



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 2 de marzo de de 2022.

Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería (sucesor procesal del Servicio Geológico Colombiano)
Referencia: Acción popular

Temas: ACCIÓN POPULAR – MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO– Otorgamiento de concesión minera – presunción de legalidad y presunción de buena fe.

Síntesis del caso: el actor popular solicitó la anulación de un contrato de concesión minera, teniendo en cuenta que a la contratista se le aceptó una excusa fundada en razones médicas para no suscribir a tiempo el contrato y canceló extemporáneamente el canon superficiario. Para el demandante, las razones médicas eran falsas. Igualmente, considera que al no haber suscrito a tiempo el contrato la oferente se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado y, por no pagar a tiempo el canon, su oferta debió haber sido rechazada. Finalmente, considera que el contrato no podía suscribirse sin haber, previamente, decidido las solicitudes de legalización de minería de hecho presentadas respecto de la misma área

Decide la Sala el recurso de apelación contra la Sentencia del 22 de marzo de 2018, proferida por la Subsección A de la Sección Primera, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decisión que negó las pretensiones de la demanda presentada por Luis Ramiro Escandón Hernández contra el Servicio Geológico Colombiano y María Cenelia Arias.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 129 y 134 numeral 10 del Código Contencioso Administrativo¹, la Sala es competente para proferir esta providencia, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de una sentencia adoptada por un tribunal administrativo en materia de la acción popular.

Sucesión procesal: Los artículos 4 y 19 Decreto Ley 4134 de 2011 asignaron las funciones del Servicio Geológico Colombiano, en materia de minería, a la Agencia Nacional de Minería. Por ello, el artículo 20, del mismo decreto, dispuso la subrogación de las entidades en cuestión en los contratos de concesión minera. Por su parte, el artículo 22 dispuso que los procesos judiciales en curso “*que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser adelantados por la Agencia Nacional de Minería*” serían transferidos a la ANM. Ahora, el presente proceso judicial tiene por objeto la discusión de la validez de un contrato de concesión minera, a la luz de los derechos o intereses colectivos. A pesar de que la demanda fue presentada contra el Servicio Geológico Colombiano, de acuerdo con el

¹ Decreto Ley 01 de 1984, norma vigente para la época de presentación de la demanda y que, por lo tanto, rige el presente proceso.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

Decreto Ley 4134 de 2011 y, debido al objeto del proceso, quien asumirá la posición de parte de demandada será la Agencia Nacional de Minería. Por consiguiente, la Subsección reconocerá expresamente a la Agencia Nacional de Minería como sucesora procesal del Servicio Geológico Colombiano, de acuerdo con el artículo 68 del Código General del Proceso. Por razones de claridad, en esta sentencia se hará referencia genéricamente a "la autoridad minera".

Contenido: I. Antecedentes - II. Consideraciones – II. Decisión.

I. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2 Posición de la parte demandada- 1.3 Sentencia de primera instancia. 1.4 Recurso de apelación y el trámite relevante de segunda instancia.

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 24 de febrero de 2012 Luis Ramiro Escandón Hernández, en ejercicio de la **acción popular**, prevista en el artículo 88 de la Constitución, presentó demanda contra el Servicio Geológico Colombiano y la señora María Cenia Arias, para que se protegieran los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, violados, a su juicio, por las actuaciones de la entidad demanda, durante el trámite de suscripción de un contrato de concesión minera. La parte actora formuló las siguientes pretensiones (se transcribe):

"PRIMERA: Que se declare que las partes accionadas VIOLARON EL DERECHO COLECTIVO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, durante el procedimiento de adjudicación y al suscribir el contrato ICQ-081319X para la exploración y explotación de un yacimiento de minerales de metales preciosos y sus concentrados, contrariando y/o pretermitiendo las normas aplicables a la materia, y dentro de éstas, los presupuestos constitucionales y legales.

SEGUNDA: Que se declare que las partes accionadas AMENAZAN EL DERECHO COLECTIVO AL PATRIMONIO PÚBLICO, al permitir y desarrollar respectivamente, la exploración y explotación del subsuelo estatal, con fundamento en un contrato de concesión irregularmente obtenido.

TERCERO: Que se declare que la señora MARÍA CENELIA ARIAS es inhábil para contratar con el Estado, en virtud del acaecimiento de la causal de no suscripción injustificada de un contrato estatal por vencimiento del plazo legalmente establecido para tal efecto.

CUARTA: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se anule el contrato de concesión ICQ-081319X, suscrito entre el Servicio Geológico Colombiano y la señora MARÍA CENELIA ARIAS.

QUINTA: Que al haber existido mala fe en el trámite contractual y en la celebración misma del contrato en cuestión, se concede a la señora MARÍA CENELIA ARIAS a restituir al Estado colombiano la totalidad de recursos que llegare a percibir con ocasión de la exploración y explotación del área entregada en concesión, así como la pérdida a favor del Estado del Canon Superficial pagado de manera extemporánea por ésta.

QUINTA: Que como consecuencia de la anterior, se condene en costas a la parte demandada MARÍA CENELIA ARIAS.

SEXTA: Que el incentivo de que trata el artículo 34 de la ley 472 de 1998, a cuyo pago debe ser condenada la parte demandada, se entregue al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos"

2. En la **demanda** el actor narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes, como fundamento de sus peticiones:

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

3. (1) El 26 de marzo de 2007 la señora María Cenia Arias Ramírez presentó a INGEOMINAS una propuesta de contrato de concesión minera de oro, otros metales preciosos y demás "concesibles", respecto de un área localizada en los municipios de Campo Alegre y Palermo, del departamento del Huila. Tal solicitud se registró bajo el número ICQ-081319X.

4. (2) El INGEOMINAS encontró que era posible conceder parte de la zona objeto de la propuesta.

5. (3) Mediante Auto GCTM 001203 del 2 de junio de 2009 se requirió a la señora Arias para que aceptara el área a contratar y se dispuso *"ARTÍCULO PRIMERO: Requerir a la señora MARÍA CENELIA ARIAS RAMÍREZ para que dentro del término de dos (2) meses contados a partir de la notificación por estado de la presente providencia, acepte o rechace el área determinada como libre para contratar, so pena de entender desistida su voluntad de continuar con el trámite de la solicitud. ARTÍCULO SEGUNDO: Requerir a la señora (...) para que dentro del término perentorio de dos (2) meses contados a partir de la notificación por estado de la presente providencia, se acerque a las oficinas de INGEOMINAS a suscribir el correspondiente Contrato de Concesión, so pena de entender su voluntad de continuar con el trámite de la solicitud. PARÁGRAFO: En caso de no atender en debida forma el presente artículo, se declarará tal incumplimiento y en consecuencia quedará inhabilitado por cinco (5) años contados a partir de la expiración del plazo para suscribir el contrato"*.

6. (4) El auto anterior fue comunicado a la señora Arias a la dirección que registró en su propuesta mediante el oficio GIAM-01-03297 012564 del 12 de junio de 2009, por lo que el plazo para aceptar la zona y suscribir el contrato vencía el 11 de agosto de 2009.

7. (5) En el plazo para aceptar la zona y suscribir el contrato la señora Arias guardó silencio.

8. (6) Vencido el término para aceptar y firmar, el 23 de noviembre de 2009, la señora Arias presentó un memorial donde alegó una causal de fuerza mayor, por haber sufrido hepatitis A. Aportó una hoja de historia clínica serial 146340 que correspondía a la historia clínica 51.753.820 de la señora Arias en el Centro Médico de Urgencias Campoalegre, en donde se diagnosticó *"virosis hepática de la pareja?"*. También afirmó que había denunciado una supuesta explotación ilegal de minas y que, ante amenazas de muerte, se vio en la necesidad de trasladar su residencia a Cúcuta, por lo que no se enteró de la notificación del auto que la requería para aceptar la concesión.

9. (7) En el folio 54 del expediente del Servicio Geológico Colombiano aparece un memorial donde la señora Arias afirmó que adjuntaba copia de la historia clínica 51.753.820 del Centro Médico de Urgencias Campo Alegre. Allí se clara que fue atendida el 5 de julio de 2009. Afirmó que aportó la historia clínica, examen de laboratorio, medicamentos e incapacidad médica de su esposo Abraham Polanía Gutiérrez. Finalmente indicó que aportó una nota aclaratoria donde especificaba que ella había adquirido la hepatitis como pareja del señor Polanía.

10. (8) No existe prueba de que la señora Arias y el señor Polanía sean esposos.

11. (9) El señor Polanía fue atendido el 25 de junio de 2009 por una hepatitis, pero en la historia clínica 146339, sin examen clínico o anotación que lo avale, el médico ya enunciaba que se requería cuarentena en pareja.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

12. (10) La señora Arias habría sido atendida el 5 de julio de 2009 y el serial de la historia clínica es 146340, es decir, el consecutivo era inmediatamente posterior del de su esposo, a pesar de que habían transcurrido diez días entre ambas consultas. *"Esto equivale a decir, que casualmente, en el transcurso de diez días, la clínica solo atendió a esa pareja"*.

13. (11) La señora Arias no aportó documento alguno que diera cuenta de un examen clínico que se le hubiera practicado, pero en su historia clínica aparecía un diagnóstico de *"virosis -hepatitis de la pareja?, así con signo de interrogación, (...)"*.

14. (12) El 24 de mayo de 2010, la abogada Sara Milena García Duarte suscribió un documento denominado reevaluación jurídica de la propuesta de contrato de concesión en donde conceptúa que se debía aplicar el artículo 52 de la Ley 685 de 2001 y, por lo tanto, suspender los términos por 31 días calendario, así como elaborar nuevamente el contrato de concesión. Se advierte nuevamente que, si el contrato no se suscribía dentro de los dos meses, se entendería que estaba incurso en causal de inhabilidad.

15. (13) El 24 de mayo de 2010 el subdirector de Contratación y Titulación Minera informó a la señora Arias que, bajo el radicado 20104110105281 se aceptaba la causal de fuerza mayor y, por lo tanto, aunque el término para cumplir el requerimiento venció el 12 de agosto de 2009, se suspendería dicho término a partir del 25 de junio de 2009. Por lo que el nuevo término para cumplir sería treinta y un días calendario a partir del recibo de la comunicación.

16. (14) El 9 de junio de 2010 la señora Arias acusó recibo y agradeció que se elaborara una nueva minuta del contrato.

17. (15) Mediante concepto de 9 de noviembre de 2010 INGEOMINAS indicó que la señora Arias no pagó el canon superficiario, por lo que, en aplicación del artículo 2 del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010 se le debía rechazar la propuesta.

18. (16) El 16 de noviembre la señora Arias aportó prueba comprobante de consignación del canon superficiario. Dicha acreditación ocurrió seis meses después de vencido el plazo de tres meses previsto en el artículo 16 de la Ley 1382 de 2010 y, por lo tanto, debió rechazarse la propuesta.

19. (17) En memorando 20104110209363, del 30 de diciembre de 2010, la Coordinadora del Grupo de Contratación y Titulación Minera estableció la necesidad de visitar el área solicitada en concesión. Allí se indicó que se encontraban en trámite solicitudes de legalización de minería de hecho.

20. (18) Mediante Evaluación Técnica de la propuesta, se concluyó que se podía continuar con el trámite de la propuesta ICQ-081319X, sin mencionar las solicitudes de legalización de minería de hecho.

21. (19) El 14 de julio de 2011 se profirió "Reevaluación Jurídica" de la propuesta. Se indicó que cumplía requisitos y, por lo tanto, era procedente elaborar la minuta del contrato.

22. (20) Mediante Auto GCTM 000793, del 25 de noviembre de 2011, se requirió nuevamente a la señora Arias para que suscribiera el contrato.

23. (21) El 21 de diciembre de 2011 se suscribió el contrato.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

24. Como argumentos en sustento de sus pretensiones, consideró el demandante que se incurrió en (1) celebración irregular del contrato porque, incluso, de haber padecido enfermedad contagiosa, bastaba con otorgar poder a un abogado o remitir directamente el oficio de aceptación del contrato, pero al no haberlo realizado, ocurrió desistimiento tácito y no era posible restablecer los términos vencidos. Aseguró que las razones de excusa remitidas a la entidad eran falsas y no se fundaban en examen médico alguno. A su juicio, la entidad no debió aceptar tal justificación, sin examinar si la presunta enfermedad era irresistible frente a la aceptación del contrato. Indicó que el artículo 52 del Código de Minas era inaplicable al procedimiento previo al contrato. Por ello, concluyó que debió entenderse que se había desistido de la oferta y que la señora Arias se encontraba inhabilitada para celebrar contratos con el Estado. Adicionalmente, no aportó prueba de las amenazas, porque únicamente adjuntó un memorial presentado a la Procuraduría el 15 de octubre de 2009 donde manifestó que se presentaba explotación ilegal sobre las áreas de placas ICQ-081319X e ICQ-08149X, así como unas publicaciones de prensa sobre explotación minera ilegal en Campoalegre, Huila, pero no acreditó que se trataba de las mismas zonas. (2) También se habría celebrado irregularmente el contrato, porque el canon superficiario se pagó tardíamente y no se rechazó la oferta. Explicó que, desde la entrada en vigencia de la Ley 1382 de 2010, la señora Arias contaba con tres meses para pagar el canon, so pena de rechazo y ello solamente ocurrió el 12 de noviembre de 2010. (3) Igualmente se habría celebrado el contrato con una persona inhabilitada, por no haber suscrito el contrato. (4) Finalmente, se habría desconocido que se encontraban en trámite solicitudes de legalización de minería tradicional y, de acuerdo con el Código de Minas, no era posible celebrar contrato alguno, sin haber resuelto dichas solicitudes. Por todo ello, concluyó que el contrato en cuestión adolecía de causa ilícita y debía ser anulado.

1.2 Posición de la parte demandada

25. El **Servicio Geológico Colombiano**² se opuso a las pretensiones. Como fundamentos de su defensa relató el trámite que se desarrolló para la firma de la concesión. Indicó que la señora Arias radicó un escrito en el que manifestó que no le había sido posible cumplir el requerimiento para aceptar y firmar, debido a su grave estado de salud, sumado a las amenazas que había padecido. Con posterioridad, radicó documentos que soportaban sus afirmaciones. Por lo anterior, mediante el auto GCTM 001203 del 2 de junio de 2009, proferido por el Subdirector de Contratación y Titulación Minera, partiendo del principio de buena fe, se aceptó la explicación de la señora Arias y se suscribió el oficio 20104110105281 del 24 de mayo de 2010 en el que ordenó la elaboración de una nueva minuta. El contrato fue suscrito y la concesionaria se encontraba al día en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales. A partir de la descripción de los hechos concluyó que no existe ni siquiera indicio de actuación de mala fe por parte del Servicio Geológico y las afirmaciones del accionante carecen de sustento probatorio. Respecto de la mora en el pago del canon superficiario resaltó que, para el Ministerio de Minas, en el concepto 2010029759 del 15 de julio de 2010, el rechazo de la propuesta debía constar en acto administrativo motivado, susceptible de recursos y, por lo tanto, *“es claro que se podrá demostrar el pago de la contraprestación económica hasta el momento de interponer el recurso contra la resolución de rechazo de la propuesta de contrato de concesión minera, permitiendo a la administración acceder a la revocatoria de dicho acto”*. Tal concepto demostraría que no se actuó de mala fe, ya que los conceptos del Ministerio son directrices para las autoridades delegadas. Igualmente, afirmó que no era cierto que el contrato se hubiera celebrado con una persona inhabilitada, ya que la negativa a suscribir el contrato debía conducir a la expedición de un acto administrativo, garantizando los derechos de defensa *“y el debido proceso”*. Finalmente, expuso que el

² Folios 248-260 C.1.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

artículo 12 de la Ley 1382 de 2010 resuelve el asunto de las solicitudes de legalización de minería tradicional al disponer que se rechazarán si existe superposición con propuestas de contrato de concesión, aunque se permite la negociación con el proponente principal y, de no llegar a un acuerdo, se aplicará el derecho de prelación que responde al criterio temporal de prevalencia de la primera solicitud. Así, sostuvo que el accionante malinterpretaba el artículo 31 de la Ley 685 de 2001, porque el área concedida a la señora Arias no había sido declarada como zona de reserva especial. Igualmente, a más de ser presentadas con posterioridad, *“las solicitudes de legalización de minería tradicionales a las que el demandante se refiere, actualmente se encuentran archivadas, algunas por el incumplimiento de requisitos legales y otras debido a que dichas solicitudes (...) se radicaron ante la autoridad minera con posterioridad a la presentación de la propuesta de contrato de concesión No. ICQ-081319X”*³

26. **María Cnelia Arias Ramírez** contestó igualmente la demanda. Insistió en las circunstancias por las que no atendió el requerimiento de INGEOMINAS. Indicó que suscribió la segunda minuta de contrato, por lo que no se entendió desistida su voluntad y, al estar suspendido el término, no le eran aplicables las consecuencias de no responder al primer requerimiento. También refirió que mediante auto GCTM 000793 del 25 de noviembre de 2011, el Coordinador del Grupo de Contratación y Titulación Minera reconoció que se pagó el canon superficiario y ordenó devolver lo pagado en exceso.

27. **Sonia Cleves Olaya**, afirmando ser la presidenta de ASOSEBASTOPOL, Asociación Agro-minera de Campoalegre, así como otros miembros de la asociación, solicitaron ser tenidos como coadyuvantes de la acción popular, porque eran propietarios de los terrenos sobre los cuales yacían los recursos objeto de la concesión. Afirmaron que han *“desarrollado el aprovechamiento de los terrenos, dándoles un uso de vocación agro-minera tradicional en forma sostenible con el medio ambiente”*⁴. Sostuvieron que su explotación permitió acabar la minería ilegal, pero se han visto perturbados por intermediarios ajenos a la comunidad, que han llegado a la zona solicitando contratos de concesión, como era el caso de la señora Arias. Aseguraron que era irregular haber celebrado el contrato de concesión, a pesar de no haber resuelto la solicitud de legalización de minería tradicional de radicado LFB-14231X.

28. Por solicitud del demandante, el Tribunal vinculó a otras personas, como posibles responsables de la vulneración de los derechos o intereses colectivos. Por ello, el médico **Arnulfo Fierro Pinha**, propietario del Centro Médico de Urgencias Campoalegre, se opuso a las pretensiones de la demanda, al reiterar que eran ciertos los hechos que constaban en la historia clínica. **Adán Francisco Gamboa** contestó la demanda a través de un curador para el proceso y afirmó que no se oponía a las pretensiones de la demanda. **Sara Milena García Duarte**, mediante curador para el proceso, se opuso a la demanda. Sostuvo que los hechos 1, 2, 4 y 5 eran ciertos, pero los otros no le constaban. Finalmente, **Hernán José Sierra Montes**, quien fue Director Técnico de INGEOMINAS y del Servicio Geológico Colombiano entre el 8 de marzo de 2011 y el 3 de mayo de 2012, se opuso a la demanda. Indicó que los hechos ocurrieron antes de su posesión en el cargo y que la demanda de acción popular presentada por el abogado Luis Ramiro Escandón pretendía la anulación del contrato de concesión, *“cuya área se superpone el área solicitada en legalización por SU CLIENTE PODERDANTE la señora SONIA CLEVES OLAYA”* en el asunto radicado LFB-14231X y, de prosperar la acción popular, la señora Cleves no tendría que intentar concertar con la señora Arias, como lo preveía el Decreto 933 de 2013, suspendido por el Consejo de Estado. Así, al no estar concebida la acción popular para la defensa de intereses particulares, resultaba improcedente. Resaltó que, en virtud de la regla de primero en el tiempo, mejor en el derecho, debía destacarse que la solicitud de

³ Folio 250 C1

⁴ Folio 405 c 1.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

la señora Arias, de 26 de marzo de 2007, era anterior a la de la señora Cleves, de enero de 2012. Resaltó que, en la celebración del contrato de concesión minera con la señora Arias, se había respetado la Ley 685 de 2001 y el Estatuto de Contratación Estatal, en lo que era aplicable. Además, dicho contrato estuvo precedido de las revisiones y conceptos internos de viabilidad técnica y jurídica, que buscaban asegurar la legalidad de la actuación. Formuló las siguientes excepciones: (1) indebida notificación, porque no le entregaron copia de la demanda; (2) nulidad por improcedencia del recurso de reposición, al considerar que el auto que negó la vinculación no fue objeto de apelación ante el Consejo de Estado, como lo disponen los artículos 242 y 243 del CPACA, sino únicamente fue objeto de reposición. (3) Legalidad del contrato de concesión; (4) Inexistencia de vulneración de derechos o intereses colectivos y (5) inexistencia de los elementos de la responsabilidad respecto del señor Sierra Montes.

1.3 Sentencia de primera instancia

29. El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, Sección Primera, Subsección A, mediante Sentencia del 22 de marzo de 2018 **resolvió negar las pretensiones de la demanda**⁵. De manera preliminar, negó la solicitud de nulidad por indebida notificación, considerando que el artículo 21 de la Ley de acciones populares y de grupo, 472 de 1998 (LAPAG, en adelante), no exige que la notificación de la acción popular se acompañe de copia de la demanda y, en todo caso, el vinculado al proceso conoció adecuadamente el contenido de la defensa y ejerció su derecho de defensa. Negó la desvinculación del Señor Hernán José Sierra Montes ya que constató que fue él quien suscribió, en calidad de concedente, el contrato de concesión minera en cuestión.

30. Concluyó que no existió vulneración de la moralidad administrativa ya que no se desconoció el ordenamiento jurídico y no existía prueba de que la actuación se hubiera desarrollado en búsqueda de intereses distintos al cumplimiento de los fines del Estado. Indicó que la propuesta se ajustó a los artículos 17 y 271 del Código de Minas por lo que, en virtud del artículo 16 del Código, debió celebrarse el contrato de concesión. Puso de presente que la existencia de la incapacidad alegada por la señora Arias no fue desvirtuada. Respecto de la suspensión del procedimiento administrativo destacó que es un asunto no regulado en el Código de Minas, ni en el Código Contencioso Administrativo, razón por la que resultaba aplicable el artículo 168 del CPC, que prevé la enfermedad grave como causal. Encontró que la señora Arias sí requirió realizar una cuarentena por precaución. Resaltó que el término concedido de dos meses no estaba previsto en la Ley 685 de 2001, sino había sido acordado en el acto administrativo de trámite y, por lo tanto, su incumplimiento no generaba nulidad del contrato. Respecto del derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público concluyó que, como el contrato se celebró legalmente, no existió la vulneración alegada. Por el contrario, declarar su nulidad, fundado en un requisito impuesto en un acto de trámite, sí afectaría el patrimonio público, porque haría incurrir en los gastos del trámite de un nuevo contrato.

1.4 Recurso de apelación y trámite relevante de segunda instancia

31. El actor interpuso y sustentó el **recurso de apelación** contra la sentencia de primera instancia⁶. Argumentó que se demostró que la señora Arias nunca padeció hepatitis, como lo confesó en el interrogatorio de parte y fue confirmado por el médico, durante la inspección judicial; no tuvo que guardar una cuarentena y no logró demostrar las amenazas alegadas. Igualmente, indicó que no procedía la suspensión retroactiva de términos ya vencidos, aplicando normas impertinentes; que debió imponerse la

⁵ Folios 904-936 del cuaderno 7 del Consejo de Estado.

⁶ Folios 938-944 del cuaderno 7.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

inhabilidad y no aceptarse el pago tardío del canon superficiario. Igualmente, el contrato se suscribió a pesar de estar pendientes solicitudes de minería tradicional. Indicó que el contrato era nulo por violación de los artículos 6 y 1741 del Código Civil. Sostuvo que la sentencia de primera instancia no analizó todas las irregularidades alegadas en la demanda y realizó una indebida valoración probatoria. Consideró probado que la aclaración en la historia clínica fue temporalmente posterior a la presentación de la excusa ante la autoridad minera y allí no se indicaba incapacidad, ni diagnóstico de hepatitis; que los documentos de la historia clínica no respetaban los números seriales, para hacer creer que las atenciones médicas ocurrieron en fechas en las que no tuvieron lugar; no existía diagnóstico de hepatitis, ni orden de aislamiento para ella. Por todo lo anterior, concluyó que las razones expuestas para no cumplir el requerimiento fueron falsas, por lo que no debió aceptarse la excusa de fuerza mayor. Concluyó que erró el Tribunal al concluir que el término impuesto por la autoridad minera no era legal, ya que, de acuerdo con el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, se trata de un término preclusivo y perentorio. En el escrito de ratificación de la apelación, el accionante concluyó que las irregularidades expuestas evidenciaban la intención de favorecer a la señora Arias en la concesión minera a la que no tenía derecho y que no se buscó satisfacer los fines esenciales del Estado⁷.

2. CONSIDERACIONES

Contenido: **2.1.** Exposición del caso y decisiones que se adoptarán. **2.2.** La acción popular como mecanismo para obtener la nulidad de contratos estatales. **2.3.** Las presunciones de legalidad y de buena fe frente a la moralidad administrativa en el caso bajo estudio. **2.4** El derecho o interés colectivo a la protección del patrimonio público y su vulneración en el caso bajo examen. **2.5** Sobre la condena en costas.

2.1. Exposición del caso y decisiones que se adoptarán

32. Celebrado un contrato de concesión minera, el demandante consideró que se vulneraron los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público porque: (1) el contrato no fue suscrito en término y a la contratista se le aceptaron excusas consideradas como de fuerza mayor, a pesar de fundarse en motivos falsos y aplicando normas impertinentes; (2) al no haber suscrito el contrato, la oferente se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado; (3) no pagó oportunamente el canon superficiario, por lo que su oferta debió haber sido rechazada. Finalmente, (4) se celebró el contrato a pesar de estar pendiente la resolución de varias solicitudes de legalización de minería tradicional. La sentencia de primera instancia negó las pretensiones del actor popular.

33. En esta providencia la Subsección estudiará el fondo del asunto, porque están reunidos los presupuestos procesales para fallar. Además, como la acción popular puede interponerse en cualquier tiempo, mientras subsista la amenaza o la vulneración del derecho e interés colectivo, conforme con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 472 de 1998, se omite cualquier consideración sobre la caducidad de la acción.

34. La Sala confirmará la decisión de primera instancia, porque ninguna de las irregularidades expuestas por el accionante tiene la entidad suficiente para desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos que resultan cuestionados y, tampoco desvirtúan la presunción constitucional de buena fe en la actuación descrita.

⁷ Folio 959 c. 7.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

35. Para sustentar la decisión, de manera preliminar, **(2.2)** la Subsección precisará que, en el presente caso, la acción popular sí permitiría declarar la nulidad de contratos estatales. A continuación, **(2.3)** se establecerá la relación entre las presunciones de legalidad y buena fe, respecto de la moralidad administrativa, lo que permitirá el análisis de las acusaciones del caso frente a este derecho o interés colectivo. También, **(2.4)** se examinará la acusación de vulneración del derecho a la protección del patrimonio público. Finalmente, **(2.5)** se decidirá lo relativo a la condena en costas.

2.2 La acción popular como mecanismo para obtener la anulación de contratos estatales

36. Debe advertirse que el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, excluyó, de manera expresa, de la competencia del juez de la acción popular el poder de anular actos administrativos o contratos, mas no la facultad de tomar otras medidas necesarias para amparar el derecho o interés colectivo⁸. Respecto de los procesos iniciados con anterioridad al 2 de julio de 2012, fecha de comienzo de la vigencia del CPACA⁹ y que, por lo tanto, se rigen por el Código Contencioso Administrativo, la jurisprudencia administrativa sostuvo, inicialmente, que sí era posible que el juez de la acción popular decretara la nulidad del acto administrativo o del contrato que vulnerara los derechos o interés colectivos¹⁰. Sin embargo, con posterioridad, mediante sentencia de unificación de Sala Especial de Decisión n. 10, se precisó que, respecto de procesos iniciados en vigencia del Código Contencioso Administrativo, no era posible anular contratos estatales¹¹. Sin embargo, se aclaró que, para amparar el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado, el juez sí dispondría de la facultad de imponer las obligaciones de hacer o de no hacer que resulten necesarias, salvo la nulidad.

37. En el asunto bajo estudio el demandante solicita, de manera expresa, que el juez de la acción popular declare la nulidad de un contrato de concesión minera. De acuerdo con la jurisprudencia anteriormente citada, el juez de la acción popular carece de competencia para acceder a tal pretensión. Sin embargo, ello no significa que la acción

⁸ "Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos": inciso 2 del artículo 144 del CPACA.

⁹ La demanda del presente expediente fue presentada el 24 de febrero de 2012.

¹⁰ Inicialmente existieron decisiones que declararon la excepción de inconstitucionalidad de la norma del CPACA en cuestión (Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 26 de noviembre de 2013, rad. 2016663, exp. 25000-23-24-000-2011-00227-01 (AP). Sin embargo, la limitante fue declarada exequible mediante la Sentencia C-644/11. Al respecto, en un primer momento, la jurisprudencia administrativa consideró que la limitación se aplicaba desde la notificación de la sentencia de la Corte Constitucional (Consejo de Estado, Secc. 4, Sentencia de tutela del 12 de diciembre de 2014, rad. 11001-03-15-000-2014-00723-00(AC)). Con posterioridad, se precisó que la prohibición del CPACA únicamente se predicaba de procesos iniciados durante su vigencia (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión, Sentencia del 5 de febrero de 2019, rad. 2136291, exp. 76001-33-31-703-2010-00109-01). Así, mediante sentencia de unificación de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se sostuvo que para los procesos anteriores a la vigencia del CPACA, sí era posible anular actos administrativos o contratos: Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia del 14 de agosto de 2018, exp. 2009-00157-01 SU.

¹¹ "En las acciones populares iniciadas antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, el juez no tiene la facultad de anular los contratos administrativos que considere causa de la amenaza o violación de derechos colectivos. En estos casos, el juez podrá adoptar las medidas materiales que los garanticen; para el efecto, tiene la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer que considere pertinente, de acuerdo con el caso concreto": Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n. 10, Sentencia del 4 de octubre de 2021, exp 52001-33-31-008-2008-00304-01(AP).

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

popular devenga "improcedente", decisión propia de los mecanismos subsidiarios¹², como la tutela ya que, más allá de las imprecisiones de la demanda, el juez tiene el deber de fallar de fondo y, según el caso, debe adoptar las medidas que resulten pertinentes para evitar la materialización de la amenaza al derecho o interés colectivo o para corregir su vulneración¹³. Ahora bien, esta facultad no se utilizará en este asunto, considerando que el acto administrativo y el contrato cuestionados no amenazan o vulneran los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

2.3 Las presunciones de legalidad y de buena fe frente a la moralidad administrativa en el caso bajo estudio

38. La acción popular es un mecanismo de rango constitucional y de carácter principal¹⁴, que no responde, por lo tanto, al criterio de subsidiariedad propio de la acción de tutela (artículo 6.1 del Decreto Ley 2591 de 1991) y de la de cumplimiento (9 de la Ley 393 de 1997)¹⁵. Ello significa que la acción popular es procedente incluso si existen otros mecanismos judiciales idóneos y eficaces para resolver el asunto, tales como las acciones de nulidad, nulidad y restablecimiento del derecho o la de controversias contractuales. Sin embargo, acudir al mecanismo de protección de derechos o intereses colectivos que se consideran amenazados o vulnerados por actos administrativos no significa que estos pierdan uno de sus atributos propios, como es el de su presunción de legalidad o, más precisamente, de cumplimiento de los requisitos de validez¹⁶. La presunción es un medio de prueba construido por el legislador a partir de la constatación de lo que ocurre normalmente y, por ello, se trata de transformar la lógica y la experiencia en una norma legal¹⁷, con el objeto de que, judicial y extrajudicialmente, lo presunto no requiera ser demostrado y, por lo tanto, su consecuencia directa es la inversión de la carga de la prueba.

39. Es por ello que, quien controvierta la validez de un acto administrativo, incluso si la acusación consiste en el desconocimiento de la moralidad administrativa, debe aportar

¹² La acción popular no es un mecanismo subsidiario: Consejo de Estado, Secc. 1, Auto del 17 de abril de 2008, exp. 25000-23-25-000-2006-00249-01 (AP). Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 18 de junio de 2008, rad. 70001-23-31-000-2003-00618-01(AP). Se trata del "carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción": Corte Constitucional, sentencia C-644/11.

¹³ De acuerdo con la sentencia de unificación del 26 de agosto de 2021, no es posible declarar la improcedencia de la acción popular: "**PRIMERO: UNIFICAR LA JURISPRUDENCIA** en el sentido de que, en las acciones populares no procede la excepción de indebida acumulación de pretensiones, la inadmisión de la demanda o su rechazo, negar las pretensiones, declarar la improcedencia de la acción, ni la sentencia inhibitoria, cuando tales decisiones se funden en la inclusión de pretensiones incompatibles con la acción popular. En caso de que la demanda incluya pretensiones que no puedan resolverse mediante la acción popular, el juez debe readecuar oficiosamente el trámite, según el mecanismo que corresponda. La readecuación procesal de la demanda puede ser total o respecto de ciertas pretensiones": Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión n. 14, Sentencia de unificación del 26 de agosto de 2021, exp. 11001-33-31-017-2008-00266-01.

¹⁴ Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 18 de junio de 2008, rad. 70001-23-31-000-2003-00618-01(AP). Se trata del "carácter principal o autónomo y no subsidiario de la acción": Corte Constitucional, sentencia C-644/11.

¹⁵ "Según se ha indicado al abordar este asunto, la relevancia social y constitucional de los derechos protegidos permite explicar la exclusión legal del criterio de subsidiariedad del régimen jurídico de la acción popular": Consejo de Estado, Secc. 1, Sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. 25000-23-24-000-2010-00609-01 (AP).

¹⁶ Tal atributo se encuentra actualmente descrito en el artículo 88 del CPACA, según el cual "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

¹⁷ "Con esta medida, el legislador busca atribuir ex ante, de manera adecuada, la carga de la prueba, partiendo de un razonamiento construido a partir de la lógica y la experiencia, de lo que normalmente ocurre, a efectos de invertir el deber de prueba hacia el hecho contrario": Corte Constitucional, Sentencia C-225/17.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

suficientes elementos de juicio para desvirtuar la presunción de validez y, para que el juez tome las medidas para hacer cesar la amenaza o vulneración. La presunción de validez del acto administrativo es compatible con la regulación propia de las acciones populares, ya que el artículo 30 de la LAPAG dispone, de manera general, que “La carga de la prueba corresponderá al demandante”. Una consideración equivalente exige la presunción constitucional de actuación de buena fe de los particulares en sus actuaciones ante las autoridades, prevista en el artículo 83 de la Constitución. De manera coherente con esto, la vulneración demostrada del derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa es incompatible con las presunciones de validez del acto administrativo y de buena fe de la actuación de los particulares.

40. La moralidad administrativa constituye un concepto jurídico indeterminado. La jurisprudencia ha recurrido a varios criterios o referentes de moralidad pública, destinados a racionalizar el control realizado por el juez de la acción popular y para diferenciar el control propio de este mecanismo de rango constitucional, respecto de un típico control de nulidad de un acto administrativo o de un contrato. De acuerdo con la jurisprudencia, a pesar de que la moralidad administrativa sea un concepto jurídico indeterminado, es posible identificar su vulneración a partir del análisis de tres elementos: uno *objetivo*, relativo a la vulneración del ordenamiento jurídico, de sus principios, valores o reglas; uno *subjetivo*, que indica el desconocimiento del interés general y de los fines del Estado y uno de *imputación y carga probatoria*, según el cual, para que se concluya la vulneración o amenaza a la moralidad administrativa, es necesario que el accionante cumpla con unas cargas argumentativas y explicativas suficientes, que indiquen la reunión de los elementos objetivo y subjetivo de inmoralidad administrativa¹⁸. A continuación se analizará si, en el presente asunto, se configuraron los tres elementos de la moralidad administrativa:

2.3.1 El elemento objetivo de la moralidad

41. La vulneración o amenaza de la moralidad administrativa puede identificarse a partir de elementos objetivos. Existe, en principio, vulneración a la moralidad administrativa, si la actuación cuestionada desconoció el ordenamiento jurídico (el referente normativo de la moralidad); si se desconocieron los valores o los principios del ordenamiento jurídico, incluidos los principios generales del derecho (el referente axiológico y de principios); o si se materializó una vulneración o amenaza para el patrimonio público (el referente de protección al patrimonio público).

2.3.1.1. El referente normativo de moralidad:

42. A pesar de que la moralidad no se agote en el respeto de las normas positivas, resulta imprescindible acudir, en primer lugar, al referente normativo de moralidad, es decir, examinar la validez de la actuación cuestionada a la luz del ordenamiento jurídico.

43. En el caso bajo estudio, se evidencia que (1) la decisión de aceptar las excusas presentadas por la oferente para no suscribir el contrato a tiempo y, por consiguiente, permitir que ello ocurriera dentro de un nuevo plazo no desconoció el ordenamiento jurídico. En efecto, el accionante indica que los motivos de fuerza mayor, relativos a la enfermedad y a las amenazas que le habrían impedido conocer del requerimiento para firmar el contrato eran falsos, pero, en realidad, no aportó elementos de convicción suficientes que demuestren la falsedad de los motivos considerados en el acto administrativo. Tal decisión, fundada en las afirmaciones de la señora Arias, en las pruebas documentales que aportó y en la presunción de buena fe, concluyó que sí existió una

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 1 de diciembre de 2015, exp. 11001-33-31-035-2007-00033-01 (AP).

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

razón de fuerza mayor que le impidió responder al requerimiento¹⁹. No existe en el expediente prueba de la falsedad de los documentos que justificaban por qué no acudió a la firma del contrato y que fueron valorados por la autoridad minera. La señora Arias afirmó que debió estar en cuarentena y que padeció hepatitis al ser contagiada por su esposo. Posteriormente reconoció que no le fue diagnosticada tal enfermedad, pero que su esposo sí y ella consultó al médico por diversos malestares, propios de tal enfermedad²⁰. El interrogatorio del médico evidenció que, aunque no le practicó exámenes clínicos de diagnóstico a la señora Arias, por los síntomas que experimentó (náuseas e inflamación del hígado) y el diagnóstico de hepatitis de su esposo²¹, aunado a la transmisibilidad de tal enfermedad, ordenó la cuarentena de los esposos y estableció la presencia de una virosis en ella²². Las diversas afirmaciones del accionante destinadas a generar dudas o suspicacia en cuanto a la actuación del médico y de la señora Arias no se encuentran probadas y no constituyen más que razonamientos insuficientes para desvirtuar las presunciones de validez del acto administrativo y de buena fe de la actuación de la particular ante la Administración. Por otra parte, la aplicación del artículo 52 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, como fundamento para resolver la situación por parte de la autoridad minera no fue incorrecta, considerando que aunque es una norma que no regula la fuerza mayor para la suscripción del contrato, sino la que ocurre durante la ejecución misma de la concesión minera y permite la suspensión del contrato²³, la analogía es uno de los instrumentos de integración del Derecho. Se trataba de una situación no expresamente prevista en el Código de Minas, norma "completa, sistemática, armónica y con el sentido de especialidad y de aplicación preferente", como la califica el artículo 3 de la Ley 685 de 2001. Igualmente, de acuerdo con el artículo 297 del mismo Código, "En el procedimiento gubernativo y en las acciones judiciales, en materia minera, se estará en lo pertinente, a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (...)". Es claro, entonces, que la regulación del trámite del contrato de concesión minera se

¹⁹ En la reevaluación de la propuesta, realizada el 24 de mayo de 2010, (folios 100-102 c. 1) se afirma que "la proponente anexa fotocopia de las historias clínicas en las que se establece que el matrimonio de Abraham Polanía y María Cenelia Arias Ramírez necesitaban aislamiento cuarentena en relación con el contagio de la hepatitis adquirida a partir del 25 de junio de 2009".

²⁰ En el interrogatorio realizado a María Cenelia Arias, el 7 de mayo de 2013 (folio 509 c. 2), ella sostuvo que "no me fue dictaminada hepatitis A". Agregó que "por los síntomas que yo también presenté el doctor me sugirió un aislamiento junto con él, dándonos una incapacidad, presenté inflamación del hígado y presenté náuseas debido a que estaba con una persona que estaba en esos momentos sufriendo de esa enfermedad".

²¹ Registro civil de matrimonio entre Abraham Polanía Gutiérrez y María Cenelia Arias Ramírez: folio 7 c. 3.

²² Se realizó despacho comisorio para inspección judicial al Centro Médico de Urgencias Campoalegre. El Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Campoalegre realizó la diligencia el 22 de abril de 2013 y allí se tomó testimonio del médico Arnulfo Fierro Phina, quien leyó la historia y confirmó lo que había consignado. Frente al cuestionamiento relativo a los seriales de las historias clínicas, el médico respondió: "Las historias se enumeran, yo las solicito y ya están numeradas, es decir, ya se encuentran numeradas por el asistente de la época, el me las trae con el serial, él toma un montón de las ya rotuladas" (folio 46 c. 5). Frente a la razón de por qué si pasó tiempo entre una y otra consulta, la consulta de la señora Arias es el siguiente número de historia clínica, el médico respondió: "yo viajo por esa época, pues son las fiestas nuestras, San Juan y San Pedro y mi consultorio es muy privado" (folio 46 c. 5). Frente a la pregunta de cómo se diagnostica la hepatitis, respondió: "mediante examen físico que puede ser evidente, debido a la ictericia manifestada en su cuerpo o en escleras, por la sintomatología y se puede corroborar mediante exámenes de laboratorio" (folio 47 c. 5). Fue igualmente cuestionado acerca de por qué hizo aclaración adicional en la historia clínica. Acerca de esto respondió: "debido a las pruebas de laboratorio del señor ABRAHAM donde se evidencia el aumento de las bilirrubinas y el cuadro clínico lo manifiesta y por ética cualquier persona que adquiera una hepatitis debe ser sometido a aislamiento para evitar el contagio, es una norma" (folio 47 c. 5). Agregó: "yo le hago una aclaración el día 13 del V de 2010, es una aclaración, pero yo le he certificado a ella que tenga hepatitis, hay una hepatitis de la pareja interrogada (...) y hago una aclaración, pues el esposo si (sic) presentaba hepatitis, pero a CENELIA no le diagnostique hepatitis, le diagnostique (sic) fue una virosis" (folios 47 y 48 c. 5).

²³ ARTÍCULO 52. FUERZA MAYOR O CASO FORTUITO. "A solicitud del concesionario ante la autoridad minera las obligaciones emanadas del contrato podrán suspenderse temporalmente ante la ocurrencia de eventos de fuerza mayor o caso fortuito. A petición de la autoridad minera, en cualquier tiempo, el interesado deberá comprobar la continuidad de dichos eventos".

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

regulaba, en lo no previsto por la norma especial, por las normas que rigen el procedimiento administrativo. Sin embargo, en el Decreto Ley 01 de 1984 tampoco se previó lo relativo a la fuerza mayor para el cumplimiento del plazo en cuestión. Es decir que la problemática se enfrentaba a un doble vacío: del Código de Minas y del Código Contencioso Administrativo. Frente a ello, el artículo 4 de la Ley 685 de 2001 dispuso que , en todo caso *"las autoridades administrativas a las que hace referencia este Código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de su competencia. En este caso, acudirán a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política"*. Ante tal panorama normativo, resultaba adecuado que la autoridad minera realizara una aplicación analógica del artículo 52 del Código, relativo a la fuerza mayor durante la ejecución contractual, al procedimiento gubernativo, porque se enfrentaba a un vacío normativo, con el deber de resolver y el mandato de acudir a las normas de integración normativa, una de las cuales es, justamente, la analogía.

44. Tiene razón el accionante al afirmar que resulta anti técnico suspender retroactivamente términos ya expirados, pero lo cierto es que, al haber aceptado los motivos de fuerza mayor, en realidad, la decisión administrativa otorgó un nuevo plazo para celebrar el contrato y la imprecisión conceptual de la suspensión retroactiva no tiene la entidad suficiente para desvirtuar la validez del acto administrativo.

45. (2) El contrato de concesión no fue celebrado con una persona inhabilitada. Afirma el accionante que, al no haber suscrito el contrato en el término inicialmente previsto, la oferente se encontraba inhabilitada para contratar con el Estado. Se trataría, entonces, de una inhabilidad que operaría de manera automática, por imperio de la ley y de plano, es decir, sin que medie un procedimiento ni una decisión administrativa. Las inhabilidades que se configuran por mandato constitucional o legal, sin necesidad de debido proceso y de un acto administrativo motivado, es decir, aquellas que se constatan mas no se imponen, son las denominadas *inhabilidades-requisito* e *inhabilidades-consecuencia*, pero no las *inhabilidades-sanción*²⁴. Estas últimas son impuestas, por decisión judicial o administrativa, como manifestación del poder punitivo estatal. Constituyen un reproche a un comportamiento y, al mismo tiempo, un instrumento de protección del interés general, a través de la limitación de la capacidad del sancionado. Al tratarse de verdaderas sanciones administrativas, las inhabilidades-sanción deben respetar el derecho fundamental al debido proceso, especialmente, la garantía de legalidad (reserva de ley, tipicidad y descripción previa al comportamiento), así como los derechos de la defensa (presunción de inocencia, derecho a la prueba, derecho a la defensa técnica, etcétera). Así, por remisión de los artículos 17 y 21 del Código de Minas al Estatuto de contratación estatal, se encuentra tipificado el abstenerse de suscribir, *"sin justa causa (...) el contrato estatal adjudicado"* (art. 8 lit. e de la Ley 80 de 1993). Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia de tutela, la norma misma indica que debe existir la posibilidad de justificar la omisión y, por lo tanto, no se trata de una inhabilidad que se configure de plano, al cumplimiento del plazo previsto para la firma del negocio y, por el contrario, luego de agotar el procedimiento administrativo, la inhabilidad se impone mediante un acto

²⁴ "(...) es posible identificar tres tipos de inhabilidades: Aquellas que se refieren a condiciones o situaciones que, por imperio de la Constitución o de la ley, su ocurrencia excluye la capacidad para ejercer determinada función o celebrar contratos. (...) Se trata de las denominadas inhabilidades requisito. También existen inhabilidades que, por mandato legal, se derivan de supuestos de hecho, tales como la acumulación de sanciones, de declaratorias de incumplimiento de contratos o la inclusión en el boletín de responsables fiscales. Estas segundas se denominan inhabilidades consecuencia. Finalmente, hay inhabilidades que no resultan de la ocurrencia de supuestos de hecho previstos en la Constitución o en la Ley, sino que son sanciones impuestas por autoridades administrativas o por jueces de la República. (...) Estas últimas se denominan inhabilidades sanción": Corte Constitucional, Sentencia C-033/21.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

administrativo que motive el porqué del carácter injustificado de la omisión²⁵. En tal sentido, al haber aceptado las razones expuestas para justificar la no firma oportuna del contrato, está claro que la concesión minera no se celebró con una persona inhabilitada²⁶.

46. (3) El no pago oportuno del canon superficiario. Según el accionante se desconoció la moralidad administrativa porque, de acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, que modificó el artículo 230 del Código de Minas "*La no acreditación del pago del canon superficiario dará lugar al rechazo de la propuesta, o a la declaratoria de caducidad del contrato de concesión, según el caso*". Aunque la Ley 1382 de 2010 fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C-366 de 2011, se encontraba vigente para la época y, por lo tanto, constituye un referente del presente examen de moralidad administrativa. De acuerdo con el expediente²⁷, la evaluación jurídica del contrato de concesión de 9 de noviembre de 2010 constató que no se firmó el contrato en el plazo inicialmente previsto, pero concluyó que no se le impondría la inhabilitación, al haber justificado adecuadamente la omisión. Sin embargo, allí se constató que la señora Arias no había pagado el canon superficiario del primer año. La adjudicataria del contrato presentó, el 12 de noviembre de 2010, prueba de haber cumplido la obligación, ese mismo día²⁸. El 2 de junio de 2011 se realizó la evaluación técnica. Allí, entre otros aspectos, se verificó el pago del canon superficiario y se concluyó que era viable continuar el trámite del contrato²⁹. De acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 16 de la misma Ley 1382 de 2010, el pago debía realizarse dentro de los tres meses siguientes al comienzo de la vigencia de tal ley (9 de febrero de 2010), para los asuntos que, para ese momento, se encontraran en trámite. No obstante, la aceptación de las razones de fuerza mayor le fue comunicada el 24 de mayo de 2010³⁰, por lo que, el término para pagar el canon era de tres días contados a partir de la determinación del área libre para contratar (inciso 2 del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010). En todo caso, dicho pago fue evidentemente extemporáneo.

47. Ahora bien, la autoridad minera no rechazó la oferta y, en su lugar, aceptó como válido el pago tardío del canon superficiario. Para tomar tal determinación, la autoridad se fundó en el concepto 2010029759, proferido el 15 de julio de 2010, por el Ministerio de Minas y dirigido al Director del Servicio Minero INGEOMINAS, según el cual "*es claro que en ambos casos se podrá demostrar el pago de la contraprestación económica hasta el momento de interponer el recurso contra la resolución de rechazo (sic) la propuesta de contrato de concesión minera o de la declaratoria de caducidad del contrato, permitiendo a la administración acceder a la revocatoria de dicho acto*"³¹. Tal concepto admitía dos interpretaciones: una según la cual, el no pago oportuno del canon superficiario era un defecto subsanable y otra, que significaría que podía aportar la prueba con posterioridad, pero demostrarse que se hizo el pago oportunamente. Debe resaltarse que la norma que dispone el rechazo de la oferta no tiene como supuesto de hecho el pago tardío, sino "**La no acreditación del pago del canon superficiario**" (artículo 230 del Código de Minas), es decir que se trata de no demostrar o probar que se realizó el

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-209/06. Allí se precisa que "*Una medida de la drasticidad de la inhabilitación impuesta (...) exige del ente contratante una ponderación que debe estar contenida dentro de las motivaciones del respectivo acto administrativo y que en ningún caso puede dar lugar a que la Administración se aparte de principios de la contratación estatal, en detrimento de quienes aspiran a contratar con el Estado en condiciones de equidad*".

²⁶ El 14 de julio de 2011 se realizó la reevaluación jurídica de la propuesta y se concluyó que se podía elaborar la minuta de contrato, entre otras razones, porque la señora Arias no registraba sanciones ni inhabilitaciones vigentes: folios 200 y 201 c. 1.

²⁷ Folio 115 c. 1.

²⁸ Folios 192 y 193 c. 1 y folios 152 y 153 c. 4.

²⁹ Folios 197-198 c. 1.

³⁰ Folios 103-106 c. 1.

³¹ Folios 873-874 c. 2.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

pago. Igualmente, la jurisprudencia administrativa no ha reprochado que el pago tardío del canon superficiario sea aceptado por la autoridad minera³². Tal interpretación es factible y no es reprochable, ya que consulta el principio constitucional de eficacia en las actuaciones administrativas, previsto en el artículo 209 de la Constitución, según el cual la Administración debe propender por obtener los resultados de su actuación, en este caso, la remuneración al Estado, como propietario del subsuelo³³. Igualmente, se pondera adecuadamente el interés constitucional de permitir la adecuada explotación de los recursos mineros, con la correspondiente remuneración al Estado³⁴ y los derechos e intereses de los adjudicatarios de la concesión. Así, en el caso bajo estudio, el canon superficiario fue cancelado tres días después de que la autoridad minera constató que ello no había ocurrido. Por ello, antes de la celebración del contrato, se encontró que la adjudicataria se encontraba al día en el pago de la contraprestación económica. Así, la omisión del rechazo de la oferta no desconoció la moralidad administrativa y, en todo caso, de acuerdo con el artículo 230 del Código de Minas, se acreditó el pago.

Finalmente, (4) al momento de la celebración del contrato no estaba pendiente la resolución de solicitudes de legalización de minería tradicional. Aseguró el accionante que se violó la moralidad administrativa porque se otorgó el título minero, a pesar de que no se habían resuelto varias solicitudes de legalización minera. A más de que, como se verá, tal aseveración es contraria a la verdad, constata la Subsección que se respetó el derecho de prelación previsto en el Código de Minas. En efecto, a partir de la vigencia de la Ley 685 de 2001, la concesión minera inscrita en el Registro Minero Nacional es el único título que permite la explotación de los recursos del subsuelo, sin perjuicio de los derechos adquiridos con anterioridad. Sin embargo, el artículo 16 del Código de Minas prevé un **derecho de prelación o preeminencia** a las propuestas de contrato o solicitudes de legalización o formalización de minería sin título o de hecho, frente a aquellas que se presenten con posterioridad. Se trata de una expresión del principio general del derecho según el cual quien sea primero en el tiempo, tendrá un mejor derecho, postulado que desarrolla, a la vez, el principio constitucional de igualdad de trato, al considerar un elemento determinante para diferenciar las distintas propuestas. Durante el tiempo en el que estuvo vigente la Ley 1382 de 2010, su artículo 12 previó que, en el caso de superposición de área de una propuesta de concesión, con una solicitud posterior de legalización de minería tradicional "se continuará el trámite de la propuesta, y en caso de llegar a ser contrato de concesión, la Autoridad Minera" deberá mediar entre las partes para que lleguen a acuerdos, como la suscripción de Contratos de Asociación y Operación debidamente Inscritos en el Registro Minero Nacional. Es decir que, ni siquiera durante la vigencia de la Ley 1382 de 2010, la solicitud posterior de legalización de minería sin título impide la celebración del contrato de concesión con quien, en primer lugar, radicó la propuesta de contrato.

48. En el caso bajo estudio, consta en el expediente que el área solicitada por la señora Arias el 26 de marzo de 2007³⁵ fue reducida por la autoridad minera, al constatar una superposición parcial y el contrato se celebró únicamente sobre un área libre, respecto de la cual, a la fecha de la presentación de la propuesta de concesión minera, no

³² "le corresponde a la Sala determinar si el término establecido en el parágrafo segundo del artículo 16 de la Ley 1382 de 2010, era de carácter perentorio, o por el contrario, los pagos realizados con posterioridad al plazo establecido en la disposición podían ser válidamente admitidos por la autoridad administrativa" (...) "se les vulneró el debido proceso y el principio de confianza legítima a la parte actora, al rechazarles su propuesta por falta de pago luego de que el mismo ya había sido aceptado pese a realizarse por fuera de los términos legales": Consejo de Estado, Secc. 3, Sentencia del 10 de agosto de 2015, exp. 11001-03-26-000-2013-00159-00 (49104).

³³ Art. 332 de la Constitución y art 5 de la Ley 685 de 2001.

³⁴ "La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte": art. 360 de la Constitución.

³⁵ Folio 45 c. 1.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

existían solicitudes previas o con mejor posición temporal y que se encontraran vigentes, de concesión o de legalización de minería de hecho o sin título. Con posterioridad a la presentación de la propuesta de la señora Arias, se presentaron sobre el área en cuestión, varias solicitudes de legalización minera³⁶ las que, al momento de celebrar el contrato de concesión minera (21 de diciembre de 2011³⁷), habían sido rechazadas³⁸, como lo certificó la autoridad minera³⁹. Debe advertirse que la validez de tales actos administrativos no fue cuestionada en el presente proceso.

2.3.1.2 El referente axiológico y de principios:

49. Finalmente, en virtud del referente axiológico y de principios, no se vulneró ninguno de los principios, valores o deberes que rigen el ejercicio de la función pública y que se encuentran, particularmente, en cuerpos normativos vigentes para la época de los hechos, tales como el CCA, el CDU – Ley 734 de 2002 o la Ley 190 de 1995 “*Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa*”. De dichas normas es posible extraer valores públicos que permiten llenar de contenido el principio y derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa. Tampoco existe vulneración de alguno de los principios generales del derecho.

2.3.1.3. El referente de protección del patrimonio público:

50. En tercer lugar, tampoco se constata un inadecuado manejo de los dineros, fondos o bienes públicos que, de acuerdo con el referente de protección del patrimonio público permita evidenciar la violación de la moralidad administrativa.

2.3.2 El elemento subjetivo de la moralidad administrativa

51. Habrá vulneración o amenaza a la moralidad administrativa, además de la constatación del elemento objetivo o, incluso sin que ello esté demostrado, si existen pruebas de que la actuación cuestionada no perseguía el interés general o no estaba dirigida a la satisfacción de los fines del Estado. Para ello, se recurre al referente teleológico de la moralidad:

2.3.2.1. El referente teleológico de moralidad:

52. En segundo lugar, no existen evidencias de que la actuación de la autoridad minera haya contrariado el referente teleológico de la moralidad administrativa. El accionante

³⁶ En el memorando 20104110209363 del 30 de diciembre de 2010, y frente a las manifestaciones de denuncia de minería ilegal, se afirmó que “verificado por medio del sistema de catastro minero CMC- se encontró que existen en dichas zonas las siguientes solicitudes de legalización de minería de hecho, así: (...) LCP-15381 LJ4-15331 LIH-15241 LCP-15431 Que de conformidad con lo anterior, corresponde al Grupo de Legalización de Minería de Hecho, practicar la correspondiente visita a la luz de lo señalado en el artículo 12 de la Ley 1382 de 2010” folios 194 y 195 c. 1. La solicitud de legalización de la señora Sonia Cleves Olaya, radicada con el número LFB-14231X, fue presentada el 11 de junio de 2010 (Folio 311 c 1 y folio 421 c 1).

³⁷ Folio 217 c. 1).

³⁸ Las distintas solicitudes de legalización sobre el área objeto de la concesión minera fueron rechazadas mediante las resoluciones SCT 000201, del 8 de febrero de 2011, respecto de la solicitud de legalización LIH-15241 (folio 352 c 1); SCT 000265, del 25 de febrero de 2011, frente a la solicitud LCP-15431X (folio 327 c 1); SCT000266, del 25 de febrero de 2011, que rechazó la solicitud de legalización LCP-15381X (folio 357 c 1); 000354, que rechazó la solicitud de legalización LJ4-15331 (folio 345 c. 1); y Resolución 000620, del 22 de agosto de 2012, que rechazó la solicitud de legalización LFB-14231X. El rechazo fue confirmado mediante la Resolución 004289, del 2 de octubre de 2013 (folio 71 c. 2).

³⁹ Certificación de la Agencia Nacional de Minería: folio 547 anverso c. 2.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

sostiene que, en este caso, la Administración no buscaba el interés general, sino pretendió beneficiar a la señora Arias. Tal acusación se traduciría en un caso típico de desvío o desviación del poder. En el caso bajo estudio se evidenció que la autoridad minera tomó dos decisiones que, efectivamente, fue favorable a la señora Arias: por una parte, aceptó las excusas presentadas para la no celebración oportuna del contrato, por lo que confirió una nueva oportunidad para ello y, por otra parte, aceptó que el canon superficiario fuera pagado de manera extemporánea, sin rechazar la oferta. Sin embargo, no toda decisión administrativa que beneficie a un particular materializa una violación a la moralidad administrativa. Como quedó demostrado, ambas determinaciones, que gozan de presunción de legalidad, son compatibles con el ordenamiento jurídico y, aunque benéficas para la proponente, no demuestran, por sí solas, que existió desvío del poder. No existe prueba alguna de que, con tales decisiones, la autoridad minera no persiguiera la adecuada gestión del subsuelo, es decir, que la función administrativa de formalización minera fuera utilizada para fines contrarios al interés general, particularmente, la explotación adecuada del subsuelo, en la búsqueda de un desarrollo sostenible, que pretenda, igualmente, dentro de un marco de *"sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano"* (art. 33 de la Constitución). No está demostrado que, con la celebración del contrato de concesión minera en cuestión, la autoridad no se dirigiera, en los términos del artículo 1 del Código de Minas a *"fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada; estimular estas actividades en orden a satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa de los mismos y a que su aprovechamiento se realice en forma armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente, dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país"*⁴⁰. Por el contrario, en un caso se trató del recurso a la analogía, ante el vacío normativo, lo que permitió a la autoridad minera reconocer una situación de fuerza mayor y seguir adelante con el trámite del contrato de concesión minera, para la explotación formal de los recursos del subsuelo, con la correspondiente remuneración al Estado y, en el caso de la aceptación del pago tardío del canon superficiario, de una decisión compatible con el ordenamiento jurídico que, además, se encontraba respaldada por la directriz interpretativa de la cabeza del sector minero. Sin que sea válido afirmar que dichos conceptos ocupen un lugar superior dentro de la jerarquía normativa, al ser necesariamente infra legales, su respeto por parte de las autoridades del sector indica que no se tomó una decisión arbitraria o irrazonable mucho más si, como en este caso, el concepto es compatible con el ordenamiento jurídico. El accionante, a quien le incumbía la carga de soportar probatoriamente sus afirmaciones e insinuaciones, no demostró cuáles serían los intereses ocultos y reprochables que habrían impulsado la actuación administrativa ni, por ejemplo, que el trato dado a la señora Arias fue excepcional y contrario a precedentes y consiguientes administrativos de la misma autoridad. La violación al principio de igualdad, por la excepcionalidad de tales decisiones, hubiera constituido un indicio importante del atentado alegado, mas no demostrado, a la moralidad administrativa, pero nada de ello consta en el expediente. Es decir que, la acción popular no logró demostrar que se hubiera afectado la moralidad administrativa, por la búsqueda de fines abyectos, reprochables o, en general, que no son de interés general.

⁴⁰ *"Para el caso de la función administrativa de formalización minera, la Constitución determinó expresamente los elementos para la valoración de la razonabilidad del ejercicio de esa función administrativa. Sólo serán razonables constitucionalmente las actuaciones o decisiones producidas en ejercicio de la función administrativa de formalización minera, que sean aptas para alcanzar las finalidades definidas"*: Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Sentencia del 15 de noviembre de 2019, exp. 11001-03-26-000-2009-00065-00 (37012).

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

2.3.3. El elemento de imputación y carga de la prueba

53. Para concluir que existe vulneración o amenaza a la moralidad administrativa es necesario que el accionante haya explicado, argumentado y probado suficientemente la configuración de los elementos objetivo y subjetivo de la moralidad y que tal actuación resulta imputable a la entidad pública o particular demandado, lo que, como quedó explicado, no ocurrió en el presente caso.

2.4 No se vulneró el derecho o interés colectivo a la defensa del patrimonio público

54. De acuerdo con la Constitución Política (artículos 332) el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables por lo que, se trata de componentes esenciales del patrimonio público. Su protección exige una adecuada gestión⁴¹, de acuerdo con el mandato constitucional de planificar *“el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución”* (artículo 80 de la Constitución). Igualmente, la explotación de los recursos naturales es uno de los asuntos en los que, por mandato constitucional, el Estado debe intervenir *“para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”*. Estas normas superiores del ordenamiento jurídico determinan cómo debe ser la acción pública respecto de los recursos naturales del subsuelo, al establecer, no solamente la propiedad pública, sino el interés constitucional de su explotación adecuada, con miras a satisfacer trascendentales fines de interés general.

55. En el presente asunto, no se advierte vulneración alguna al derecho o interés colectivo de protección del patrimonio público ya que, mediante un contrato de concesión minera válido, se permitió que la explotación de los recursos naturales del subsuelo se realizara de manera formal, ordenada, de acuerdo con las exigencias de la conservación medioambiental, al tiempo que se permite la generación de la retribución financiera al Estado, por la explotación concedida. Así que, en lugar de afectar el patrimonio público, el contrato cuestionado materializó su adecuada gestión, conforme a las normas constitucionales que gobiernan los recursos naturales del subsuelo.

56. En virtud de lo anterior, la Subsección B, de la Sección tercera del Consejo de Estado confirmará la sentencia apelada, al constatar que no existió lesión de los derechos o intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

Conclusión

57. El desconocimiento de la moralidad administrativa es contrario a las presunciones de buena fe de la actuación de los particulares ante las autoridades públicas y de legalidad de los actos administrativos. Por lo tanto, la demostración de la vulneración del derecho o interés colectivo a la moralidad administrativa implica que se cumplan cargas

⁴¹ *“(…) por defensa del patrimonio público no debe entenderse su intangibilidad. En realidad, el correcto entendimiento de la protección debida del patrimonio público consiste en la gestión eficiente y eficaz de los bienes públicos, que resulta de los principios de la función administrativa, particularmente los de eficacia, economía y moralidad, (artículo 209 de la Constitución) y del control fiscal a partir de criterios financieros, operativos y de resultados (artículo 268.1 de la Constitución)”*: Consejo de Estado, Secc. 3, Sub. B, Sentencia del 8 de septiembre de 2021, exp. 25000 23 24 000 2011 00388 01.

Radicación: 25000-23-24-000-2012-00252-01
Actor: Luis Ramiro Escandón Hernández
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Referencia: acción popular / segunda instancia
Decisión: Confirma la decisión de negar las pretensiones

argumentativas y probatorias suficientes, para desvirtuar tales presunciones, lo que no ocurrió en el presente caso. Por otra parte, la gestión adecuada de los recursos naturales del subsuelo, a través de la concesión minera regular consulta el derecho o interés colectivo a la protección del patrimonio público.

2.5. Sobre la condena en costas

58. La Sala se abstendrá de condenar en costas pues no se configuran los supuestos requeridos para ello en los artículos 38 de la Ley 472 de 1994, interpretados en las sub reglas establecidas en la Sentencia de unificación del 6 de agosto de 2019⁴².

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: RECONOCER a la Agencia Nacional de Minería como sucesora procesal del Servicio Geológico Colombiano, de acuerdo con el artículo 68 del Código General del Proceso.

SEGUNDO: CONFIRMAR la Sentencia de primera instancia, del 22 de marzo de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la presente sentencia.

TERCERO: NO CONDENAR en costas.

CUARTO: por Secretaría, una vez de ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

FREDDY IBARRA MARTÍNEZ

-Aclaración de voto-

Firmado electrónicamente

MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ

-Aclaración de voto-

Firmado electrónicamente

ALBERTO MONTAÑA PLATA

⁴² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete de Decisión, Sentencia del 6 de agosto de 2019, exp. 15001-33-33-007-2017-00036-01 (AP)REV-SU.