228 constitucional.

La ANM se opuso a lo anterior por considerar que era procedente aplicar el sistema de cuadrícula a la solicitud 20199050351242, en tanto el legislador dispuso su

³¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 2 de junio de 2023. Radicado 11001-03-26-000-2021-00193-00 (67516).



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

implementación retrospectiva a las propuestas que ya se hubieran presentado y proscribió la posibilidad de que pudieran concederse derechos mineros sobre áreas objeto de peticiones o contratos anteriores, en otras palabras, superpuestas.

En ese sentido, argumentó que, como la zona solicitada por los demandantes se superpuso con otras pedidas previamente, era dable rechazar lo pretendido por aquellos a partir de la causal de inexistencia de área libre para declarar, prevista en el numeral 4 del artículo 10 de la Resolución 266 de 2020 con fundamento en el sistema de cuadrícula, así como con base en los derechos de prelación de que trata el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, a partir de los cuales la autoridad minera debe priorizar a aquellos que radican una petición minera anteriormente.

A partir del material probatorio obrante en el expediente, se observa que, el 12 de marzo de 2013, la ANM recibió una solicitud de declaración y delimitación de ARE para la explotación de mármol y dolomita, ubicada en el municipio de Miranda, departamento del Cauca, frente a la cual, el 15 de abril de 2019, se evidenció que se superponía con otras zonas objeto de propuestas y/ o de protección anteriormente presentadas³².

A la par con lo anterior, el 14 de mayo de 2019 la ANM encontró que los solicitantes no aportaron toda la información exigida para acreditar su condición de mineros tradicionales, por lo que los requirió para que enmendaran tal aspecto, lo que fue atendido por aquellos, de modo que, el 6 de noviembre de 2019, la aquí demandada elaboró el informe de evaluación documental, recomendando la realización de la visita de verificación³³.

En el curso del procedimiento anterior, la ANM expidió, de manera general, la Resolución 266 del 10 de julio de 2020, en la que modificó el trámite de las ARE para adecuarlo al nuevo sistema de cuadrícula establecido en las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, e introdujo la causal de rechazo de inexistencia de área disponible, la cual entró a regir de manera inmediata para los procedimientos en curso y los nuevos que se presentaran³⁴.

Atendiendo al cambio expuesto, con base en el certificado de área libre ANM-CAL-018420 del 29 de junio de 2020, el 31 de julio de 2020 la ANM elaboró el informe

³² Como obra en los antecedentes de la Resolución 173 de 2020, de páginas 1 a 2 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI.

³³ Página 2 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI.

³⁴ Como obra en la copia de la Resolución 266 de 2020, de páginas 35 a 43 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

técnico de evaluación de área 244, en el que concluyó que hubo una superposición entre el área pedida y: **i)** la solicitud de legalización minera ODP-10591 del 25 de abril de 2013 en un 8,53%; **ii)** con la propuesta de contrato de concesión QCA-12481 del 10 de marzo de 2015 en un 57,31%; y **iii)** con las áreas estratégicas mineras “*Bloque 63*” en un 29,60%, por lo que, a partir del sistema de cuadrícula, no había zona libre por otorgar³⁵.

Con base en la superposición enunciada y a partir del sistema de cuadrícula y de la causal de rechazo de falta de área libre, mediante las resoluciones impugnadas³⁶ se rechazó la solicitud de ARE 20199050351242.

Como se observa, la solicitud de ARE 20199050351242 se radicó el 12 de marzo de 2019, fecha en la cual, si bien no había entrado a operar el sistema de cuadrícula previsto en la las Leyes 1753 de 2015 y 1955 de 2019, pues la Resolución 505 de 2019 previó un período de transición, que fue extendido mediante la Resolución 703 del 31 de octubre del mismo año, de todos modos resultó aplicable de manera posterior, debido a que tal normativa estableció que sería procedente incluso frente a las propuestas en curso.

Tal y como se detalló en el esbozo normativo, desde la Ley 1753 de 2015 y a partir de la Ley 1955 de 2019 se dispuso en el nivel legal el sistema de cuadrícula, así como su aplicación a todas las propuestas en curso y la proscripción de la superposición de ofertas mineras sobre una misma celda, salvo las concesiones concurrentes, lo que fue reglamentado mediante las Resoluciones 504 de 2018 y 505 de 2019, e introducido en el procedimiento de las ARE por medio de la Resolución 266 de 2020. De tales mandatos se extrae que, por un lado, el legislador quiso que esa nueva figura se aplicara retrospectivamente a procedimientos iniciados con anterioridad³⁷, a la vez que, bajo esos nuevos parámetros, consideró improcedente que una zona pedida se traslapara con otra anterior.

Ante ese panorama, la Sala advierte que la causal de rechazo contenida en la Resolución 266 de 2020 de falta de área libre no puede leerse de manera aislada, como lo propone la parte actora, sino que debe interpretarse en sistemáticamente con el conjunto de normas anteriores, lo que evidencia que la proscripción de

³⁵ Páginas 3 y 4 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI.

³⁶ Como obra en las copias de las Resoluciones impugnadas y el recurso de reposición presentado frente a la primera de ellas, de páginas 1 a 20 y 21 a 23 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI y 12 a 20 y 21 a 29 del archivo 6 del índice 2 de SAMAI.

³⁷ Sobre la retrospectividad de la ley véase: Corte Constitucional. Sentencia T-110 del 22 de febrero de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

superposiciones frente a todas las solicitudes y/o concesiones mineras anteriores fue un mandato del legislador, y la autoridad minera se limitó a desarrollarlo mediante la primera decisión mencionada para las ARE, sin que ello contraríe los artículos 84 de la Constitución y 4 de la Ley 685 de 2001, pues, precisamente, es el Congreso de la República el órgano competente para regular la materia.

Ahora, el hecho de que el sistema de cuadrícula se hubiera previsto frente a solicitudes en curso no tiene la vocación de afectar ningún interés o derecho de los solicitantes, ya que la simple propuesta minera solo concede el derecho de prelación respecto de aquellas que se radiquen de manera posterior, pero su simple radicación no otorga por sí misma la posibilidad de explorar y explotar las minas del Estado, pues ello solo surge una vez se cumplen los requisitos para la firma del contrato de concesión y este se suscribe y registra.

Esta Subsección³⁸, 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 parte³⁹ en ejercicio de un interés particular, ha sido categórica en advertir que la misma no determina el derecho al otorgamiento del título minero, pues con su simple presentación el peticionario solo cuenta con una mera expectativa y con el derecho de prelación respecto de propuestas posteriores.

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 20199050351242.

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 deriva que, mientras no se otorgue o perfeccione con el primer interesado solicitante

³⁸ 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.

³⁹ 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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

un contrato de concesión o permiso especial para explorar y explotar minas de propiedad estatal -según el caso-⁴⁰, 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 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.

En ese punto, la Sala advierte que, al igual que sucede con la Resolución 266 de 2020, la lectura aislada que la parte actora hace del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, al señalar que esa norma permite la superposición frente a solicitudes de terceros, no tiene cabida si se interpreta a la par de otras disposiciones como el artículo 16 de ese estatuto, pues, como ya se argumentó, la normativa minera no concede derechos por la simple presentación de la propuesta, ni permite que dos áreas pedidas en concesión o concesionadas coincidan sobre una misma celda, con la precisión de que, de haber una superposición entre un título vigente y una solicitud posterior, no procede su bloqueo frente al área parcialmente libre, ni su petición en concesión exclusivamente por el titular minero adyacente.

En efecto, cuando el artículo 31 *ejusdem* se refiere a que la autoridad minera o quien haga sus veces “delimitará zonas en las cuales temporalmente no se admitirán nuevas propuestas” y “la concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, así hubiere solicitud de terceros”, parte del supuesto de que las ARE impiden que se concedan otras solicitudes frente a la zona pedida, pero precisamente siempre que esas primeras hayan sido declaradas y delimitadas y el contrato de concesión se haya suscrito, momento a partir del cual surge el derecho del minero tradicional a explorar y explotar la mina respectiva.

Una interpretación dirigida a sostener que, al hablarse de “solicitud de terceros”, se busca excluirlos desde la misma presentación de la propuesta de ARE, llevaría a

⁴⁰ 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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

concluir que para que aquella proceda basta con presentarla y no con satisfacer los demás requisitos de ley, aspecto que, una vez más, no tiene cabida, pues la normativa sobre la materia en el nivel legal ha propendido porque el derecho minero, en el caso de las ARE, surge solo hasta que la zona pedida se declara y delimita y el contrato se suscribe.

Por el contrario, cuando la norma se refiere a que la concesión solo se otorgará a las mismas comunidades que hayan ejercido las explotaciones mineras tradicionales, aunque hubiere solicitudes de terceros, lo que quiere decir es que, si al momento de atribuirse acuden personas que no acreditaron ser mineros tradicionales de la zona declarada y delimitada a solicitar ser incluidos en ella, estos serán excluidos, pues, precisamente, la declaración y delimitación de la ARE es exclusiva para la población que allí desempeñaba la actividad minera tradicional.

Esa última interpretación se acompasa con el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 precitado, el que, como se explicó anteriormente, dispuso que toda solicitud minera, mientras se encuentre en trámite, no confiere el derecho a suscribir el contrato de concesión, lo que se funda en el principio de primero en el tiempo, primero en el derecho⁴¹, y cimenta las distintas modalidades en que se puede acceder a la exploración y explotación de recursos no renovables del Estado, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador.

En un asunto en el cual se demandó un contrato de concesión minera por ubicarse en un ARE que fue ampliada de manera posterior a su suscripción, sobreponiéndose con ese primer título, esta Corporación indicó que, si bien existió una superposición, ello no daba lugar a anular el negocio jurídico impugnado, habida cuenta de que para cuando se celebró, aún no existía el ARE que posteriormente se traslapó con la zona inicialmente otorgada, lo que obligaba a garantizar el derecho adquirido que no podía ser desconocido⁴². Ello respalda la interpretación del artículo 31 *ibidem* acogida en la presente decisión, en tanto no implica que por el hecho de que las ARE se otorguen pese a las solicitudes de terceros, se valide que pueda haber superposiciones con áreas solicitadas u otorgadas anteriormente.

⁴¹ En virtud del cual se garantiza el denominado “*derecho de turno*”, que propende por la efectividad de las peticiones que se presentan de manera previa, en armonía con la igualdad. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 22 de abril de 2015. Radicado 05001-23-31-000-2006-03648-01(48202). C.P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero.

⁴² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Sentencia del 6 de julio de 2017. Radicado 25000-23-26-000-2008-00553-01(38338). C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

En ese orden de ideas, por un lado, el sistema de cuadrícula y la causal de rechazo por falta de área libre eran aplicables, retrospectivamente, a las solicitudes de ARE, aunque se hubieran radicado antes de esa figura y; por otra parte, el hecho de que el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 hubiera indicado que la concesión se otorgaría pese a que hubiere propuestas de terceros, no implicaba que la norma permitiera una superposición frente a una misma área, sino que, si personas que no acreditaron ser mineros tradicionales solicitaron ser incluidas en la declaración y delimitación de esa zona y en la suscripción del contrato de concesión, no podrían ser aceptados, por no haber demostrado tal calidad.

Precisamente, en el caso de la solicitud de ARE 20199050351242, 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 frente a la documentación aportada, lo cual, bajo la legislación minera, de ninguna forma otorgaba a los solicitantes derecho alguno, excepto la prelación frente a propuestas futuras, por lo que era válido aplicarle el sistema de cuadrícula y la causal de rechazo de falta de área libre.

De la mano con lo anterior, se evidenció que la petición de ARE de los aquí demandantes se superpuso con otras anteriores, lo que, en armonía tanto con el sistema de cuadrícula que proscribió tal escenario, como con base en el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 que estableció la prelación de las solicitudes que primero se presenten, solo podía llevar a su rechazo, debido a que, como ya se explicó, el derecho a explorar y explotar minas del Estado no surge con la simple presentación de la propuesta minera y, en el caso de estudio, no existía una zona libre que pudiera ser otorgada, aunque los solicitantes hubieran demostrado ser mineros tradicionales.

Se precisa que no existía un tercero interesado que hubiera manifestado su intención de que se le concediera la ARE, pues, en realidad, había peticiones mineras previas de otra naturaleza cuyas áreas estaban respaldadas por el derecho de prelación de que trata el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, en tanto fueron allegadas antes que la de los solicitantes, y frente a aquellas se encontró una superposición, que llevó a concluir que no había área libre, fundamentándose debidamente el rechazo de la decisión.

Así, dada la inexistencia de una situación jurídica generadora de derechos para los miembros de la solicitud de ARE 0199050351242, la aplicación retrospectiva del



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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 jurídica⁴³.

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, en el que proscribieran la superposición sobre una misma celda, para que posteriormente la Resolución 266 de 2020 estableciera tal supuesto como una causal de rechazo en las solicitudes de ARE, 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 ordenamiento⁴⁴.

Lo anterior tampoco tuvo la vocación de contrariar el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, en tanto esa norma no permitió la superposición de las solicitudes de ARE respecto de las anteriores que se presentaran sobre la misma área, sino que dispuso que, una vez se fuera a declarar y delimitar la zona pedida y a suscribir el contrato de concesión, no era dable que terceros solicitaran su inclusión.

De acuerdo con lo expuesto, partiendo de la premisa de que el sistema de cuadrícula y la proscripción de una superposición sobre una misma celda, que fundaron la causal de rechazo de falta de área libre de la Resolución 266 de 2020, eran aplicables a la solicitud 20199050351242, sin que ello contrariara el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, la ANM encontró que tal petición se sobrepuso con otras más antiguas, lo que impedía acceder a la delimitación y otorgamiento en concesión de un ARE, ante la falta de zona 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 los artículos 84 y 228 de la Constitución y 4 y 31 de la Ley 685 de 2001, ya que la entidad demandada se limitó a aplicar la

⁴³ 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.

⁴⁴ 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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

normativa vigente para el momento en que resolvió aquella. Como consecuencia, se desestima el cargo materia de estudio.

3.2. Infracción de las normas superiores por una indebida notificación de las resoluciones impugnadas

La parte demandante afirmó que la ANM no notificó la Resolución 377 de 2020 a todos los involucrados, sino únicamente a Jorge Eliécer García Chiquito, por lo que existe una irregularidad que vició los actos impugnados. La ANM se opuso a lo anterior, por considerar que las notificaciones se efectuaron debidamente, de modo que no existía ninguna irregularidad al respecto.

De la revisión del material probatorio se encuentra que la Resolución 377 de 2020 fue notificada electrónicamente el 24 de marzo de 2021 a los correos imingminas.fb@gmail.com y joelga10346@hotmail.com, el segundo de ellos perteneciente al señor Jorge Eliécer García Chiquito⁴⁵; empero, no obra que los señores Alejandro Forero Martínez y Nilson Cardona Santacruz también hubieran sido notificados.

La Subsección precisa que la indebida notificación del acto administrativo ha sido considerada una irregularidad que puede afectar los derechos de los sujetos objeto de las actuaciones administrativas y cuya consecuencia es que esa decisión, en tal escenario, no es exigible, ni puede producir los efectos que le son inherentes o, en otras palabras, no es oponible a quien no se le dio a conocer⁴⁶, sin que, en todo caso, ello derive en la nulidad de la actuación, pues no es un vicio que incida en su validez, sino en su eficacia. Lo anterior exige la demostración del desconocimiento de la decisión, so pena de la configuración de fenómenos como la notificación por conducta concluyente, que surte plenos efectos como si se tratara de la personal o por estado.

La notificación por conducta concluyente es un medio válido de conocimiento de una decisión por su destinatario en la que, aunque la entidad que dicta la actuación no la haya notificado mediante los medios convencionales, el alcance de su contenido es percibido por el interesado de manera integral, lo que puede identificarse, *verbi gracia*, porque actúa de manera posterior bajo el entendido de

⁴⁵ Como obra en los documentos de páginas 25 a 26 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI y en las constancias de notificación de páginas 1, 40 a 41 y 51 a 54 del archivo 6 del índice 2 de SAMAI.

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia del 8 de mayo de 2023. Radicado 76001-23-31-000-2008-00838-01 (54.379). C.P. José Roberto SÁCHICA Méndez.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

que comprende el alcance de lo dispuesto, por lo que se entiende notificado para todos los efectos⁴⁷.

En ese contexto, el artículo 269⁴⁸ de la Ley 685 de 2001 estableció la forma en que se realizarían las notificaciones en los procedimientos administrativos mineros y previó la notificación por estado como regla general; y la personal o, el emplazamiento, de desconocerse la ubicación del destinatario, cuando se rechace una propuesta, se resuelvan oposiciones y se disponga sobre la comparecencia de terceros.

Pese a que la notificación por conducta concluyente no fue dispuesta en la Ley 685 de 2001, sí se dispuso en el CPACA, cuya aplicación en sede administrativa entra a suplir los vacíos de los estatutos especiales, como lo es el Código de Minas, el que prescribió en su artículo 72⁴⁹ que, sin el lleno de los requisitos de ese estatuto no se tendrá por hecha la notificación, salvo si el interesado revela que conoce el acto, consiente la decisión o interpone los recursos legales, aspecto que tiene como consecuencia práctica reconocerle efectos al hecho de que el destinatario conozca la declaración por otros medios distintos a los convencionales destinados para tal fin.

Ante ese panorama, pese a que no está demostrado que los señores Alejandro Forero Martínez y Nilson Cardona Santacruz hubieran sido notificados de la Resolución 377 de 2020, lo cierto es que aquellos, junto con el señor Jorge Eliécer García Chiquito, presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público respecto de las resoluciones impugnadas, en el que manifestaron en detalle por qué consideraban que su contenido infringía las normas superiores, por lo que se vislumbra que para ese momento conocían su contenido, pues de lo contrario no

⁴⁷ Sobre la validez de la notificación por conducta concluyente, véase: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencias: i) del 19 de febrero de 2021. Radicado 41001-23-33-000-2013-00134-02(64401) y ii) del 4 de junio de 2021. Radicado 08001-23-33-000-2014-00621-01(63851). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Auto del 30 de junio de 2022. Radicado 41001-23-31-000-2012-00263-01 (68320). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.

⁴⁸ “Artículo 269. Notificaciones. La notificación de las providencias se hará por estado que se fijará por un (1) día en las dependencias de la autoridad minera. Habrá notificación personal de las que rechacen la propuesta o resuelvan las oposiciones y de las que dispongan la comparecencia o intervención de terceros. Si no fuere posible la notificación personal, se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos y si pasados tres (3) días después de su entrega, no concurriere a notificarse, se hará su emplazamiento por edicto que se fijará en lugar público por cinco (5) días. En la notificación personal o por edicto, se informará al notificado de los recursos a que tiene derecho por la vía gubernativa y del término para interponerlos”.

⁴⁹ “Artículo 72. Falta o irregularidad de las notificaciones y notificación por conducta concluyente. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales”.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

habría sido posible que elevaran un juicio de legalidad frente a tales actos de la Administración⁵⁰.

Así las cosas, aunque no haya constancia de la notificación por la ANM a los sujetos indicados, sí conocían las Resoluciones demandadas, al punto de que impugnaron su contenido ante esta Corporación, lo que permite a la Sala descartar la existencia de una falta de notificación y, por ende, de una irregularidad que impidiera oponerles las Resoluciones 173 y 377 de 2020 a los destinatarios aquí demandantes, para lo cual, se reitera, que ello en ningún caso habría derivado en la anulación de las actuaciones impugnadas, en la medida en que tal circunstancia no tiene la vocación de afectar la validez de los actos administrativos.

En suma, cualquier irregularidad respecto de la notificación de las resoluciones impugnadas se saneó en vista de la notificación por conducta concluyente antes analizada, pues todos los actores conocieron la decisión debidamente y ejercieron el derecho de acción sin inconveniente, además de lo cual ello no habría llevado a que se anularan los actos administrativos demandados, de modo que el segundo cargo se desestima.

4. Conclusión

En el asunto de estudio se demandaron las resoluciones que rechazaron la solicitud de ARE 20199050351242 por una superposición respecto de peticiones anteriores, debido a que, en esencia, se consideró que se incurrió en una infracción de las normas superiores por la aplicación retrospectiva del sistema de cuadrícula y de la causal de rechazo de falta de área libre de la Resolución 266 de 2020, así como se desconoció el artículo 31 de la Ley 685 de 2001 que permitía que la ARE se declarara y delimitara, aunque existieran propuestas de terceros.

La Sala encontró que no se incurrió en una infracción de las disposiciones invocadas, ya que la aplicación retrospectiva de las normas del sistema de cuadrícula a las solicitudes en curso fue un mandato del legislador que no afecta ningún derecho, en tanto en esa etapa solo se cuenta con una mera expectativa y; además, la aplicación de la causal de rechazo de falta de área libre no era contraria al artículo 31 de la Ley 685 de 2001, dado que ese segundo mandato, al referirse a que se concedería el ARE aunque hubiera propuestas de terceros, no buscaba permitir superposiciones, sino impedir que, cuando se otorgara el contrato, terceros

⁵⁰ Como obra en la constancia del agotamiento de la conciliación, de páginas 47 a 64 del archivo 5 del índice 2 de SAMAI.



Radicado: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

que no participaron en el procedimiento minero pudieran ser incorporados en el otorgamiento de derechos producto de la suscripción de la concesión minera.

Por otro lado, tampoco se encontró configurada una indebida o falta de notificación, ya que, si bien solo se demostró el agotamiento de ese procedimiento por la ANM respecto de Jorge Eliécer García Chiquito, en cuanto a Alejandro Forero Martínez y Nilson Cardona operó la notificación por conducta concluyente, como se evidencia en la solicitud de conciliación extrajudicial, pues conocían el contenido y el sentido de las resoluciones impugnadas para ese momento, aspecto frente al cual se precisó que, de todos modos, ello no habría llevado a anular los actos impugnados, por tratarse de un eventual defecto con incidencia en su eficacia y no en su validez.

Finalmente, 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 CGP⁵¹. Para esos efectos deberá atenderse a 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 excederse el máximo de dichas tarifas.

En el *sub lite*, la demandada adelantó gestiones de manera activa, pues acudió al proceso con apoderado y contestó la demanda, motivo por el cual la Sala procederá

⁵¹ "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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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 2016⁵², 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 a la fecha de ejecutoria de esta providencia, 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 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 a la fecha de 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.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

⁵² Aplicable para el 7 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: 11001-03-26-000-2022-00206-00 (69267)
Actor: Alejandro Forero Martínez y otros
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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.

