

**CONSEJO DE ESTADO - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Competencia del Consejo de Estado en única instancia. Asuntos petroleros o mineros**

La Sala es competente para decidir en única instancia el presente asunto, por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho dirigida contra unos actos administrativos por medio de los cuales se denegó la solicitud de legalización de una explotación de pequeña minería de hecho, razón por la cual el caso se subsume en la regla de competencia establecida en el antiguo numeral 11 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y en el actual numeral 6º de dicho precepto, modificado por el artículo 36 –numeral 6º- de la Ley 446 de 1998.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128. ANTIGUO NUMERAL 11 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128. ACTUAL NUMERAL 6 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 36 NUMERAL 6

**EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Normatividad / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización antes del 30 de noviembre de 1993 / LEGALIZACION DE EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA - Término. Plazo no mayor a 1 año. Aplicación a 2 años / NO ACATAMIENTO POR LA ADMINISTRACION - Consecuencias**

El artículo 58 de la Ley 141 de 1998 estableció en favor de las explotaciones mineras de hecho, que pudieran ser consideradas dentro del rango de pequeña minería y que hubieran sido desarrolladas desde antes del 30 de noviembre de 1993, la posibilidad de legalizar dicha actividad. Para tal efecto, los interesados en la legalización debían enviar a -o radicar ante- la entidad competente la respectiva solicitud, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la mencionada ley. El texto de la norma, en lo pertinente al término con que cuentan las entidades administradoras de recursos naturales para resolver las solicitudes de legalización de pequeña minería de hecho, es el siguiente: Artículo 58. En los casos de explotaciones mineras de hecho de pequeña minería ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993, se confiere un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley, para que con el sólo envío de la solicitud de licencia, permiso o contrato para la explotación de minas a la autoridad competente conforme a las normas legales vigentes, ésta queda en la obligación de legalizar dicha explotación en un plazo no mayor de un año. Como se observa, una vez presentada en debida forma la solicitud, la administración contaba con un plazo de un año para resolver la petición de legalización de la explotación. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2150 de 1995, en cuyo artículo 127 se dispuso: ART. 127.- Legalización de explotaciones mineras. Prorrógase por un (1) año el término estipulado por el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 para que la autoridad competente adelante el trámite de las solicitudes de legalización de explotaciones mineras de hecho. La legalización de explotaciones mineras de hecho que estuvieran en trámite, no imposibilitan el otorgamiento del amparo administrativo, si se satisfacen los requisitos señalados en el Código de Minas. Dentro del citado término las autoridades ambientales y mineras estarán obligadas a agotar todos los trámites que sean del caso, en las actuaciones iniciadas para legalizar explotaciones mineras de hecho (...) es claro que el término con el que contaba la administración para resolver las solicitudes de legalización de pequeña minería de hecho de que trata el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, que inicialmente era de un año, quedó ampliado al término de 2 años

contados a partir de la radicación o el envío en debida forma de la solicitud de licencia, según lo establecido en el Decreto 2150 de 1995 antes citado, con la condición de que en el transcurso de dicho término se agotaran todos los trámites que fueran pertinentes y necesarios para la toma de la decisión. En el caso concreto, presentada la solicitud de legalización de la explotación minera que llevaba a cabo la demandante en el predio "San Genaro" -lo que ocurrió el día 26 de diciembre de 1994-, el Ministerio de Minas y Energía tardó más de 2 años en resolver la solicitud presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, lo que de suyo implica que se inobservaron los términos establecidos en las normas aludidas más arriba.

**FUENTE FORMAL:** LEY 141 DE 1998 - ARTICULO 58 / DECRETO 2150 DE 1995 - ARTICULO 127

**EXPLORACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Solicitud y plazo / LICENCIA DE EXPLORACION - Otorgamiento**

No es válido afirmar que con el solo envío de la solicitud a la entidad administradora de recursos naturales no renovables, ésta queda obligada a otorgar la licencia de explotación pues, según el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, para que tal cosa ocurra es necesario, primero, verificar que la solicitud haya sido presentada con el lleno de los requisitos de ley, lo que implica la realización de variados estudios y análisis –reglamentados por el Decreto 2636 de 1994- que podían derivar, válidamente, en la denegación de la solicitud de legalización presentada, o bien en su reconocimiento. (...) no puede entenderse, como equivocadamente lo pretende la demandante, que con la sola radicación de la solicitud de legalización de la pequeña explotación minera de hecho y con el transcurso del término de dos (2) años establecido por la ley para el trámite de la misma, surja de pleno derecho la obligación a cargo de la administración de reconocer la explotación minera, pues lo cierto es que la entidad administradora de recursos no renovables puede válidamente denegar dicha solicitud, decisión que podrá tomar, como se verá, incluso cuando haya transcurrido un término superior al establecido en el Decreto 2150 de 1995 varias veces mencionado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 141 DE 1994 - ARTICULO 58 / DECRETO 2636 DE 1994 / DECRETO 2150 DE 1995

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el análisis en abstracto de la legalidad del Decreto 2636 de 1994, consultar sentencia de 5 de mayo de 2005, expediente número

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLORACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Acto administrativo / ACTO ADMINISTRATIVO - Validez / TRAMITE ADMINISTRATIVO - Normas especiales / DECISIONES EXPEDIDAS POR FUERA DE TERMINO - La autoridad administrativa no pierde competencia para pronunciarse / SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO - No procede / DEBIDO PROCESO - No se encuentra vulnerado**

La Sala advierte que el hecho de que la administración profiera una decisión por fuera del término consagrado en la normatividad para tal efecto, no implica la invalidez del acto administrativo así producido –como equivocadamente lo sostiene el demandante-. En este punto se acoge el criterio que ha sido expresado por el Consejo de Estado en otras oportunidades según el cual, cuando las normas especiales referidas a un trámite administrativo particular no consagran consecuencias específicas para los eventos en que las decisiones son proferidas

por fuera de los términos concedidos a la administración para decidir, en dichos casos la autoridad administrativa no pierde la competencia para pronunciarse sobre el asunto, y el incumplimiento de los términos no genera violación del debido proceso, pues ha entendido la jurisprudencia que se trata de términos programáticos, cuyo incumplimiento no tiene efectos sobre la validez de los actos administrativos proferidos en esas condiciones: (...) se advierte por la Sala que el Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas- establece de manera taxativa los casos en los cuales, presentada una solicitud por parte de los administrados relacionada con la actividad minera, si la administración se abstiene de resolverla dentro del término estipulado para ello, entonces se entiende que la decisión de la administración ha sido favorable a la petición del administrado, en aplicación de la figura del silencio administrativo positivo. Por su parte, el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, y su reglamentario Decreto 2636 de 1994, no establecieron dentro del trámite regulador de las solicitudes de legalización de las pequeñas explotaciones mineras de hecho, que transcurrido un año sin que se resolviera sobre la solicitud de licencia, ésta se entendería concedida. (...) como en la normatividad aplicable al caso de autos no se estipuló expresamente que el silencio positivo pudiera ocurrir frente a la solicitud de concesión de una licencia para explotación minera, huelga concluir que, en el caso de análisis, la demora por parte de la entidad demandada en la toma de las decisiones acusadas de nulidad, no tiene efecto alguno sobre la situación jurídica de la hoy demandante –como solicitante de la licencia- y, mucho menos, sobre la validez de las resoluciones demandadas. Las anteriores consideraciones son suficientes para desestimar los cargos en este punto formulados por la demandante contra los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998.

**FUENTE FORMAL:** LEY 141 DE 1994 - ARTICULO 58 / DECRETO 2636 DE 1994 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS

**NOTA DE RELATORIA:** Adoptar una decisión en un plazo mayor al previsto, cuando la ley no le ha atribuido consecuencia jurídica alguna, o la asignada no es favorable al afectado, no es causal de nulidad ni puede entenderse como violatoria de la norma que lo fija y menos aún del derecho al debido proceso, sobre el particular consultar Sección Primera, sentencia de 4 de noviembre de 1999, expediente número 5538; Sección Cuarta, sentencia de 27 de marzo de 1998, expediente número 8780; sentencia de 27 de octubre de 2005, expediente número 14748; Sección Segunda, sentencia de 26 de febrero de 1992, expediente número 3564, y sentencia del 19 de diciembre de 1995, expediente número 6274

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Actos administrativos / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Expedición. Derecho al debido proceso / ACTO ADMINISTRATIVOS - Expedición. Derecho a la defensa / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Válidos / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Expedición. No se violó el derecho a la defensa / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Expedición. No se violó el derecho al debido proceso**

Las nuevas consideraciones contenidas en la Resolución No. 700922 de 1998, sí fueron materia de discusión y contradicción por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, pues el auto del 20 de enero de 1998, por medio del cual se ordenó la práctica de una nueva visita técnica en el predio “San Genaro” –ver párr. 31-, se notificó a la demandante quien podía presentar los recursos pertinentes a efectos de controvertirla, si consideraba que la misma era ilegal. Igualmente, cuando se rindió el informe No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998 –ver párr.

32-, el Ministerio de Minas y Energía corrió traslado del mismo a la demandante quien, en lugar de realizar las objeciones a que había lugar en orden a controvertir los resultados del dictamen, procedió a presentar un incidente de nulidad relacionado con el traslado de los demás dictámenes que obraban en el trámite administrativo –ver párr. 33-, el cual fue resuelto por la entidad demandada mediante la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998. (...) si bien es cierto que en la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998 se incluyeron nuevas motivaciones en relación con el incumplimiento de los requisitos de la explotación minera de la demandante, motivos que no habían sido objeto de discusión cuando se expidió la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997 –recurrida en reposición-, ello no implica en el caso concreto consecuencia alguna para la validez de los actos demandados, comoquiera que del dictamen pericial que sirvió de base para la toma de la segunda de las decisiones, se corrió traslado a la demandante, y en el proceso se observa que ésta no ejerció en debida forma su derecho de contradicción. (...) se advierte que las nuevas motivaciones tenidas en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía para resolver la reposición que fuera presentada contra la Resolución No. 700931 de 1997, no eran apreciables al momento de expedirse la Resolución No. 700922 de 1998, por lo que resultaría absurdo considerar que los actos demandados son inválidos al no tener en cuenta situaciones inexistentes al momento de la decisión –en el caso de la Resolución No. 700931 de 1997-, o exigirle a la entidad demandada que no tuviera en cuenta, en sede de reposición, nuevas pruebas que eran relevantes para tomar la decisión del caso, por el sólo hecho de que las mismas no habían sido objeto de consideración en la decisión materia de reposición. En este punto es pertinente recordar que el artículo 35 del Código Contencioso administrativo estipula que en las decisiones administrativas deberán resolverse “todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.” En este orden de ideas, no existen razones para considerar que se haya violado el derecho al debido proceso de la demandante.

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización de pequeña minería / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Superposición de áreas / SUPERPOSICION DE AREAS - Normatividad aplicable / TITULO MINERO - Noción. Definición. Concepto / REGISTRO NACIONAL MINERO - Noción. Definición. Concepto**

En el artículo 7º del Decreto 2636 de 1994 -reglamentario del artículo 58 de la Ley 141 de 1994- se estableció que, cuando existan superposiciones de áreas entre los solicitantes de la legalización de pequeña minería de hecho, por un lado, y sujetos detentadores de títulos mineros ya otorgados, por el otro, las entidades administradoras de recursos naturales no renovables deberán determinar “la aplicabilidad al caso del artículo 70 del Código de Minas y, en subsidio, intentarán una conciliación entre las partes en conflicto... En caso de que la conciliación no conduzca a un acuerdo entre las partes, éstas acudirán a la jurisdicción ordinaria en lo civil para dirimir el conflicto”. De acuerdo con el artículo 16 del antiguo Código de Minas, el título minero es el acto administrativo mediante el cual se otorga el derecho a explorar y a explotar el suelo y subsuelo mineros de propiedad nacional, y dentro de los títulos reconocidos por la ley se encuentran las licencias de exploración y explotación otorgadas con el lleno de los requisitos establecidos por el legislador. El artículo 289 del antiguo Código de Minas, por su parte, establece que el Registro Nacional Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad “de los actos de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros...”, y el artículo 290 ibidem establece que la inscripción

en el Registro Nacional Minero constituye “la única prueba de los actos a él sometidos”, actos dentro de los cuales se encuentran las licencias de exploración de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 292 ejusdem. Es claro entonces que el detentador de un título minero no puede hacer valer su derecho mientras aquél no esté inscrito en el Registro Minero, regla que se encuentra expresamente consagrada en el artículo 17 del antiguo Código de Minas

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2636 DE 1994 - ARTICULO 7 / LEY 141 DE 1994 - ARTICULO 58 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 16 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 17 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 289 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 290 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 292. NUMERAL 2

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLORACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización de pequeña minería / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Título minero. Validez / TITULO MINERO - Inscripción en el Registro Nacional Minero**

Para que el título minero tenga pleno valor de prevalencia frente a terceros, es necesario que el mismo haya sido inscrito en el Registro Nacional Minero, pues el Decreto 2655 de 1988 establece en su artículo 293 que “[n]ingún título minero o acto que lo modifique, cancele o grave tendrá efecto respecto de terceros sin su inscripción en el Registro Minero.” En el caso concreto, a la sociedad Acerías Paz del Río S.A. se le concedió la licencia de exploración minera No. 14.057 mediante la Resolución No. 51496 del 18 de diciembre de 1992 (ver párrafo 17 de la presente providencia), en la cual se resolvió “[o]torgar a la Sociedad ACERÍAS PAZ DEL RÍO S.A., la licencia número 14057, para la exploración técnica de un yacimiento de MATERIALES PÉTREOS localizado en jurisdicción de los municipios de FACATATIVÁ, ALBÁN y ANOLAIMA, Departamento de CUNDINAMARCA, cuya área es la comprendida dentro de los linderos, punto arcifinio y coordenadas señaladas por la Sección de Estudios de Ingeniería en su concepto del 15 de octubre de 1991, obrante a folio 192 del expediente, con extensión superficial de 990 hectáreas y 1200 metros cuadrados (...).” 74. La licencia de exploración No. 14057 tenía superposición parcial de áreas con la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, de conformidad con los planos de dicha licencia que obran a folios 75 y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio librado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 75. El título fue inscrito en el Registro Nacional Minero mediante acto de inscripción fechado el 9 de agosto de 1996 (ver párrafo 23), esto es casi 2 años después de que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicara la solicitud que dio inicio al trámite No. 19181 (ver párrafo 20). Así las cosas, si bien es cierto que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicó la solicitud de legalización No. 19181 antes de que la sociedad Acerías Paz del Río llevara a cabo el registro de la Licencia No. 14057, también es cierto que para la época en que el Ministerio de Minas y Energía profirió la primera decisión por medio de la cual negó la legalización de la explotación minera de la demandante –Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997-, la Licencia No. 14.057 ya estaba plenamente registrada, por lo que los derechos contenidos en ese título minero eran plenamente oponibles por la sociedad Acerías Paz del Río S.A., tanto frente a la entidad administradora de recursos naturales no renovables –Ministerio de Minas y Energía-, como frente a terceros particulares –entre ellos la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes-.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 293

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización de pequeña minería / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Superposición de áreas / SUPERPOSICION DE AREAS - Licencia reconocida / SUPERPOSICION DE AREAS - Solicitudes de reconocimiento / DEVOLUCION DE AREAS - Viabilidad / LICENCIA DE EXPLOTACION - Oponibilidad**

En lo tocante con la superposición de áreas entre licencias reconocidas y solicitudes de reconocimiento, para resolver dicha situación lo importante es establecer a cuál de las partes en conflicto le asiste un mejor derecho, sin que sea necesario realizar mayores análisis para efectos de corroborar que, cuando se compara la situación de una licencia en trámite –cuyo reconocimiento es una mera expectativa del solicitante de la misma- con la de una licencia ya reconocida e inscrita –que constituye un derecho adquirido-, le asiste un mejor derecho al titular de la licencia inscrita, aclarando al respecto que en el caso de las licencias ya reconocidas e inscritas, los efectos de ese derecho sólo tienen efectos desde la inscripción del título y hacia el futuro, sin que sea posible afectar situaciones consolidadas antes de que se llevara a cabo el registro del título. Por manera que le era dable al Ministerio del Minas y Energía dar aplicación al ya citado artículo 7º del Decreto 2636 de 1994 y, en observancia de lo dispuesto en dicha norma, determinar si existían superposiciones de área entre la solicitud de licencia No. 19181 y la licencia No. 14057 ya reconocida a la sociedad Acerías Paz del Río S.A. mediante Resolución No. 51496 del 18 de diciembre de 1992 y, en caso de verificar que sí existía dicha superposición, proceder a determinar si era viable la aplicación del artículo 70 del Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas- o, en subsidio, intentar una conciliación entre las partes en conflicto. En relación con la posible aplicación del artículo 70 del Decreto 2655 de 1988, la citada norma dispone que podrá efectuarse una devolución de parte de las áreas de explotación incluidas en un título minero, siempre que las mismas no sean indispensables para llevar a cabo la actividad minera, situación que no es comprobable con las pruebas allegadas al proceso, pues al mismo no se allegó copia de los planes de exploración correspondientes a la licencia No. 14057 concedida a Acerías Paz del Río S.A y, en todo caso, la devolución de áreas no fue solicitada por el demandante en el trámite administrativo. Así las cosas, aunque en el trámite 19.181 pudo establecerse que la zona en la que se hallaba ubicada la cantera “San Genaro”, estaba parcialmente contenida en el área de explotación correspondiente a la licencia No. 14057 concedida a Acerías Paz del Río S.A., lo cierto es que de allí no puede establecerse la viabilidad de efectuar la susodicha devolución de áreas de explotación, pues el ya citado artículo 70 del Decreto 2655 de 1988 –que regula el mecanismo de la devolución de áreas- dispone que podrán ser objeto de devolución solamente aquellas áreas que no sean indispensables para llevar a cabo el objeto de la licencia. (...) no le asiste razón a la parte actora en sus cargos contra las decisiones administrativas acusadas de nulidad, relacionados con la no oponibilidad de la licencia de explotación No. 14057 de que es titular Acerías Paz del Río S.A. por cuanto que, en primer lugar, dicha licencia sí era oponible tanto a la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes como al Ministerio de Minas y Energía y, en segundo lugar, porque ante la superposición parcial de áreas existente entre una licencia en trámite y una licencia ya reconocida –e inscrita en el Registro Nacional Minero-, lo apropiado era proceder al rechazo de la primera, como en derecho lo hizo la entidad demandada respecto a la solicitud de legalización No. 19.181.

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización de pequeña minería / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Superposición de áreas / SUPERPOSICION DE AREAS - Equidad. Principio de igualdad**

Frente a la afirmación de la demandante según la cual el Ministerio de Minas y Energía no resolvió la superposición de áreas con aplicación de criterios de equidad y respetando el principio de igualdad, la Sala observa que el trato dado a las partes por la entidad demandada fue igualitario en cuanto a las oportunidades que se les otorgó para que intervinieran en el trámite administrativo. Igualmente, considera la Sala que, como la disputa estaba dada entre un derecho adquirido por la sociedad Acerías Paz del Río S.A. -la licencia No. 14057-, por un lado, y la mera expectativa de reconocimiento de licencia que tenía la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes –por el otro-, entonces no había lugar a resolver la superposición de áreas mediante criterios de equidad, pues el Ministerio de Minas y Energía, se reitera, estaba en obligación de dar prevalencia al derecho por sobre la mera expectativa. De lo contrario, habría actuado contra la ley.

**ACTIVIDAD MINERA - Explotaciones de pequeña minería de hecho / EXPLOTACIONES DE PEQUEÑA MINERIA DE HECHO - Legalización de pequeña minería / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Trámite / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Requisitos / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Cumplimiento de requisitos / EXPLOTACION MINERA - Temporalidad / OTORGAMIENTO DEL TITULO DE EXPLOTACION - Constitución de una garantía de cumplimiento del plan de manejo ambiental / LEGALIZACION DE PEQUEÑA MINERIA - Incumplimiento por parte del demandante**

El trámite para la obtención de la legalización de pequeñas explotaciones mineras de hecho fue regulado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2636 de 1994, en cuyo articulado se establecieron ciertos requisitos que debían cumplir las personas interesadas en la legalización de sus actividades de explotación minera, a saber: Temporalidad de la explotación minera: de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, que se refiere a las “explotaciones mineras de hecho ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993”, y con el artículo 2º del Decreto 2636 de 1994, es necesario que la explotación minera de hecho se hubiera venido adelantando por el solicitante desde antes de la fecha aludida. Radicación de la solicitud, oportunamente y en debida forma: de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, es necesario que el interesado en la legalización de su explotación minera radique la respectiva solicitud dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la referida ley, radicación que deberá hacerse con presentación personal, diligenciando los formularios diseñados para el efecto y anexando las pruebas que el solicitante “estime idóneas para demostrar su condición de explotador permanente de hecho” desde antes del 30 de noviembre de 1993. Informes técnicos de viabilidad de la explotación: al tenor de lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 2636 de 1994, una vez radicada la solicitud de legalización, deberá adelantarse una visita técnica, en asocio con la autoridad ambiental respectiva, con el propósito de establecer, entre otras cosas, la antigüedad de los trabajos de explotación, el rango de minería, el área requerida para la explotación, la aplicabilidad del artículo 70 del antiguo Código de Minas, la viabilidad técnica y ambiental del yacimiento, y la definición del plan de manejo ambiental. De acuerdo con el artículo 4º ibidem, los funcionarios encargados de la visita deberán emitir un concepto en el que se dictamine si es viable legalizar la explotación. Garantía: el artículo 9º establece

que para otorgar el título de explotación, es necesario que el interesado constituya una garantía de cumplimiento del plan de manejo ambiental, en los términos del artículo 4º del Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994. Se revisará en el caso concreto, de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, si los anteriores requisitos fueron cumplidos por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes en el trámite de la solicitud de legalización de pequeña explotación minera No. 19.181. (...) se concluye que la explotación minera llevada a cabo por la demandante no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y en el Decreto 2636 de 1994 para lograr la legalización de minería de hecho, razón por la cual no pueden prosperar los cargos en este punto elevados por la demandante en nulidad y restablecimiento del derecho. (...) Ninguno de los cargos de nulidad formulados en la demanda desvirtuó la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998 y, por tal razón, serán denegadas las súplicas de la demanda.

**FUENTE FORMAL:** LEY 141 DE 1994 - ARTICULO 58 / DECRETO 2636 DE 1994. ARTICULO 2 / DECRETO 2636 DE 1994. ARTICULO 3 / DECRETO 2636 DE 1994. ARTICULO 4 / DECRETO 2636 DE 1994. ARTICULO 9 / DECRETO 2655 DE 1988. ANTIGUO CODIGO DE MINAS - ARTICULO 70 / DECRETO 1753 DE 1994 - ARTICULO 4

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION B**

**Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH**

Bogotá D. C., catorce (14) de febrero de dos mil once (2011)

**Radicación número: 11001-03-26-000-1998-05880-01(15880)**

**Actor: ROSA DEL CARMEN CONTRERAS JAIMES**

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

**Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Corresponde a la Sala decidir en única instancia la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes contra las Resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de las cuales la entidad demandada rechazó la solicitud de legalización de pequeña minería de hecho No. 19181 presentada por la demandante.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Síntesis del caso

1. La señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, como propietaria del predio denominado "San Genaro", llevaba a cabo la explotación de una cantera en dicho terreno desde el año 1988, y en 1994 presentó solicitud de legalización de dicha explotación minera, la cual fue negada mediante acto administrativo por el Ministerio de Minas y Energía, entidad que además ordenó el cierre de la explotación minera de la demandante por considerar que la misma no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

### 2. Lo que se demanda

2. Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 1998 ante esta Corporación (fls. 52 a 96 del cuaderno principal), la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes formuló acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las decisiones administrativas contenidas en la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997 expedida por el Ministerio de Minas y Energía, y en la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998 –que confirma la anterior- expedida en sede de reposición por la misma entidad, por medio de las cuales se rechazó la solicitud de legalización de pequeña minería de hecho presentada por la demandante y se ordenó el cierre definitivo de los trabajos de explotación de materiales de construcción de origen mineral, adelantados por la demandante en las canteras ubicadas en el predio rural denominado "San Genaro", localizado en la vereda "Los Alpes" de zona rural del municipio de Albán –Cundinamarca-.

3. Igualmente, en la demanda se solicita que se declare nula la Resolución No. 701226 del 25 de septiembre de 1998, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se rechazó el recurso de reposición interpuesto por la demandante contra la ya mencionada Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998.

4. Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada en las anteriores

pretensiones, y a título de restablecimiento del derecho, la demandante pide que se condene al Ministerio de Minas y Energía a indemnizar los siguientes perjuicios:

- Lo dejado de percibir económicamente por la demandante desde el cierre de la explotación minera, hasta cuando se produzca la reapertura y funcionamiento de la cantera "San Genaro".
- Las cesantías e indemnizaciones que la demandante tuvo que pagar a los trabajadores de la cantera "San Genaro", como consecuencia del cierre definitivo de la misma.
- El valor por concepto de la inutilización de los equipos o maquinaria afectos a la explotación minera.

5. Solicita igualmente que, en caso de no ser posible proferir una condena en concreto, en lugar de ello se profiera una condena en abstracto, fijando las reglas que para el efecto establecen los artículos 172 y 178 del Código Contencioso Administrativo. En caso de proferirse sentencia condenatoria, deprecia que la misma sea cumplida en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, y que se condene en costas a la parte demandada.

6. La parte demandante considera que los actos demandados son violatorios de los artículos 2º, 25 y 58 de la Constitución Política, del artículo 80 del Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas<sup>1</sup>-, del artículo 58 de la Ley 141 de 1994<sup>2</sup> y del artículo 7º del Decreto 2636 de 1994<sup>3</sup>. La anterior proposición la fundamenta con los siguientes argumentos:

- Que se violaron el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y el Decreto 2636 del mismo año, por cuanto la decisión sobre la legalización de la pequeña minería no ocurrió dentro del término de un (1) año establecido por las citadas normas, sino más de dos años después de radicada la solicitud.

---

<sup>1</sup> Derogado por la Ley 685 de 2001 la cual, a su vez, fue derogada por la Ley 1382 de 2010.

<sup>2</sup> "Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones."

<sup>3</sup> "Por el cual se reglamenta el artículo 58 de la Ley 141 de 1994."

- Que se violó el debido proceso toda vez que la Resolución No. 700922 de 1998, por la cual se resolvió un recurso de reposición, fue expedida con motivaciones distintas a las incluidas en el acto administrativo recurrido en reposición, lo que puso al administrado en imposibilidad de presentar nuevos recursos en vía gubernativa contra la aludida decisión.
- Que se violó el artículo 11 del Código de Minas, en la medida en que se hizo valer frente a la demandante un título minero no registrado, como lo era la Licencia No. 14.057<sup>4</sup> concedida a Acerías Paz del Río S.A.
- Que no se tuvo en cuenta que, de acuerdo con estudios técnicos llevados a cabo por el Ministerio de Minas y Energía, la explotación minera de la demandante era de pequeña minería, según el tope de extracción de material establecido en el numeral 1.4. del artículo 15 del Código de Minas (10.000 metros cúbicos anuales).
- Que la superposición de áreas existente entre la solicitud de licencia No. 19181 y la licencia No. 14.057, no se decidió aplicando los principios de equidad e igualdad, como lo dispone el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, sino que se procedió a resolver el caso a favor de Paz del Río, sin tener en cuenta los argumentos de la hoy demandante.
- Que la actuación de las entidades demandadas es violatoria de los artículos 2, 25 y 58 de la Constitución Política, en la medida en que se le impide a la demandante explotar el predio de su propiedad, del que se venía lucrando desde hace varios años.

### 3. Trámite procesal

7. La sociedad Acerías Paz del Río S.A. allegó **contestación de la demanda** (folios 117 y siguientes cuaderno principal), en la que sostuvo que la explotación minera llevada a cabo por la demandante no cumplía con los lineamientos técnicos requeridos para dicha actividad, pues tenía una producción superior a los 10.000 metros cúbicos anuales, razón por la cual no podía considerarse que dicha

---

<sup>4</sup> Concedida mediante Resolución 51496 del 16 de septiembre de 1992, confirmada por la Resolución 100966 del 23 de agosto de 1994, a favor de la sociedad Acerías Paz del Río.

actividad fuera pequeña minería. De este modo, la demandante no cumplía con los requisitos para la legalización de pequeña minería, establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

8. Afirmó que el área declarada en la solicitud presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, estaba superpuesta con la licencia de exploración No. 14057 de que era titular la sociedad Acerías Paz del Río S.A., por lo que era necesario conciliar dicha superposición de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2636 de 1994. Ante la falta de acuerdo conciliatorio, lo procedente era entonces rechazar la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, como en efecto se hizo mediante las resoluciones demandadas.

9. El Ministerio de Minas y Energía también presentó **contestación de la demanda** (folios 136 y siguientes) en la que manifiesta argumentos análogos a los aludidos por la sociedad Acerías Paz del Río S.A. en su escrito de oposición.

10. Mediante escrito visible a folios 193 y siguientes, Acerías Paz del Río S.A. presentó **alegatos de conclusión**, en los que manifestó que, de conformidad con el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y los Decretos Reglamentarios No. 2636 de 1994 y No. 1385 de 1995, los derechos adquiridos de los títulos mineros reconocidos –artículo 6º del Decreto 2655 de 1988- prevalecen sobre los intereses de quienes pretendan legalizar su situación de explotadores mineros de hecho y que, ante la falta de ánimo conciliatorio por parte de Cementos Paz del Río S.A. como detentador del título minero reconocido el 23 de agosto de 1994, lo procedente era rechazar la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes.

11.1. A ese respecto, manifiesta que los derechos de los titulares de títulos mineros nacen del reconocimiento mediante acto administrativo de la licencia de explotación, y que las prerrogativas no están suspendidas mientras se registra el título minero. En ausencia de registro del título minero, si bien el mismo no surte efectos respecto de terceros, sí los surte respecto a la relación que existe entre el titular de la licencia y la administración.

11.2. Afirma igualmente que no era posible reconocer a la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes como explotadora de pequeña minería, pues con las

visitas técnicas practicadas en la cantera "San Genaro" pudo establecerse que el volumen de explotación era superior a los 10.000 metros cúbicos, por lo que la situación de dicha explotación no se subsumía en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994. Para tal efecto remite al informe de visita técnica No. S.E.P. 98-010 MAAL realizado por el Ingeniero Manuel Antonio Acevedo López en marzo de 1998, en el que se certifica que la actividad minera de la demandante es de mediana minería.

11.3. De otro lado asevera que con las pruebas decretadas dentro del proceso pudo establecerse que la explotación minera de la demandante se llevó a cabo en condiciones anti técnicas, y con violación de las normas protectoras del medio ambiente.

12. A folios 240 y siguientes (cuaderno 1), reposan las **alegaciones de cierre** presentadas por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes.

12.1. Manifiesta que los actos demandados carecen totalmente de motivación, por cuanto que allí se alude a los antecedentes que rodearon la decisión, pero no se afirman las razones jurídicas que condujeron a la negativa de la solicitud. Este hecho, según afirma, se vio demostrado con los argumentos vertidos por el Ministerio de Minas y Energía en el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición, en el que sí se manifestaron una serie de argumentos para denegar la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, lo que a su juicio resulta ilícito pues en esta instancia ya no era posible ejercer recurso alguno en la vía gubernativa. A este respecto, considera que no es jurídicamente viable que la administración motive sus decisiones "*cuando ya no es posible controvertirlas por la vía gubernativa*" (folio 251).

12.2. Agrega que la explotación minera de la demandante reunía los requisitos para su legalización como pequeña explotación de hecho, pues se trataba de una actividad que se desarrollaba desde antes del 30 de noviembre de 1993 (folio 254), que era calificable como de pequeña minería de acuerdo a los volúmenes de mineral extraído, y que cumplía con los requerimientos de manejo técnico y ambiental, de acuerdo con las pruebas que reposan en el proceso.

12.3. Sostiene igualmente que la entidad demandada actuó con violación de las disposiciones legales, en la medida en que permitió la intervención dentro de la actuación administrativa de una persona que no estaba legitimada para actuar en

la misma. Al respecto afirma que no se puede predicar la superposición de áreas entre el título minero de propiedad de Cementos Paz del Río y la solicitud de la demandante, pues el título no había sido registrado y, por lo tanto, no surtía efectos frente a la demandante.

13. En su **memorial de alegatos** (folios 265 y siguientes), el Ministerio de Minas y Energía solicita que se denieguen las súplicas de la demanda pues, con las pruebas aportadas al proceso, se demostró que la actividad minera de la demandante era de mediana minería y, por tanto, no se subsumía en lo establecido en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994. En lo demás, reitera lo ya manifestado en la contestación de la demanda.

14. Mediante memorial obrante a folios 268 y siguientes, **la Procuraduría Cuarta (4ª) Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto** solicitando que se negaran las pretensiones de la demanda, proposición que sustentó en que la demandante no cumplía con los requisitos para hacerse acreedora a los beneficios establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

14.1. Afirma que el no cumplimiento de los requisitos quedó acreditado cuando la C.A.R. de Cundinamarca expidió la Resolución No. 489 del 8 de abril de 1999, por medio de la cual se revocó la licencia ambiental para explotación minera, lo que demuestra que la actividad en la cantera de la demandante se llevaba a cabo sin que se cumplieran los requisitos legales. Afirma que las irregularidades en este sentido estuvieron demostradas con otros medios de prueba allegados al proceso, en los que se deja constancia de que el proyecto de la demandante no era de pequeña explotación minera<sup>5</sup>.

14.2. Considera que como en el proceso estuvo demostrada la superposición de áreas entre la solicitud de la demandante y la licencia ya concedida a Acerías Paz del Río S.A., lo procedente era que el Ministerio de Minas y Energía convocara a la celebración de una audiencia de conciliación para determinar si era procedente una reducción de área por parte de Acerías Paz Del Río, cosa que se hizo, y ante la falta de ánimo conciliatorio lo procedente era denegar la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes.

---

<sup>5</sup> Informe del 25 de septiembre de 1995 (Anexo 1.8), dictamen rendido por Helver Reyes Lozano y Carlos J. Ramírez (folios 105 y siguientes), informe CAR de octubre de 1995 (folio 12 anexo CAR), informe de marzo de 1998 (fl. 64 anexo CAR).

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

15. La Sala es competente para decidir en única instancia el presente asunto, por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho dirigida contra unos actos administrativos por medio de los cuales se denegó la solicitud de legalización de una explotación de pequeña minería de hecho, razón por la cual el caso se subsume en la regla de competencia establecida en el antiguo numeral 11 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo y en el actual numeral 6º de dicho precepto, modificado por el artículo 36 –numeral 6º- de la Ley 446 de 1998<sup>6</sup>.

### 2. Hechos probados

16. La señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes es propietaria inscrita del predio denominado “San Genaro”<sup>7</sup> ubicado en zona rural del municipio de Albán – Cundinamarca-, y en el año 1988 inició la explotación minera de la cantera ubicada en dicho predio, con la finalidad de extraer materiales de construcción – principalmente balasto- para su comercialización<sup>8</sup>.

17. La sociedad Acerías Paz del Río S.A. es titular de la Licencia de Explotación

---

<sup>6</sup> El texto de las dos normas es el mismo: “...**Competencia del Consejo de Estado en única instancia.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)// 6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.”

<sup>7</sup> En el expediente reposa copia auténtica de la Escritura Pública de Compraventa No. 6499 del 21 de julio de 1988 otorgada en la Notaría Quinta del Círculo de Bogotá D.C., y del certificado de libertad y tradición, documentos en los que consta que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes es propietaria del predio “San Genaro” al que se ha venido haciendo alusión (no consta en el expediente número de folio o cuaderno).

<sup>8</sup> Los testimonios que obran en el expediente, y que refieren al tema del inicio de la explotación minera del predio “San Genaro” por parte de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, coinciden todos en afirmar que dicha explotación inició en el año 1988. Al respecto pueden revisarse los testimonios de José Primitivo León Yepes (folios 17 y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio tramitado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca), Jesús María Contreras Calderón (folios 21 y siguientes del mismo cuaderno) y el interrogatorio de parte rendido por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes (folios 45 y siguientes del mismo cuaderno).

Minera No. 14.057. La misma fue tramitada<sup>9</sup> ante el Ministerio de Minas y Energía, que inicialmente rechazó dicha licencia mediante la Resolución No. 5-1102 del 6 de septiembre de 1991<sup>10</sup>, después la concedió mediante la Resolución No. 5-1496 del 15 de septiembre de 1992<sup>11</sup>, y posteriormente la adicionó mediante la Resolución No. 100966 del 23 de agosto de 1994<sup>12</sup>, por virtud de la cual se incluyó dentro del área de explotación concedida, el área correspondiente a otra licencia de explotación que inicialmente no había sido tomada en cuenta por el ministerio. La Licencia No. 14057 fue cedida por Acerías Paz del Río S.A., a la sociedad Cementos Paz del Río S.A.<sup>13</sup>

18. La Resolución No. 100966 de 1994, que dio cierre al trámite de reconocimiento de la licencia de explotación No. 14057 a favor de Acerías Paz del Río S.A., fue notificada por edicto fijado por cinco días el 6 de septiembre de 1994<sup>14</sup>, decisión contra la cual ya no procedía recurso alguno.

19. En enero de 1994, la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes comenzó una relación comercial con la empresa Ferrovías S.A., para el suministro de balasto destinado al mantenimiento de vías férreas, con la meta de vender a dicha compañía un volumen de 6.000 mts cúbicos de material<sup>15</sup>.

20. El 26 de diciembre de 1994, la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicó ante el Ministerio de Minas y Energía solicitud con miras a obtener licencia para la explotación minera de la cantera ubicada en el predio denominado "San Genaro", manifestando que el proyecto que allí se desarrollaba era de "pequeña minería" por cuanto que allí se extraían menos de 10.000 mts cúbicos de material al año, e invocando para tal efecto el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 que regula el trámite para la legalización de los proyectos de explotación de "pequeña minería

---

<sup>9</sup> La documentación correspondiente al trámite administrativo de legalización de la Licencia No. 14057, fue allegada al presente trámite por el Jefe de la Oficina de Control Interno de la Empresa Nacional de Minería –MINERCOL Ltda-, mediante Oficio No. 1030-08889 del 8 de noviembre de 2000, en respuesta al Oficio No. 2000-11353 expedido por la secretaria del Consejo de Estado.

<sup>10</sup> Folio 198 del expediente administrativo de reconocimiento de la Licencia No. 14057, que reposa en cuaderno anexo al expediente.

<sup>11</sup> Folios 233 y siguientes del mismo cuaderno.

<sup>12</sup> Folios 259 y siguientes del cuaderno 2 del expediente administrativo de reconocimiento de la Licencia de Explotación No. 14057.

<sup>13</sup> A folio 457 del expediente que contiene el trámite de reconocimiento de la Licencia No. 14057, se observa la Resolución No. 701561 del 16 de diciembre de 1998, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se declara perfeccionada la cesión de la citada licencia, de Acerías Paz del Río S.A. a Cementos Paz del Río S.A.

<sup>14</sup> Folio 259 ibidem.

<sup>15</sup> Ver documento denominado "Programa de balastro", suscrito entre el cónyuge de la demandante y Ferrovías S.A., observable a folios 41 y siguientes del cuaderno principal del expediente.

de hecho". El número de radicación de la solicitud fue el 19.181<sup>16</sup>.

21. En el trámite de la licencia solicitada por la señora Contreras Jaimes, el Ministerio de Minas y Energía comisionó al ingeniero Manuel S. Boneth G. para que practicara una inspección técnica al predio de la hoy demandante, con la finalidad de que determinara el nivel de minería que se desarrollaba en la cantera "San Genaro". Como resultado de dicha visita, se allegó al trámite administrativo el "Informe Licencia No. 19181 Legalización Explotaciones de Hecho" fechado el 19 de octubre de 1995 en el cual se determinó que la cantera tenía un volumen de extracción anual de 9.600 metros cúbicos, y en el que se recomendó "la legalización como pequeña minería de hecho que adelanta el titular de la licencia No. 19181"<sup>17</sup>.

22. Posteriormente, el ministerio comisionó a la Corporación Autónoma Regional – CAR- de Cundinamarca para que llevara a cabo una vista técnica en el predio "San Genaro", con el objetivo de determinar si el proyecto minero que allí se desarrollaba era ambientalmente viable. Como resultado de dicha comisión, se allegó al Ministerio de Minas y Energía el "Informe Técnico Ambiental No. DCA-PMH- No. 137" del 29 de mayo de 1996<sup>18</sup>, en el que se imponen unos lineamientos para que se adecue la explotación de la cantera "San Genaro" a las exigencias ambientales. Allí se determina que de los dos frentes de explotación minera de la cantera, sólo uno de ellos es ambientalmente viable, en los siguientes términos:

**5.2.** *La explotación es viable ambientalmente, UNICAMENTE en el frente ubicado hacia el SW, es decir, el más cercano a la tolva de almacenamiento, por un periodo de tres años con posibilidad de prórroga sujeta al cumplimiento de los lineamientos de manejo ambiental propuestos.*

**5.3.** *La explotación en el frente ubicado al NW, es decir, aquella que ha intervenido un drenaje natural NO es viable; sin embargo, el podrá*

---

<sup>16</sup> El expediente administrativo correspondiente al trámite de la Licencia No, 19.181 fue remitido al Consejo de Estado mediante Oficio registrado No. 43712 del 18 de diciembre de 2000, suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Minas y Energía (cuaderno sin numerar dentro del expediente).

<sup>17</sup> Copia auténtica de este informe reposa en el expediente a folio 303 el cuaderno correspondiente al trámite administrativo de la Licencia de Explotación Minera No. 14057 solicitada por Acerías Paz del Río S.A.. El mismo informe aparece a folios 33 y siguientes del cuaderno anexo que contiene el trámite de legalización de la Licencia No. 19181.

<sup>18</sup> Aparece en copia simple en el cuaderno principal del expediente a folios 41 y siguientes. En copia auténtica el informe es observable a folios 66 y siguientes del expediente correspondiente al trámite administrativo de la Licencia No. 19181.

*realizar los movimientos de tierra necesarios para darle mayor estabilidad al talud actual, de acuerdo con las obras de restauración propuestas en el presente informe. // El titular dispondrá de 2 años para realizar las labores de restauración de este frente. Dichas labores se iniciarán de manera inmediata.*

23. El 9 de agosto de 1996 fue registrada la Licencia de Explotación Minera No. 14057-11 concedida por el Ministerio de Minas y Energía a la sociedad Acerías Paz del Río, a la que se hizo alusión en el párrafo 17 de éstos antecedentes<sup>19</sup>.

24. Como consecuencia de los hallazgos resultantes de la inspección técnica antes reseñada –Informe DCA-PMH-No. 137 del 29 de mayo de 1996, ver párr. 22-, la Corporación Autónoma Regional –CAR- de Cundinamarca expidió la Resolución No. 3011 del 9 de diciembre de 1996, por medio de la cual declaró ambientalmente viable la explotación minera adelantada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes en el predio “San Genaro”, con la condición de que se implementara un plan de manejo ambiental<sup>20</sup>.

25. El Ministerio de Minas y Energía, en desarrollo del trámite de otorgamiento de licencia No. 19.181, convocó a una audiencia de conciliación para llevarse a cabo entre la solicitante de la licencia –señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes- y la sociedad Acerías Paz del Río S.A. como titular de la licencia No. 14.057 ya aludida en puntos anteriores de esta providencia<sup>21</sup>, por considerar que existía una comunidad de áreas de explotación entre la licencia solicitada por la hoy demandante y la ya reconocida a Acerías Paz del Río S.A. La diligencia debía llevarse a cabo el día 11 de diciembre de 1996<sup>22</sup>.

26. En efecto, de acuerdo con el plano de la Licencia de exploración No. 14057, el área de dicha licencia ocupa el 40% de la solicitud de legalización de pequeña minería de hecho radicada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes con el No. 19.181 (copia de dicho plano reposa a folio 86 del cuaderno correspondiente al despacho comisorio librado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca).

---

<sup>19</sup> Al proceso fue alegado el respectivo certificado de registro minero, mediante Oficio No. 1030-08888 del 8 de noviembre de 2000, suscrito por el Jefe de la Oficina de Control Interno (E) de la Empresa Nacional Minera –MINERCOL Ltda-. Se reitera en este punto que en el año 1998, la sociedad Acerías Paz del Río S.A. cedió a Cementos Paz del Río S.A. la Licencia No. 14057.

<sup>20</sup> Folios 26 y siguientes del cuaderno principal del expediente.

<sup>21</sup> Ver párrafos 17 y 23.

<sup>22</sup> Folios 80 y siguientes del cuaderno correspondiente al trámite administrativo de la Licencia No. 19.181.

27. El 10 de diciembre de 2010, la apoderada de la sociedad Acerías Paz del Río S.A. radicó memorial ante el Ministerio de Minas y Energía, manifestando que a su representada no le asistía ánimo conciliatorio alguno<sup>23</sup>. Llegado el día de la diligencia de conciliación, la apoderada de la sociedad Acerías Paz del Río S.A. se abstuvo de acudir a la misma<sup>24</sup>.

28. Surtido el anterior trámite, el Ministerio del Minas y Energía, por intermedio de la Subdirección de Evaluación de Proyectos, expidió la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997, por medio de la cual se rechazó la solicitud de legalización de explotación de pequeña minería de hecho –radicado No. 19181- presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes. En la misma resolución se ordenó *“el cierre definitivo de los trabajos de explotación ilegal que adelanta la señora ROSA DEL CARMEN CONTRERAS JAIMES y demás personas que carezcan de título minero dentro del área de la Legalización No. 19181”*. Este acto administrativo tuvo como fundamento que la apoderada de Acerías Paz del Río S.A., como titular de la Licencia No. 14057, manifestó que *“su representada no está interesada en realizar conciliación alguna sobre el área objeto de la citada legalización y en consecuencia solicita el archivo de la misma y el cierre inmediato de dicha explotación ya que en ningún caso puede legalizarse un área dentro de una zona ocupada por un título validamente otorgado y vigente como lo es este caso”*.<sup>25</sup>

29. Contra la anterior decisión, el apoderado de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes presentó recurso de reposición el 31 de julio de 1997<sup>26</sup>, en el que manifiesta que no es posible considerar que existe superposición de áreas en la medida en que la licencia otorgada a Acerías Paz del Río S.A. –Licencia No. 14.057- fue registrada el 28 de junio de 1996, más de 2 años después de que la señora Contreras Jaimes solicitara la legalización de su explotación minera existente en el predio “San Genaro”. Al respecto afirma que el título minero no puede considerarse otorgado mientras no sea registrado.

30. Mediante petición radicada el 25 de noviembre de 1997, la apoderada de Acerías Paz del Río S.A. solicitó al Ministerio de Minas y Energía certificar *“e/*

---

<sup>23</sup> Folio 81 ibíem.

<sup>24</sup> Ibídem.

<sup>25</sup> Folios 2 a 4 del cuaderno principal del expediente de autos. También reposa a folios 93 y siguientes, y 105 y siguientes del cuaderno anexo correspondiente al trámite de legalización de la licencia de explotación No. 19181.

<sup>26</sup> Folio 101 del cuaderno correspondiente al trámite radicado 19181.

*actual volumen de explotación de materiales de construcción en la explotación de la señora ROSA DEL CARMEN CONTRERAS, pues al parecer éste no corresponde al promedio anual de pequeña minería*<sup>27</sup>.

31. Mediante auto del 20 de enero de 1998, la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía dispuso “...ordenar la práctica de una visita técnica al área de la solicitud de Legalización No. 19181, cuya interesada es la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes con el objeto de verificar lo siguiente:// 1.- Volumen de explotación de materiales de construcción que allí adelanta la citada señora y determinar el rango de minería en que se clasifican dichos trabajos al tenor del artículo 15 del Decreto 2655 de 1988.// 2. Relacionar la maquinaria utilizada e indicar la forma como se adelantan los trabajos mineros en mención, si estos se llevan a cabo dando cumplimiento con lo establecido en el artículo 255 del decreto antes citado”<sup>28</sup>.

32. Como consecuencia de lo anterior, se practicó nueva visita técnica en el predio “San Genaro”, y como resultado del mismo se rindió el Informe No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998<sup>29</sup>, titulado “INFORME DE LA INSPECCIÓN TÉCNICA EFECTUADA AL ÁREA DE LA SOLICITUD DE LEGALIZACIÓN No. 19181, LOCALIZADA EN EL MUNICIPIO DE ALBAN, DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”, elaborado por el Ingeniero Manuel Antonio Acevedo López. A folio 174 de dicho informe se especifica que la producción mensual aproximada de la cantera San Genaro es de 2.300 metros cúbicos. Como conclusiones de la visita técnica se tiene que: “Durante la inspección técnica, se verificó el trabajo de rotura secundaria del material, el cargue y transporte del mismo, y con base en la información suministrada por la propietaria y los trabajadores de la cantera, respecto al rendimiento de la volqueta utilizada en la operación, se calculó la producción diaria actual, la cual fue de 115 metros cúbicos; para una producción mensual de 2.300 metros cúbicos y anual de 13.800 metros cúbicos de materiales de construcción (volumen de explotación que allí adelanta la señora Rosa del Carmen Contreras Jaime), laborando 6 meses, ver Item 6.2.7.”<sup>30</sup>. Igualmente, al considerar el rango de explotación minera de la cantera San Genaro, se concluyó que por el volumen de extracción y por el nivel de tecnificación/organización de la mina, pudo establecerse que se trata de un nivel de explotación de mediana

---

<sup>27</sup> Folio 120 ibídem.

<sup>28</sup> Folio 121 ibídem.

<sup>29</sup> Folios 164 a 195 ibídem.

<sup>30</sup> Folio 178 ibídem.

minería<sup>31</sup>. De igual forma, en el capítulo de “conclusiones y recomendaciones”<sup>32</sup>, se plasma: “*La producción anual actual de la cantera es de 13.800 metros cúbicos, calculada con base a la producción diaria, observada en los días de la inspección (volumen de la explotación de materiales de construcción que allí adelanta la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes). Al igual que el volumen efectivo de material de 11.048,12 metros cúbicos, calculado con base en el levantamiento topográfico del frente actual, considerando un espesor de interés de 80 metros, y del frente explotado. Se obtienen valores superiores a los 10.000 metros cúbicos, como límite de clasificación de la minería.*” **Analizados los anteriores parámetros uno a uno, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 del Decreto 2655 de 1988, se determina que la explotación se clasifica en el Rango de Mediana Minería**” (negritas del original)<sup>33</sup>.

33. Mediante memorial radicado el 30 de abril de 1998<sup>34</sup>, el apoderado de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado administrativamente desde que se practicó el informe técnico rendido por el ingeniero Manuel Boneth G. y el técnico topógrafo Ernesto Reyes el 19 de octubre de 1995 –ya relacionado en el párr. 21 de esta providencia-, por considerar que se había violado el debido proceso de las partes al no habersele dado a dicho informe el traslado de que trata el artículo 243 del Código de Procedimiento Civil, trámite que sí se cumplió en relación con los informes técnicos No. S.E.P. 98-010 MAAL y No. 124-98 F.V.C. del 17 de abril de 1998, relacionados en los dos párrafos anteriores de estos antecedentes.

34. El Ministerio de Minas y Energía, por intermedio de su División Legal de Minas, expidió la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998<sup>35</sup>, por medio de la cual decidió –en sede del recurso de reposición interpuesto por la hoy demandante- confirmar la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997 y, además, “*no considerar el incidente de nulidad*” presentado por el apoderado de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes. Para tal efecto, el Ministerio mantuvo su postura respecto al mejor derecho pregonado de la licencia No. 14.057 reconocida a

---

<sup>31</sup> Folio 182 ibidem.

<sup>32</sup> Folios 183 y siguientes del mismo cuaderno.

<sup>33</sup> Este informe está complementado por un concepto topográfico rendido por un fotogrametrista adscrito a la Subdirección de Ingeniería de la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía –Informe 124-98-F.V.C.- en el que se concluye que el “*volumen total de material extraído de la cantera San Genaro es de 37651,57 metros cúbicos aproximadamente...*”. Ver folios 188 y siguientes del mismo cuaderno.

<sup>34</sup> Folios 198 y siguientes del mismo cuaderno.

<sup>35</sup> Ver folios 202 y siguientes del mismo cuaderno.

Acerías Paz del Río S.A. en relación con la solicitud No. 19.181, y además consideró que la explotación minera de la demandante no cumplía con las adecuaciones técnicas y ambientales suficientes para llevar a cabo la explotación minera en forma segura. Igualmente, desestimó el incidente de nulidad por cuanto consideró que los hechos propuestos por el incidentante no son ciertos. En un acto posterior –la Resolución No. 700931 del 13 de agosto de 1998-<sup>36</sup> el Ministerio de Minas y Energía aclaró que contra la decisión de rechazar el incidente de nulidad, procedía el recurso de reposición.

35. La señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes interpuso recurso de reposición contra la decisión antes sumariada, mediante memorial radicado el 11 de septiembre de 1998<sup>37</sup>. El recurso fue rechazado mediante Resolución No. 701226 del 25 de septiembre de 1998, por considerar que el mismo había sido presentado en forma extemporánea<sup>38</sup>.

36. En el expediente del trámite de reconocimiento de la Licencia No. 19.181 reposa certificación expedida por el Ministerio de Minas y Energía, en la que consta que las resoluciones por medio de las cuales se denegó la solicitud de legalización de explotación minera No. 19.181 quedaron ejecutoriadas el día 15 de octubre de 1998<sup>39</sup>.

37. El 7 de enero de 1999, la alcaldía municipal del Albán –Cundinamarca-, en cumplimiento de lo ordenado en las resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998, realizó la diligencia de cerramiento de la cantera “San Genaro”, según se observa en acta que reposa a folio 99 del cuaderno principal del expediente.

38. Mediante Resolución No. 489 del 4 de abril de 1999, la Corporación Autónoma Regional –CAR- de Cundinamarca revocó la licencia ambiental que había sido otorgada a la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes mediante la Resolución No. 3011 del 9 de diciembre de 1996 –ya mencionada en el párrafo 24 de la presente providencia-, decisión que se tomó al observarse que la mencionada señora no había cumplido con las recomendaciones de saneamiento ambiental hechas por la CAR al momento de autorizar la explotación minera llevada a cabo

---

<sup>36</sup> Reposo a folio 218 del mismo cuaderno.

<sup>37</sup> Folios 224 y siguientes del mismo cuaderno.

<sup>38</sup> Folio 226 ibidem.

<sup>39</sup> Folio 245 ibidem.

en el predio "San Genaro", plasmadas en el informe del 29 de mayo de 1996. Recurrida la anterior decisión, la misma fue confirmada por la CAR de Cundinamarca mediante la Resolución No. 1045 del 2 de julio de 1999<sup>40</sup>.

### 3. Problema jurídico

39. Para establecer si está desvirtuada la presunción de legalidad que cobija las decisiones administrativas asumidas por el Ministerio de Minas y Energía, mediante las Resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de junio de 1998, será necesario dar solución a las siguientes cuestiones:

40. (A) Comoquiera que el 26 de diciembre de 1994 la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicó solicitud para la legalización de la explotación minera de hecho que llevaba a cabo en la cantera "San Genaro", y teniendo en cuenta que el Ministerio de Minas y Energía resolvió dicha solicitud mediante Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998, cuando habían transcurrido más de dos años desde que la solicitud fuera radicada; habrá de determinarse si dicha situación es violatoria de las normas que regulan el trámite de la solicitud presentada por la hoy demandante en nulidad, y si dicha trasgresión tiene virtud para generar la invalidez de los actos administrativos cuya nulidad se demanda en el *sub lite*.

41. (B) De otro lado, como en la Resolución No. 700922 del 7 de junio de 1998, por la cual se resolvió un recurso de reposición presentado contra la Resolución No. 700931 de 1997, se incluyeron argumentos que no habían sido ventilados en la decisión recurrida en reposición, deberá establecer la Sala si ello comporta una violación al derecho al debido proceso de la demandante.

42. (C) Establecido lo anterior, pasará la Sala a determinar si el hecho de que la Licencia No. 14.057 reconocida a Acerías Paz del Río S.A. no estuviera inscrita al

---

<sup>40</sup> Estos documentos fueron remitidos al presente proceso por la Corporación Autónoma Regional – CAR- de Cundinamarca en respuesta al oficio No. 1000-1155 emitido por la Secretaría del Consejo de Estado. Entre los documentos remitidos también reposa copia del Memorando No. DCA-MIN-E-No. 002 del 5 de enero de 1999, suscrito por el Jefe de la División de Calidad Ambiental de la CAR de Cundinamarca, en el que se dice que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes no ha cumplido con los requerimientos hechos por la autoridad ambiental en el informe técnico No. DCA-PMH-No. 137 del 29 de mayo de 1996 pues, "[a] pesar de que han transcurrido más de dos años, las condiciones de ambos frentes de explotación no han sido modificadas en forma importante.// Tras comparar las obras impuestas a la señora Rosa del Carmen Contreras, así como los plazos que le fueron concedidos para desarrollarlas, es claro que NO se ha cumplido con los términos de la Resolución C.A.R. No. 3011 de diciembre de 1996". Ver folios 158 y siguientes del cuaderno correspondiente.

momento en que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicó la solicitud de legalización No. 19.181, implica que no se podía afirmar la existencia de una superposición de áreas entre la licencia ya reconocida a Acerías Paz del Río S.A., por un lado, y la solicitud de legalización formulada por la hoy demandante en nulidad, por el otro, por cuanto que aquélla no era oponible a terceros por no haber sido inscrita en el Registro Único Minero creado mediante el Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código Minero-. En este punto deberá establecerse si el Ministerio de Minas y Energía resolvió la situación de superposición aplicando los principios de equidad e igualdad de que trata el artículo 58 de la Ley 141 de 1994.

43. (D) Finalmente deberán analizarse (i) los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 –y normas concordantes- para que se otorgue la legalización de una pequeña explotación minera de hecho, para determinar (ii) si la explotación minera adelantada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes debía ser legalizada por cumplir dichos requisitos.

#### **4. Análisis de la Sala**

##### **A. El término de un año con que cuenta la administración para resolver las solicitudes de legalización de las explotaciones de pequeña minería de hecho, y las consecuencias de su no acatamiento por la administración en el caso concreto**

44. El artículo 58 de la Ley 141 de 1998<sup>41</sup> estableció en favor de las explotaciones mineras de hecho, que pudieran ser consideradas dentro del rango de pequeña minería<sup>42</sup> y que hubieran sido desarrolladas desde antes del 30 de noviembre de 1993, la posibilidad de legalizar dicha actividad. Para tal efecto, los interesados en la legalización debían enviar a -o radicar ante- la entidad competente la respectiva solicitud, dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la mencionada ley.

---

<sup>41</sup> “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

<sup>42</sup> Según el artículo 15 del Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código Minero-, se consideran de pequeña minería dentro del grupo de la explotación de materiales de construcción, aquellas explotaciones en las que se extraigan hasta 10.000 metros cúbicos por año.

45. El texto de la norma, en lo pertinente al término con que cuentan las entidades administradoras de recursos naturales<sup>43</sup> para resolver las solicitudes de legalización de pequeña minería de hecho, es el siguiente:

**Artículo 58.** En los casos de explotaciones mineras de hecho de pequeña minería ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993, se confiere un término de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente Ley, para que con el sólo envío de la solicitud de licencia, permiso o contrato para la explotación de minas a la autoridad competente conforme a las normas legales vigentes, ésta queda en la obligación de legalizar dicha explotación en un plazo no mayor de un año (subraya la Sala).

46. Como se observa, una vez presentada en debida forma la solicitud, la administración contaba con un plazo de un año para resolver la petición de legalización de la explotación.

47. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 2150 de 1995<sup>44</sup>, en cuyo artículo 127 se dispuso:

**ART. 127.- Legalización de explotaciones mineras.** Prorrógase por un (1) año el término estipulado por el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 para que la autoridad competente adelante el trámite de las solicitudes de legalización de explotaciones mineras de hecho.

La legalización de explotaciones mineras de hecho que estuvieran en trámite, no imposibilitan el otorgamiento del amparo administrativo, si se satisfacen los requisitos señalados en el Código de Minas. Dentro del citado término las autoridades ambientales y mineras estarán obligadas a agotar todos los trámites que sean del caso, en las actuaciones iniciadas para legalizar explotaciones mineras de hecho (...).

48. De conformidad con lo anterior, es claro que el término con el que contaba la administración para resolver las solicitudes de legalización de pequeña minería de hecho de que trata el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, que inicialmente era de un año, quedó ampliado al término de 2 años contados a partir de la radicación o el envío en debida forma de la solicitud de licencia, según lo establecido en el Decreto 2150 de 1995 antes citado, con la condición de que en el transcurso de dicho término se agotaran todos los trámites que fueran pertinentes y necesarios

---

<sup>43</sup> De acuerdo con el artículo primero del Decreto 2636 de 1994, una "entidad administradora de recursos naturales no renovables" es "aquella facultada por la ley para otorgar el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad nacional."

<sup>44</sup> "Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública."

para la toma de la decisión.

49. En el caso concreto, presentada la solicitud de legalización de la explotación minera que llevaba a cabo la demandante en el predio "San Genaro" -lo que ocurrió el día 26 de diciembre de 1994<sup>45</sup>-, el Ministerio de Minas y Energía tardó más de 2 años en resolver la solicitud presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, lo que de suyo implica que se inobservaron los términos establecidos en las normas aludidas más arriba.

50. La anterior situación comporta, según el demandante, una violación de las reglas que debían orientar el trámite del reconocimiento de la licencia No. 19181 solicitada por Rosa del Carmen Contreras Jaimes, lo que a su juicio implicaría, a su vez, que los actos administrativos surgidos de dicho trámite están viciados de nulidad.

51. La tesis así formulada por la demandante no es de recibo por la Sala, con base en los siguientes motivos:

52. En primer lugar, no es válido afirmar que con el solo envío de la solicitud a la entidad administradora de recursos naturales no renovables, ésta queda obligada a otorgar la licencia de explotación pues, según el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, para que tal cosa ocurra es necesario, primero, verificar que la solicitud haya sido presentada con el lleno de los requisitos de ley, lo que implica la realización de variados estudios y análisis –reglamentados por el Decreto 2636 de 1994- que podían derivar, válidamente, en la denegación de la solicitud de legalización presentada, o bien en su reconocimiento.

53. Al respecto, cuando ésta Sección analizó en abstracto la legalidad del Decreto 2636 de 1994<sup>46</sup>, dejó en claro lo siguiente:

*Observaciones similares a las anteriores hizo esta Sala en sentencia del 22 de noviembre de 2001 (expediente 12908-2908), en los siguientes términos que se reiteran ahora.*

*(...)*

*a) La ley fijó el beneficio de la legalización para las explotaciones*

---

<sup>45</sup> Según quedó determinado en el párrafo 20 de la presente providencia.

<sup>46</sup> Sentencia del 5 de mayo de 2005, C.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez, radicación No. 11001-03-26-000-1997-03562-01 (13562), actor: Daniel Bradford Herrera, proferida dentro del trámite de simple nulidad promovido contra el Decreto 2636 de 1994. En esta sentencia se citan las consideraciones expresadas en la sentencia del 22 de noviembre de 2001.

*mineras de hecho de pequeña minería “ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993”; además dispuso el envío de la solicitud de licencia, permiso o contrato a la autoridad competente “conforme a las normas legales vigentes”. De otra parte, incluyó en los costos de las legalizaciones que se solicitaran los “estudios técnicos de impacto ambiental, asesoría legal, elaboración de formularios, viajes y expensas” y previó la aplicación de los principios de igualdad y equidad para resolver los eventos en que se presentaran superposiciones de área de explotación.*

*Se hacía imposible en sentir de la Sala, que a través del envío de la sola solicitud pudiera el explotador de hecho que pretendía legalizar la explotación minera, acreditar ante la autoridad competente su permanencia en la zona en la fecha establecida por la ley; o que, las tareas de carácter técnico y ambiental corrieran de su cuenta sin la fijación previa de unos criterios que determinaran el modo y las condiciones de los correspondientes estudios.*

*b) La definición que el Decreto 2636 de 1994 trajo en el art. 2º de explotadores mineros de hecho como “las personas que sin título minero vigente, lleven a cabo explotaciones de depósitos y yacimientos mineros”, responde a lo que para el Estatuto Minero son el ejercicio ilegal de la actividad minera y las explotaciones ilícitas (arts. 11 y 302). En igual sentido, no se desprende del art. 58 de la Ley 141 de 1994 que la ley quisiera relevar de los requisitos previstos en las normas sobre la materia a quienes a 30 de noviembre de 1993 se encontraran realizando explotaciones mineras de pequeña minería sin el correspondiente título. De tal manera que en el programa de legalización de explotaciones mineras que emprendió la Ley 141 de 1994 para los pequeños mineros debían seguirse, porque expresamente no los exceptuó, los requerimientos que señala el Código de Minas (Decreto 2655 de 1988) para la obtención del respectivo título minero y de su registro<sup>47</sup>.*

54. Por lo que no puede entenderse, como equivocadamente lo pretende la demandante, que con la sola radicación de la solicitud de legalización de la pequeña explotación minera de hecho y con el transcurso del término de dos (2) años establecido por la ley para el trámite de la misma, surja de pleno derecho la obligación a cargo de la administración de reconocer la explotación minera, pues lo cierto es que la entidad administradora de recursos no renovables puede validamente denegar dicha solicitud, decisión que podrá tomar, como se verá,

---

<sup>47</sup> En el mismo sentido consultar la sentencia del 22 de noviembre de 2001, C.P.: María Elena Giraldo Gómez, rad No. 11001-03-26-000-1997-03753-01(13753), actor: Daniel Bradford Herrera y otros. Allí se dijo: “Se reitera entonces que el beneficio legal previsto en la Ley 141 de 1994 no puede ni se ha entendido como un derecho adquirido derivado sólo de la simple presentación de la solicitud, como ya se explicó, pues es clara no sólo la armonía de esa ley con la No. 99 de 1993 sino la preponderancia del interés general y el derecho colectivo del medio ambiente aunado al tratamiento de reserva ecológica de que fue objeto la sabana de Bogotá, los cuales superan y trascienden a las esferas privadas y subjetivas de quien se considera pequeño minero de hecho, como así lo evidencia el contenido del decreto reglamentario de la Ley 141 de 1994, el 2636 de 1994.”

incluso cuando haya transcurrido un termino superior al establecido en el Decreto 2150 de 1995 varias veces mencionado.

55. En segundo lugar, la Sala advierte que el hecho de que la administración profiera una decisión por fuera del término consagrado en la normatividad para tal efecto, no implica la invalidez del acto administrativo así producido –como equivocadamente lo sostiene el demandante–.

56. En este punto se acoge el criterio que ha sido expresado por el Consejo de Estado en otras oportunidades según el cual, cuando las normas especiales referidas a un trámite administrativo particular no consagran consecuencias específicas para los eventos en que las decisiones son proferidas por fuera de los términos concedidos a la administración para decidir, en dichos casos la autoridad administrativa no pierde la competencia para pronunciarse sobre el asunto, y el incumplimiento de los términos no genera violación del debido proceso, pues ha entendido la jurisprudencia que se trata de términos programáticos, cuyo incumplimiento no tiene efectos sobre la validez de los actos administrativos proferidos en esas condiciones:

*En efecto, en lo que concierne al primer cargo, la Corporación, atendiendo la regulación básica o común del procedimiento administrativo, en concordancia con la atinente a la competencia, tiene sentado desde vieja data que, exceptuando lo relativo a la caducidad de la potestad sancionadora del Estado y al silencio administrativo, o a los casos de comisión o delegación pro tempore, el mero incumplimiento de los términos para su iniciación y desarrollo no implica causal de nulidad, ora en relación con el debido proceso, ora respecto de la competencia.*

*En este sentido, tales términos son programáticos o indicativos, para encauzar las correspondientes actuaciones administrativas, con miras a asegurar la efectividad de los principios de eficacia y celeridad de las mismas, de allí que como bien lo anota el Ministerio Público, su incumplimiento a lo sumo podría acarrear responsabilidad disciplinaria, penal o patrimonial, si es del caso, al funcionario incumplido, atendiendo lo previsto en el artículo 76-5 del C.C.A<sup>48</sup>.*

---

<sup>48</sup> Sección Primera, sentencia del 4 de noviembre de 1999, Consejero Ponente: Juan Alberto Polo Figueroa, radicación No. 5538, actor: Llto Technion S.A. En el mismo sentido véanse las siguientes sentencias: Sección Cuarta, sentencia del 27 de marzo de 1998, C.P. Julio Enrique Correa Restrepo, expediente No. 8780, actor: Corporación Cultural y Deportiva del Comercio. El mismo criterio está presente en la sentencia de la Sección Cuarta del 27 de octubre de 2005, Consejera Ponente: María Inés Ortiz Barbosa, Radicación No. 76001-23-25-000-2000-03380-014 (14748), actor: Gaseosas Colombianas S.A. Allí se dijo: “De lo anterior se concluye que adoptar una decisión en un plazo mayor al previsto, cuando la ley no le ha atribuido consecuencia jurídica alguna, o la asignada no es favorable al afectado, no es causal de nulidad ni puede entenderse

57. Aplicadas las anteriores consideraciones al caso concreto, se advierte por la Sala que el Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas- establece de manera taxativa los casos en los cuales, presentada una solicitud por parte de los administrados relacionada con la actividad minera, si la administración se abstiene de resolverla dentro del término estipulado para ello, entonces se entiende que la decisión de la administración ha sido favorable a la petición del administrado, en aplicación de la figura del silencio administrativo positivo.<sup>49</sup> Por su parte, el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, y su reglamentario Decreto 2636 de 1994, no establecieron dentro del trámite regulador de las solicitudes de legalización de las pequeñas explotaciones mineras de hecho, que transcurrido un año sin que se resolviera sobre la solicitud de licencia, ésta se entendería concedida.

58. Así las cosas, como en la normatividad aplicable al caso de autos no se estipuló expresamente que el silencio positivo pudiera ocurrir frente a la solicitud de concesión de una licencia para explotación minera, huelga concluir que, en el caso de análisis, la demora por parte de la entidad demandada en la toma de las decisiones acusadas de nulidad, no tiene efecto alguno sobre la situación jurídica de la hoy demandante –como solicitante de la licencia- y, mucho menos, sobre la validez de las resoluciones demandadas.

59. Las anteriores consideraciones son suficientes para desestimar los cargos en este punto formulados por la demandante contra los actos administrativos contenidos en las resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998.

**B. Las nuevas motivaciones contenidas en la Resolución No. 700922 de 1998, no discutidas en la Resolución No. 700931 de 1997, en relación con el derecho al debido proceso de la demandante**

60. Alega la parte actora que la Resolución No. 700922 de 1998 es violatoria del

---

*como violatoria de la norma que lo fija y menos aún del derecho al debido proceso.* En el mismo sentido revítese la sentencia de la Sección Segunda fechada el 26 de febrero de 1992, C.P. Dolly Pedraza de Arenas, radicación No. 3564, actor: Carlos Luis Dávila Rosas; y de la misma sección la sentencia del 19 de diciembre de 1995, C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora, expediente No. 6274, actor: Luis Héctor Mariño Clavijo.

<sup>49</sup> Los casos en que el Decreto 2655 de 1988 preveía la ocurrencia del fenómeno del silencio administrativo positivo, estaban plasmados únicamente en los artículos 22, 33, 154, 208, 209 y 316 de dicho estatuto.

derecho de defensa de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, en la medida en que allí se resolvió en sede administrativa un recurso de reposición, con motivaciones distintas a las que habían sido consignadas en la decisión materia del recurso. Dicha situación supuestamente impidió a la demandante ejercer su derecho de contradicción frente a los nuevos temas, pues contra la aludida resolución ya no procedía recurso alguno.

61. De los hechos que resultaron probados a lo largo del presente trámite pudo establecerse que, en efecto, en la Resolución No. 700922 de 1998 se tuvieron en cuenta nuevas motivaciones para negar la solicitud de legalización de pequeña explotación minera de la demandante, que no habían sido tenidas en cuenta al momento de proferirse la Resolución No. 700931 de 1997.

62. En efecto, mientras la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997 –ver párr. 28- estuvo motivada únicamente en la superposición de áreas existente entre la solicitud No. 19.181 y la licencia 14.057 reconocida a Acerías Paz del Río S.A., la Resolución No. 700922 de 1998, por su parte, estuvo motivada en la superposición de áreas y también en el rango de minería explotado en la cantera “San Genaro”, el cual pudo ser determinado con el informe No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998 –ver párr. 32-.

63. Al respecto, pudo establecerse que las nuevas consideraciones contenidas en la Resolución No. 700922 de 1998, sí fueron materia de discusión y contradicción por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, pues el auto del 20 de enero de 1998, por medio del cual se ordenó la práctica de una nueva visita técnica en el predio “San Genaro” –ver párr. 31-, se notificó a la demandante quien podía presentar los recursos pertinentes a efectos de controvertirla, si consideraba que la misma era ilegal.

64. Igualmente, cuando se rindió el informe No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998 –ver párr. 32-, el Ministerio de Minas y Energía corrió traslado del mismo a la demandante quien, en lugar de realizar las objeciones a que había lugar en orden a controvertir los resultados del dictamen, procedió a presentar un incidente de nulidad relacionado con el traslado de los demás dictámenes que obraban en el trámite administrativo –ver párr. 33-, el cual fue resuelto por la entidad demandada mediante la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998.

65. Al respecto la Sala estima que, si bien es cierto que en la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998 se incluyeron nuevas motivaciones en relación con el incumplimiento de los requisitos de la explotación minera de la demandante, motivos que no habían sido objeto de discusión cuando se expidió la Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997 –recurrida en reposición-, ello no implica en el caso concreto consecuencia alguna para la validez de los actos demandados, comoquiera que del dictamen pericial que sirvió de base para la toma de la segunda de las decisiones, se corrió traslado a la demandante, y en el proceso se observa que ésta no ejerció en debida forma su derecho de contradicción.

66. Del mismo modo, se advierte que las nuevas motivaciones tenidas en cuenta por el Ministerio de Minas y Energía para resolver la reposición que fuera presentada contra la Resolución No. 700931 de 1997, no eran apreciables al momento de expedirse la Resolución No. 700922 de 1998, por lo que resultaría absurdo considerar que los actos demandados son inválidos al no tener en cuenta situaciones inexistentes al momento de la decisión –en el caso de la Resolución No. 700931 de 1997-, o exigirle a la entidad demandada que no tuviera en cuenta, en sede de reposición, nuevas pruebas que eran relevantes para tomar la decisión del caso, por el sólo hecho de que las mismas no habían sido objeto de consideración en la decisión materia de reposición. En este punto es pertinente recordar que el artículo 35 del Código Contencioso administrativo estipula que en las decisiones administrativas deberán resolverse “todas las cuestiones planteadas, tanto inicialmente como durante el trámite.”

67. En este orden de ideas, no existen razones para considerar que se haya violado el derecho al debido proceso de la demandante.

**C. La oponibilidad de la licencia de explotación ya reconocida, cuando no ha sido inscrita en el Registro Nacional Minero de que tratan los artículos 289 y siguientes del Decreto 2655 de 1988, y la aplicación de los principios de equidad e igualdad cuando se presenta superposición de áreas**

68. En el artículo 7º del Decreto 2636 de 1994 -reglamentario del artículo 58 de la Ley 141 de 1994- se estableció que, cuando existan superposiciones de áreas entre los solicitantes de la legalización de pequeña minería de hecho, por un lado, y sujetos detentadores de títulos mineros ya otorgados, por el otro, las entidades

administradoras de recursos naturales no renovables deberán determinar “*la aplicabilidad al caso del artículo 70 del Código de Minas*<sup>50</sup>... y, en subsidio, *intentarán una conciliación entre las partes en conflicto...* En caso de que la conciliación no conduzca a un acuerdo entre las partes, éstas acudirán a la *jurisdicción ordinaria en lo civil para dirimir el conflicto*”.

69. De acuerdo con el artículo 16 del antiguo Código de Minas, el título minero es el acto administrativo mediante el cual se otorga el derecho a explorar y a explotar el suelo y subsuelo mineros de propiedad nacional, y dentro de los títulos reconocidos por la ley se encuentran las licencias de exploración y explotación otorgadas con el lleno de los requisitos establecidos por el legislador.

70. El artículo 289 del antiguo Código de Minas, por su parte, establece que el Registro Nacional Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad “*de los actos de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros...*”, y el artículo 290 *ibidem* establece que la inscripción en el Registro Nacional Minero constituye “*la única prueba de los actos a él sometidos*”, actos dentro de los cuales se encuentran las licencias de exploración de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 292 *ejusdem*.

71. Es claro entonces que el detentador de un título minero no puede hacer valer su derecho mientras aquél no esté inscrito en el Registro Minero, regla que se encuentra expresamente consagrada en el artículo 17 del antiguo Código de Minas:

(...)

El solicitante de licencias, concesiones y aportes, mientras su título no sea inscrito en el Registro Minero, no podrá alegar ninguna situación subjetiva y concreta, oponible a la administración, ni frente a nuevas disposiciones legales que modifiquen o eliminen los sistemas de exploración y explotación mineras.

72. Además, para que el título minero tenga pleno valor de prevalencia frente a

---

<sup>50</sup> El artículo 70 del Decreto 2655 de 1988 establecía: “**Devolución de zonas.** Durante la explotación el contratista deberá devolver, en lotes continuos o discontinuos, las zonas que no hayan quedado definitivamente incluidas en los planes y diseños mineros. La zona retenida deberá reducirse a la estrictamente necesaria para las actividades de extracción proyectadas durante la vida del proyecto, para el transporte interno, beneficio, servicios y obras de apoyo más las extensiones adicionales que permitan una suficiente operación minera. El amojonamiento del área deberá modificarse de acuerdo con esta reducción y anotarse en el registro minero.”

terceros, es necesario que el mismo haya sido inscrito en el Registro Nacional Minero, pues el Decreto 2655 de 1988 establece en su artículo 293 que “[n]ingún título minero o acto que lo modifique, cancele o grave tendrá efecto respecto de terceros sin su inscripción en el Registro Minero.”

73. En el caso concreto, a la sociedad Acerías Paz del Río S.A. se le concedió la licencia de exploración minera No. 14.057 mediante la Resolución No. 51496 del 18 de diciembre de 1992 (ver párrafo 17 de la presente providencia), en la cual se resolvió “[o]torgar a la Sociedad ACERÍAS PAZ DEL RÍO S.A., la licencia número 14057, para la exploración técnica de un yacimiento de MATERIALES PÉTREOS localizado en jurisdicción de los municipios de FACATATIVÁ, ALBÁN y ANOLAIMA, Departamento de CUNDINAMARCA, cuya área es la comprendida dentro de los linderos, punto arcifinio y coordenadas señaladas por la Sección de Estudios de Ingeniería en su concepto del 15 de octubre de 1991, obrante a folio 192 del expediente, con extensión superficial de 990 hectáreas y 1200 metros cuadrados (...).”

74. La licencia de exploración No. 14057 tenía superposición parcial de áreas con la solicitud de legalización presentada por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, de conformidad con los planos de dicha licencia que obran a folios 75 y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio librado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

75. El título fue inscrito en el Registro Nacional Minero mediante acto de inscripción fechado el 9 de agosto de 1996 (ver párrafo 23), esto es casi 2 años después de que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicara la solicitud que dio inicio al trámite No. 19181 (ver párrafo 20).

76. Así las cosas, si bien es cierto que la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes radicó la solicitud de legalización No. 19181 antes de que la sociedad Acerías Paz del Río llevara a cabo el registro de la Licencia No. 14057, también es cierto que para la época en que el Ministerio de Minas y Energía profirió la primera decisión por medio de la cual negó la legalización de la explotación minera de la demandante –Resolución No. 700931 del 16 de junio de 1997-, la Licencia No. 14.057 ya estaba plenamente registrada, por lo que los derechos contenidos en ese título minero eran plenamente oponibles por la sociedad Acerías Paz del Río S.A., tanto frente a la entidad administradora de recursos naturales no renovables

–Ministerio de Minas y Energía-, como frente a terceros particulares –entre ellos la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes-.

77. En este punto la Sala advierte que, en lo tocante con la superposición de áreas entre licencias reconocidas y solicitudes de reconocimiento, para resolver dicha situación lo importante es establecer a cuál de las partes en conflicto le asiste un mejor derecho, sin que sea necesario realizar mayores análisis para efectos de corroborar que, cuando se compara la situación de una licencia en trámite –cuyo reconocimiento es una mera expectativa del solicitante de la misma- con la de una licencia ya reconocida e inscrita –que constituye un derecho adquirido-, le asiste un mejor derecho al titular de la licencia inscrita, aclarando al respecto que en el caso de las licencias ya reconocidas e inscritas, los efectos de ese derecho sólo tienen efectos desde la inscripción del título y hacia el futuro, sin que sea posible afectar situaciones consolidadas antes de que se llevara a cabo el registro del título.

78. Por manera que le era dable al Ministerio del Minas y Energía dar aplicación al ya citado artículo 7º del Decreto 2636 de 1994 y, en observancia de lo dispuesto en dicha norma, determinar si existían superposiciones de área entre la solicitud de licencia No. 19181 y la licencia No. 14057 ya reconocida a la sociedad Acerías Paz del Río S.A. mediante Resolución No. 51496 del 18 de diciembre de 1992 y, en caso de verificar que sí existía dicha superposición, proceder a determinar si era viable la aplicación del artículo 70 del Decreto 2655 de 1988 –antiguo Código de Minas- o, en subsidio, intentar una conciliación entre las partes en conflicto.

79. En relación con la posible aplicación del artículo 70 del Decreto 2655 de 1988, la citada norma dispone que podrá efectuarse una devolución de parte de las áreas de explotación incluidas en un título minero, siempre que las mismas no sean indispensables para llevar a cabo la actividad minera, situación que no es comprobable con las pruebas allegadas al proceso, pues al mismo no se allegó copia de los planes de exploración correspondientes a la licencia No. 14057 concedida a Acerías Paz del Río S.A y, en todo caso, la devolución de áreas no fue solicitada por el demandante en el trámite administrativo.

80. Así las cosas, aunque en el trámite 19.181 pudo establecerse que la zona en la que se hallaba ubicada la cantera “San Genaro”, estaba parcialmente contenida en el área de explotación correspondiente a la licencia No. 14057 concedida a

Acerías Paz del Río S.A., lo cierto es que de allí no puede establecerse la viabilidad de efectuar la susodicha devolución de áreas de explotación, pues el ya citado artículo 70 del Decreto 2655 de 1988 –que regula el mecanismo de la devolución de áreas- dispone que podrán ser objeto de devolución solamente aquellas áreas que no sean indispensables para llevar a cabo el objeto de la licencia<sup>51</sup>.

81. Ante tal situación, el Ministerio de Minas y Energía procedió, como lo estipula el artículo 7º del Decreto 2636 de 1994, a intentar una conciliación entre Acerías Paz del Río S.A. y la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes –párr. 25-, la cual resultó fracasada por la falta de ánimo conciliatorio manifestada por la sociedad titular de la licencia No. 14057 –párrafo 28-, con lo que sólo le quedaba a la entidad demandada el camino de rechazar la legalización solicitada por la hoy demandante.

82. En el anterior orden de ideas, no le asiste razón a la parte actora en sus cargos contra las decisiones administrativas acusadas de nulidad, relacionados con la no oponibilidad de la licencia de explotación No. 14057 de que es titular Acerías Paz del Río S.A. por cuanto que, en primer lugar, dicha licencia sí era oponible tanto a la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes como al Ministerio de Minas y Energía y, en segundo lugar, porque ante la superposición parcial de áreas existente entre una licencia en trámite y una licencia ya reconocida –e inscrita en el Registro Nacional Minero-, lo apropiado era proceder al rechazo de la primera, como en derecho lo hizo la entidad demandada respecto a la solicitud de legalización No. 19.181.

83. Ahora bien, frente a la afirmación de la demandante según la cual el Ministerio de Minas y Energía no resolvió la superposición de áreas con aplicación de criterios de equidad y respetando el principio de igualdad, la Sala observa que el trato dado a las partes por la entidad demandada fue igualitario en cuanto a las oportunidades que se les otorgó para que intervinieran en el trámite administrativo. Igualmente, considera la Sala que, como la disputa estaba dada entre un derecho adquirido por la sociedad Acerías Paz del Río S.A. -la licencia No. 14057-, por un lado, y la mera expectativa de reconocimiento de licencia que tenía la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes –por el otro-, entonces no había lugar a resolver la superposición de áreas mediante criterios de equidad, pues el Ministerio de Minas

---

<sup>51</sup> Ver el texto de la norma en la nota al pie No. 50.

y Energía, se reitera, estaba en obligación de dar prevalencia al derecho por sobre la mera expectativa. De lo contrario, habría actuado contra la ley.

**C. Los requisitos establecidos por la Ley 141 de 1994 y el Decreto 2636 del mismo año para la legalización de la pequeña minería de hecho, y el cumplimiento de los mismos en el caso concreto**

84. Los demás cargos de la demanda están relacionados con que la cantera “San Genaro”, cuya explotación adelantaba la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, sí cumplía con los requisitos ambientales y técnicos como para que el Ministerio de Minas y Energía procediera a su legalización, cargos frente a los cuales se estima que tampoco están llamados a prosperar, con base en los motivos que en lo subsiguiente se exponen.

**i) Los requisitos del artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y sus normas concordantes**

85. Como se ha venido reiterando a lo largo de esta providencia, el trámite para la obtención de la legalización de pequeñas explotaciones mineras de hecho fue regulado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 2636 de 1994, en cuyo articulado se establecieron ciertos requisitos que debían cumplir las personas interesadas en la legalización de sus actividades de explotación minera, a saber:

86. Temporalidad de la explotación minera: de acuerdo con el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, que se refiere a las “*explotaciones mineras de hecho ocupadas en forma permanente hasta noviembre 30 de 1993*”, y con el artículo 2º del Decreto 2636 de 1994<sup>52</sup>, es necesario que la explotación minera de hecho se hubiera venido adelantando por el solicitante desde antes de la fecha aludida.

87. Radicación de la solicitud, oportunamente y en debida forma: de acuerdo con

---

<sup>52</sup> “**Artículo 2º.** Los explotadores mineros de hecho que pretendan beneficiarse de las prerrogativas establecidas en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, deberán presentar solicitud de título minero ante las entidades administradoras de recursos naturales no renovable competentes, o enviarla por correo previa presentación personal ante juez o notario, en los formularios diseñados para tal efecto.// Con la solicitud, se allegarán las pruebas que el interesado estime idóneas para demostrar su condición de explotador permanente de hecho, cuyos trabajos fueron anteriores al 30 de noviembre de 1993, condición que, en todo caso, se verificará mediante visita de que trata el siguiente artículo (...).” (Se subraya).

el artículo 58 de la Ley 141 de 1994, es necesario que el interesado en la legalización de su explotación minera radique la respectiva solicitud dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la referida ley, radicación que deberá hacerse con presentación personal, diligenciando los formularios diseñados para el efecto y anexando las pruebas que el solicitante “*estime idóneas para demostrar su condición de explotador permanente de hecho*” desde antes del 30 de noviembre de 1993.

88. Informes técnicos de viabilidad de la explotación: al tenor de lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 2636 de 1994, una vez radicada la solicitud de legalización, deberá adelantarse una visita técnica, en asocio con la autoridad ambiental respectiva, con el propósito de establecer, entre otras cosas, la antigüedad de los trabajos de explotación, el rango de minería, el área requerida para la explotación, la aplicabilidad del artículo 70 del antiguo Código de Minas, la viabilidad técnica y ambiental del yacimiento, y la definición del plan de manejo ambiental.

89. De acuerdo con el artículo 4º *ibidem*, los funcionarios encargados de la visita deberán emitir un concepto en el que se dictamine si es viable legalizar la explotación.

90. Garantía: el artículo 9º establece que para otorgar el título de explotación, es necesario que el interesado constituya una garantía de cumplimiento del plan de manejo ambiental, en los términos del artículo 4º del Decreto 1753 del 3 de agosto de 1994<sup>53</sup>.

91. Se revisará en el caso concreto, de conformidad con las pruebas aportadas al expediente, si los anteriores requisitos fueron cumplidos por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes en el trámite de la solicitud de legalización de pequeña explotación minera No. 19.181.

---

<sup>53</sup> “Artículo 4º. **Garantías en actividades mineras.** En desarrollo del artículo 60 de la Ley 99 de 1993, toda persona que desarrolle un proyecto de minería a cielo abierto constituirá a favor de la autoridad ambiental competente una póliza de garantía de cumplimiento equivalente, como máximo al 30% del costo anual de las obras de recuperación o sustitución morfológica, que se pretendan desarrollar conforme al plan de manejo ambiental.// La póliza deberá ser renovada anualmente y tener vigencia durante la vida útil del proyecto y hasta por dos años más a juicio de la autoridad ambiental.”

**ii) El estado de cumplimiento de los requisitos por la cantera “San Genaro” explotada por la demandante**

92. *Temporalidad en la explotación de hecho de la cantera “San Genaro”, llevada a cabo por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimés:* De conformidad con las pruebas allegadas al proceso, está demostrado que la demandante inició la explotación minera del predio “San Genaro” desde el año 1988 –ver párrafo 16-. En efecto, la mencionada señora es propietaria de dicho predio de conformidad con la escritura pública de adquisición y con el certificado de instrumentos públicos allegados al presente trámite y, además, los testimonios de los señores José Primitivo León Yepes, Jesús María Contreras Calderón, así como el interrogatorio de parte rendido por la demandante, son coincidentes en afirmar que la explotación minera de la cantera “San Genaro” fue iniciada por la demandante en el año 1988. De este modo, el caso de la accionante en nulidad cumple con el requisito de haberse iniciado la explotación minera antes del 30 de noviembre de 1993.

93. *Requisitos relacionados con la radicación de la solicitud de legalización de explotación minera:* La solicitud de legalización de explotación minera de hecho fue radicada por la demandante el 26 de diciembre de 1994 ante el Ministerio de Minas y Energía, antes de cumplirse los seis meses de la entrada en vigencia de la Ley 141 de 1994<sup>54</sup>, y con el diligenciamiento de los formularios que para tal efecto estableció dicha entidad –párrafo. 20 antecedentes-, por lo que el caso de la demandante cumple con los requisitos que al respecto establece el Decreto 2636 de 1994.

94. *Informes técnicos y viabilidad de la explotación:* Radicada la solicitud en debida forma, el Ministerio de Minas y Energía comisionó a funcionarios de la misma entidad, y de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para que llevaran a cabo visitas técnicas en el área de explotación correspondiente al trámite de licencia No. 19181. En cumplimiento de dicha comisión, el 19 de octubre de 1991 se rindió el “Informe Licencia No. 19181 Legalización de Explotaciones de Hecho” –ver párrafo. 21-, en el que se recomendó al Ministerio de Minas y Energía la legalización de la explotación minera de la demandante, por considerar que era de pequeña minería y por haber hallado que la misma se realizaba en adecuadas condiciones técnicas.

---

<sup>54</sup> La Ley 141 de 1994 fue publicada en el Diario Oficial No. 41.414 del 30 de julio de 1994.

94.1. Del mismo modo, practicada la visita por parte de un ingeniero ambiental de la CAR de Cundinamarca, en el "Informe Técnico Ambiental No. DCA-PMH- No. 137" de fecha 29 de mayo de 1996 –párrafo 22- se dictaminó que de los dos frentes de explotación existentes en la cantera "San Genaro", solo uno era ambientalmente viable, siempre y cuando se llevaran a cabo las actividades recomendadas para la adecuación del mismo, consignadas en el plan de saneamiento ambiental que sería posteriormente dispuesto por la CAR en la Resolución No. 3011 del 9 de diciembre de 1996 –párr. 24-.

94.2. Posteriormente el Ministerio de Minas y Energía, atendiendo a una solicitud formulada por la apoderada de Acerías Paz del Río S.A., dispuso que se practicara una nueva inspección técnica en el predio "San Genaro", como resultado de la cual se rindió el Informe No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998 –párr. 32-, en el que se conceptuó que la explotación minera de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes no se estaba llevando a cabo en condiciones técnicas y de seguridad adecuadas, y que además la misma tenía unos volúmenes de producción que no permitían calificarla como de pequeña minería, sino de mediana minería.

94.3. Del mismo modo, la C.A.R. de Cundinamarca practicó nueva visita técnico ambiental en el predio "San Genaro", cuyos resultados se hicieron constar en el Memorando No. DCA-MIN-E- No. 002 del 5 de enero de 1999 –párr.38-, en el que se afirma que en la explotación minera de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, no se cumplieron las recomendaciones que habían sido hechas por la autoridad ambiental en el informe inicialmente rendido y en la ya citada Resolución No. 3011 del 9 de diciembre de 1996. En ese orden de ideas, la CAR de Cundinamarca, mediante la Resolución No. 1045 del 2 de julio de 1999, dispuso revocar la licencia ambiental que inicialmente había sido concedida a la cantera San Genaro –párr. 41-.

94.4. La Sala observa que muchas de las apreciaciones vertidas en los informes técnicos que acaban de reseñarse, que consideraban no viable la legalización de la explotación como pequeña minería de la cantera "San Genaro", fueron reiteradas en otras pruebas arrimadas al proceso, así:

94.4.1. El testimonio de la señora María Tránsito Vargas de Guacaneme (folios 15

y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio), quien era cocinera de la mina "San Genaro", en el que se dice que la cantera contaba con 8 trabajadores, y que la misma era explotada con "un compresor" y una "retroexcavadora" para la extracción de material, dicho que es coincidente con lo conceptualizado en el Informe Técnico No. S.E.P. 98-010 MAAL de marzo de 1998, que fue el que determinó el nivel de explotación de la demandante como de mediana minería.

94.4.2. Aseveración similar se consignó en la declaración juramentada del señor José Primitivo León Yepes (folios 17 y siguientes del mismo cuaderno), ex trabajador de la mina, quien manifestó que en la misma trabajaban 8 personas, y que la cantera contaba con maquinarias tales como trituradoras, cargadores, retroexcavadoras y 1 volqueta<sup>55</sup>. La referencia a esta infraestructura sirvió de base para que en el ya mencionado informe de marzo de 1998 se dijera que el volumen de explotación de la cantera "San Genaro" era superior a 10.000 metros cúbicos anuales.

94.4.3. Otro tanto afirmó el testigo Luis Fernando Guacaneme Vargas (folios 19 y siguientes), también ex trabajador de la cantera, quien además manifestó que la producción del predio "San Genaro" era aproximada a los 1.000 metros cúbicos mensuales, lo que coincide con lo dicho en el aludido informe, en el que se consignó que la producción anual de la mina era de aproximadamente 13.000 metros cúbicos por año.

94.4.4. En el informe pericial rendido por el ingeniero ambiental Eduardo Torres Galeano (folios 215 y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio), se vertieron conclusiones análogas a las que habían sido manifestadas por la CAR de Cundinamarca en sus informes, de acuerdo con las cuales la explotación de la cantera "San Genaro" se adelantaba sin planeamiento minero, lo que generaba graves impactos al medio ambiente.

94.5. De conformidad con lo anterior, si bien inicialmente quedó demostrada la parcial viabilidad técnica y ambiental de la explotación minera llevada a cabo por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, lo cierto es que en forma posterior,

---

<sup>55</sup> Afirmación que coincide con lo dicho por el testigo Jesús María Contreras Calderón (folios 21 y siguientes del cuaderno del despacho comisorio), quien manifestó que la mina contaba con un compresor, una trituradora, un cargador, una volqueta y una planta eléctrica, así como 8 trabajadores.

y previo a que el Ministerio de Minas y Energía tomara la decisión definitiva en relación con la legalización de la explotación minera, se realizaron nuevas inspecciones al predio "San Genaro", con las que se pudo evidenciar que las recomendaciones técnicas y ambientales realizadas inicialmente no habían sido atendidas por la solicitante, y que el volumen de explotación del predio era superior al tope de 10.000 metros cúbicos establecido en el numeral 1.3. del artículo 15 del Decreto 2655 de 1988<sup>56</sup>, para considerar que la explotación de la cantera "San Genaro" era de pequeña minería. Igualmente, la CAR pudo establecer que las recomendaciones ambientales hechas por dicha entidad en sus estudios iniciales no habían sido cumplidas y, por tal razón, revocó la licencia ambiental inicialmente concedida a la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes<sup>57</sup>.

95. De manera que al verificar si se cumplieron los requisitos de carácter técnico y ambiental para el reconocimiento de la licencia de explotación No. 19181, la Sala encuentra que los mismos no fueron satisfechos, y que al momento en que el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución No. 700922 del 7 de julio de 1998, lo procedente era denegar la legalización de la explotación minera de la cantera "San Genaro", tal como lo hizo la entidad demandada a través de los actos administrativos demandados en nulidad.

96. Ahora bien, durante el trámite del presente proceso, se allegó al expediente el dictamen pericial rendido por los señores José Luis Mejía y Hernando Caballero Ramírez<sup>58</sup> donde se manifestó, con base en las declaraciones de pago de regalías realizadas por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, que la producción anual de la cantera "San Genaro" en los años 1993 a 1997, fue la siguiente en metros cúbicos:

---

<sup>56</sup> "Artículo 15. **Definición de pequeña, mediana y gran minería.** Para la definición de pequeña, mediana y gran minería se adopta como criterio fundamental el volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado periodo de tiempo. De la capacidad instalada de extracción de materiales dependen las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás aspectos de orden técnico, económico o social.// Con base en este concepto se fijan los valores máximos y mínimos que deben enmarcar la pequeña, mediana y gran minería en explotaciones a cielo abierto y subterráneas para cuatro (4) grupos de minerales o materiales a saber: (...)// En las circunstancias prevaecientes al momento de expedición del Código, la pequeña mediana y gran minería se clasificará utilizando los siguientes valores para la capacidad anual proyectada de extracción de materiales, la cual se determinará del correspondiente Programa de Trabajo e Inversiones (PTI): (...). // 1.3. Materiales de construcción.// Pequeña minería hasta 10.000 metros por año. (...)//".

<sup>57</sup> Mediante la Resolución No. 489 del 4 de abril de 1999, la CAR de Cundinamarca revocó la licencia de explotación que había sido concedida mediante Resolución No. 3011 del 9 de diciembre de 1996, ver párrafo 38.

<sup>58</sup> Reposa a folios 64 y siguientes del cuaderno correspondiente al despacho comisorio librado al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Año 1993 = 10.390

Año 1994 = 8.360

Año 1995 = 9.790

Año 1996 = 9.890

Año 1997 = 7.168

Lo que promediaría un volumen de producción anual inferior a los 10.000 metros cúbicos.

97. Al respecto, la Sala considera que las declaraciones de regalías presentadas por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, que fueron tenidas en cuenta para elaborar el dictamen pericial antes reseñado, son conducentes particularmente para acreditar el cumplimiento de obligaciones fiscales, y es uno de los criterios que deben tenerse en cuenta para acreditar el nivel de la minería explotada en la cantera "San Genaro", pues el artículo 15 del Decreto 2655 de 1988 consagra que debe estudiarse en cada caso el "*volumen o tonelaje de materiales útiles y estériles extraídos de la mina durante un determinado periodo de tiempo*", el cual, en principio, podría determinarse a partir de las declaraciones relacionadas con el cumplimiento del pago de regalías.

98. A pesar de lo anterior, la norma citada también establece que, para efectos de determinar el nivel de minería de una explotación, es necesario tener en cuenta "*la capacidad instalada de extracción de materiales*", para lo cual es necesario analizar la infraestructura que tiene instalada determinada explotación, y establecer "*las inversiones, el valor de la producción, el empleo, el grado de mecanización de la mina y demás aspectos de orden técnico, económico o social*", factores que son también determinantes para establecer el nivel de minería. Por tal razón es posible que una cantera de mediana minería tenga un volumen de extracción inferior a los 10.000 metros cúbicos anuales, y que con base en dicha producción se declaren las regalías a pagar, sin que ello sea evidencia de que la explotación minera pueda calificarse como de pequeña minería, pues es factible que la capacidad instalada hubiese sido subutilizada durante determinado periodo, situación que no tiene virtud para variar la clasificación del nivel de minería hecha sobre determinada explotación.

99. En ese orden de ideas, son varios los criterios existentes para establecer el

nivel de minería predicable de una explotación y, por obvias razones, la mayoría de ellos sólo son verificables cuando la explotación minera está en pleno funcionamiento.

100. En el caso de análisis, la verificación del nivel de minería pudo realizarse de manera clara cuando se llevaron a cabo los informes técnicos elaborados a partir de visitas practicadas antes del 7 de enero de 1999<sup>59</sup>, pero la misma era imposible de observar una vez la mina había dejado de funcionar, por lo que no pueden ser tenidos como verídicos los resultados que en torno a la capacidad de explotación de la cantera “San Genaro” se vertieron en el dictamen rendido por los peritos José Luis Mejía y Hernando Caballero, los cuales se calcularon con base en las declaraciones de regalías presentadas por la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes, y no con base en circunstancias objetivamente verificables, las que sí sirvieron de fundamento para que se rindieran las pericias que le valieron al Ministerio de Minas y Energía para negar la licencia de explotación No. 19.181.

101. La Sala acoge en este punto el criterio manifestado en otras oportunidades, según el cual la autoridad administrativa está dotada de discrecionalidad para apreciar y valorar los informes técnicos que puedan servirle de fundamento para determinar la viabilidad de la legalización de una explotación minera, lo que en modo alguno implica que el acto administrativo expedido en ejercicio de esta facultad quede exento del control de legalidad en sede jurisdiccional pues, en este caso, corresponde al interesado la carga de la prueba de demostrar que el órgano administrativo no realizó en debida forma la apreciación de los informes técnicos que estaban a su alcance. En este sentido, en la sentencia del 31 de octubre de 2007, se dijo por la Sala:

*Descendiendo, nuevamente, al caso materia de estudio en el presente proveído, advierte la Sala que las facultades ejercidas por la Secretaría de Minas y Energía de la Gobernación de Antioquia –por delegación del Ministerio de Minas y Energía, consagradas en las disposiciones de la Ley 141 de 1994 y del Decreto 2636 del mismo año...-, lejos de configurarse como atribuciones de naturaleza reglada en virtud de las cuales una vez presentada la solicitud de legalización de explotación minera de hecho de pequeña minería, automáticamente la administración habría de expedir la licencia correspondiente, en realidad confieren un importante margen de valoración al órgano administrativo, margen que se basa, sustancialmente, en criterios de naturaleza técnica que al predio correspondiente resulta perentorio practicar en obediencia*

---

<sup>59</sup> Esta es la fecha en que se llevó a cabo el cierre de la cantera “San Genaro”, según quedó expuesto en el párrafo 38 de esta providencia.

de lo establecido por los artículos 3, 4 y 8 del mencionado Decreto 2636 de 1994.

*Sin embargo, de acuerdo con los planteamientos efectuados por la Sala en el apartado anterior, los aludidos márgenes de valoración técnica – que en los casos igualmente referidos en dicho acápite, sin duda pueden dar lugar a la existencia de facultades discrecionales (discrecionalidad técnica)- en manera alguna suponen que el Juez de lo Contencioso Administrativo se encuentre impedido para fiscalizar el fundamento técnico de los actos administrativos demandados. Solamente, según se explicó, en los supuestos en los cuales la ciencia o el conocimiento técnico aplicable no aporte soluciones unívocas e indiscutidas, o se trate de pronósticos o juicios técnicos que dan lugar a la aplicación de criterios de decisión que superan el ámbito de lo estrictamente científico, el juez, en principio, se estará al criterio objetivo elegido por la Administración para decidir, a no ser que se acredite que el mismo incurre en error manifiesto de apreciación. En los demás casos, nada obsta –según igualmente se explicó- para que el control que se practique respecto del soporte técnico de la decisión administrativa pueda tener mayor intensidad.*

*Sin embargo, también se anotó que la carga de la prueba enderezada a controvertir dichos fundamentos técnicos, una vez la Administración los ha aportado al proceso, concierne al demandante, quien, entonces, está en la obligación de allegar o proponer la práctica de la prueba pericial idónea, pertinente y conducente a cuestionar el criterio técnico tomado en consideración para resolver por el órgano administrativo. Dicha experticia, además, ha de ser valorada por el juez conjuntamente con el resto de la comunidad probatoria obrante en el expediente, de acuerdo con las reglas de la sana crítica (...).<sup>60</sup>*

102. En el caso de análisis, la parte demandante no cumplió con la carga de desvirtuar las apreciaciones técnicas que tuvo en cuenta el Ministerio de Minas y Energía para expedir las Resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de junio de 1998 pues, como se observó, el dictamen pericial practicado dentro del proceso se llevó a cabo en condiciones que hacían imposible determinar a ciencia cierta el nivel de minería –pequeña o mediana- de la explotación llevada a cabo en la cantera “San Genaro”, falencia que no es predicable respecto de los informes técnicos que sirvieron de fundamento a la expedición de las resoluciones demandadas, los cuales se practicaron en condiciones en las que era objetivamente determinable la capacidad de explotación del proyecto minero de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes.

103. Ahora bien, en gracia de discusión, si se concluyera que la parte actora logró

---

<sup>60</sup> Sección Tercera, sentencia del 31 de octubre de 2007, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación No. 11001-03-26-000-1997-13503-00(13503), actor: Sociedad Minera Peláez Hermanos & Cia.

desvirtuar los criterios técnicos que tuvo en cuenta el Ministerio de Minas y Energía para considerar que la explotación minera de la señora Rosa del Carmen Contreras Jaimes no era de pequeña minería, lo cierto es que ello no tendría implicación alguna sobre la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos demandados, pues ya se vio en apartes anteriores que la explotación de la cantera "San Genaro" no cumplía con los requisitos de viabilidad ambiental, situación que, indefectiblemente, implica que la entidad demandada debía negar la licencia de explotación No. 19.181, como en derecho lo hizo.

104. Por lo anterior, se concluye que la explotación minera llevada a cabo por la demandante no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 58 de la Ley 141 de 1994 y en el Decreto 2636 de 1994 para lograr la legalización de minería de hecho, razón por la cual no pueden prosperar los cargos en este punto elevados por la demandante en nulidad y restablecimiento del derecho.

## **5. Conclusión**

105. Ninguno de los cargos de nulidad formulados en la demanda desvirtuó la presunción de legalidad que acompaña a las Resoluciones No. 700931 del 16 de junio de 1997 y No. 700922 del 7 de julio de 1998 y, por tal razón, serán denegadas las súplicas de la demanda.

## **6. Costas**

106. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del proceso, razón por la cual no se condenará en costas.

107. En mérito de lo expuesto, la Sección Tercera –Subsección "B"- de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

**FALLA**

**PRIMERO. DENIÉGUENSE** las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO.** Sin costas.

**TERCERO.** En firme esta providencia, archívese el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
PRESIDENTA

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**