



Radicado: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953)
Demandante: Cerro Matoso S.A.

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., quince (15) de septiembre de dos mil veinticinco (2025).

Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953)
Actor: CERRO MATOSO S.A.
Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA
Asunto: Auto resuelve medida cautelar

El despacho resuelve la solicitud de suspensión provisional solicitada por la parte actora, respecto de algunos apartes del artículo 8º de la Resolución No. 293 del 15 de mayo de 2015 proferida por la Agencia Nacional de Minería (en adelante ANM).

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El 17 de noviembre de 2015¹, la sociedad Cerro Matoso S.A. por intermedio de apoderado judicial presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho², con la que pretende que se declare, de manera principal, la nulidad de la Resolución No. 293 de 15 de mayo de 2015 proferida por la ANM, *“mediante la cual se establecen los parámetros, criterios y la fórmula para la fijación del precio base de liquidación de las regalías y compensaciones de Níquel”* y; en forma subsidiaria, la nulidad del artículo 8º de la referida resolución que reguló lo relativo a la *“serie de precios histórica”*.

En consecuencia, la sociedad actora solicitó que se condene a la entidad demandada a restituir *“todas las sumas que ésta hubiere pagado como consecuencia de la aplicación de la Resolución 293 de 2015 por concepto de regalías y compensaciones del níquel”*, más el ajuste con base en el IPC, intereses legales y moratorios, sobre

¹ Folio 1 del cuaderno No. 1.

² Folios 640 al 688 del cuaderno principal.



dichas sumas. Además, solicitó que se ordene la reparación de todos los daños que se causen a la sociedad actora por la aplicación de la resolución cuya anulación se pretende.

Trámite de la solicitud de suspensión provisional presentada junto con la demanda

2. Por escrito presentado junto con la demanda, la sociedad Cerro Matoso S.A., solicitó de manera principal, la suspensión provisional de todos los efectos de la Resolución No. 293 de 2015 y en forma subsidiaria, los del artículo 8º de ese acto administrativo³.

3. Surtido el trámite procesal correspondiente, mediante proveído del 26 de febrero de 2016⁴, el despacho dictó *"la medida cautelar innominada consistente en interpretar, provisionalmente el precepto del artículo 8º de la Resolución 293 de 15 de mayo de 2015 dictada por la Agencia Nacional de Minería - ANM bajo el entendido que su aplicación temporal sólo comprende las situaciones jurídicas que se presenten a futuro, excluyendo cualquier retroactividad de lo allí prescrito"* y negó la solicitud de medidas cautelares respecto de los demás apartes de la Resolución No. 293 de 2015.

El magistrado sustanciador fundamentó su decisión en los derechos adquiridos y el derecho a la propiedad, así como en el artículo 15 de la Ley 1530 de 2012⁵. Sostuvo

³ "Artículo 8º. Serie de precios histórica. Los titulares mineros productores de Níquel y que lo obtengan en cualquiera de sus presentaciones y que en virtud de las disposiciones del artículo 23 de la Ley 141 de 1994 hayan suscrito contratos de concesión en vigencia de la norma referida, o que sus contratos se hayan prorrogado con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, deberán reportar a la Autoridad Minera y a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), en medio físico y medio magnético, la información descrita en el artículo anterior, respecto los periodos comprendidos por el tercer trimestre del año 1994 o desde la fecha de prórroga del respectivo contrato y el trimestre anterior a la publicación del presente acto administrativo, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente resolución. Esta información servirá para efectuar la reliquidación de las regalías que se han causado y pagado de forma provisional en los contratos mineros actualmente vigentes a los que les resulte aplicable las prescripciones de la Ley 141 de 1994 y las normas que la hayan adicionado o modificado.

Quienes suministren la información que trata el inciso anterior, será responsables por la veracidad de la información reportada, y serán objeto de requerimiento bajo apremio de multa y consecuentemente, de la imposición de multas sucesivas, conforme a la legislación minera en el caso de no presentarla, o en caso de presentarla de manera inoportuna, incompleta errónea. En estos eventos, se procederá a liquidar de manera provisional el valor de las regalías, conforme al precio establecido en el trimestre anterior". Se subraya.

⁴ Folios 169 al 191 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares.

⁵ "Artículo 15. Precios base de liquidación de regalías y compensaciones. La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería señalarán, mediante actos administrativos de carácter general, los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley. Para tal efecto, tendrán en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiego, refinación y comercialización, según corresponda



que la finalidad del artículo 8º de la Resolución 293 de 2015, consistente en *“reliquidar las regalías que se han causado y pagado en forma provisional”*, esto es, volver a examinar los montos de regalías ya cancelados, contradice el ordenamiento jurídico superior, por cuanto pretende aplicar una fórmula de liquidación a situaciones jurídicas ya consolidadas. Descartó el argumento de la ANM, según el cual, la norma es coherente con lo pactado en el otrosí al acuerdo suscrito el 5 de agosto de 1985⁶, por no encontrar que de su lectura se desprenda una autorización para la aplicación retroactiva de la norma. Encontró la acreditación sumaria del perjuicio irremediable, pues a pesar de no haber pagado ningún valor hasta ese momento con ocasión de la Resolución demandada, existe la posibilidad cierta, real e inmediata de hacerse efectiva la reliquidación retroactiva de las regalías ya causadas y pagadas. Finalmente consideró que la medida cautelar adecuada no era la suspensión provisional, en tanto hay lugar a salvar una parte del contenido normativo que es razonable y ajustado a derecho, sino la de *“interpretación conforme”*, entendiendo que el artículo 8º de la Resolución 293 de 2015, *“sólo puede estar llamado a gobernar situaciones futuras”*.

4. La anterior decisión fue objeto de recurso de súplica por la ANM⁷, el municipio de Montelíbano⁸, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁹ y el departamento de Córdoba¹⁰. Mediante auto de 24 de noviembre de 2016¹¹, esta Subsección revocó el proveído del 26 de febrero de 2016 y, en su lugar, denegó la solicitud de suspensión provisional elevada por la parte actora.

Como fundamento de la decisión explicó que no se configuraba una abierta contradicción entre la norma acusada y el ordenamiento superior, por cuanto era necesario determinar el alcance de la provisionalidad pactada entre las partes en el contrato de concesión minero 866 de 1963, lo cual no es posible realizar con los

con el objeto de establecer la definición técnicamente apropiada para llegar a los precios en borde o boca de pozo o mina. En el caso del gas, el precio base estará asociado al precio de comercialización de dicho producto en boca de pozo, teniendo en cuenta las condiciones generales señaladas sobre el particular en la normativa y regulación vigente”. Resaltado y subrayado del despacho.

⁶ *“Segundo. La modificación contenida en el punto Primero del presente otrosí, aplicará provisionalmente desde el mes de marzo (segundo trimestre) del año 2005 hasta el momento en que se fije el precio base de liquidación de regalías por parte de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME – de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 141 de 1994, momento en el cual la Autoridad Minera, hará efectivo lo que se disponga en los actos administrativos que sean expedidos para el efecto”.* Folio 106 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares.

⁷ Recurso presentado el 4 de marzo de 2016 (fls. 192 al 201 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares).

⁸ Recurso presentado el 4 de marzo de 2016 (fls. 208 al 234 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares).

⁹ Recurso presentado el 4 de marzo de 2016 (fls. 238 al 246 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares).

¹⁰ Recurso presentado el 4 de marzo de 2016 (fls. 257 al 260 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares).

¹¹ Folios 300 al 307 del cuaderno No. 1 de medidas cautelares.



elementos existentes en esta etapa procesal. Además, no encontró que se hubiese aportado prueba sumaria del perjuicio irremediable.

La solicitud de suspensión provisional por hechos sobrevinientes

5. El 3 de julio de 2020¹², por considerar que existen hechos sobrevinientes que ameritan el decreto de medidas cautelares¹³, la parte actora, con fundamento en el inciso final del artículo 233 del CPACA, solicitó la suspensión provisional de los efectos del aparte subrayado del artículo 8º de la Resolución No. 293 de 2015:

"Artículo 8º. Serie de precios histórica. Los titulares mineros productores de Níquel y que lo obtengan en cualquiera de sus presentaciones y que en virtud de las disposiciones del artículo 23 de la Ley 141 de 1994 hayan suscrito contratos de concesión en vigencia de la norma referida, o que sus contratos se hayan prorrogado con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, deberán reportar a la Autoridad Minera y a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), en medio físico y medio magnético, la información descrita en el artículo anterior, respecto los periodos comprendidos por el tercer trimestre del año 1994 o desde la fecha de prórroga del respectivo contrato y el trimestre anterior a la publicación del presente acto administrativo, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente resolución. Esta información servirá para efectuar la reliquidación de las regalías que se han causado y pagado de forma provisional en los contratos mineros actualmente vigentes a los que les resulte aplicable las prescripciones de la Ley 141 de 1994 y las normas que la hayan adicionado o modificado.

Quienes suministren la información que trata el inciso anterior, serán responsables por la veracidad de la información reportada, y serán objeto de requerimiento bajo apremio de multa y consecuentemente, de la imposición de multas sucesivas, conforme a la legislación minera en el caso de no presentarla, o en caso de presentarla de manera inoportuna, incompleta errónea. En estos eventos, se procederá a liquidar de manera provisional el valor de las regalías, conforme al precio establecido en el trimestre anterior".

La demandante descartó el argumento expuesto por la Subsección para efectos de revocar la medida cautelar inicialmente decretada, según el cual era necesario "establecer el alcance de la provisionalidad pactada entre las partes del contrato de concesión minero", en la medida que el estudio de legalidad de los actos administrativos generales, como el reglamento aquí demandado, debe hacerse frente a las normas en que debía fundarse y no frente a negocios jurídicos particulares.

Seguidamente, planteó que los motivos que dieron lugar a la revocatoria de la medida cautelar de suspensión provisional habían sido superados por la ocurrencia de hechos sobrevinientes que acreditan las condiciones requeridas para su decreto. Lo anterior,

¹² De conformidad con el correo electrónico que obra a folio 2 del cuaderno No. 2 de medidas cautelares.

¹³ Folios 3 al 9 del cuaderno No. 2 de medidas cautelares.



en la medida que el perjuicio se concretó con las actuaciones desplegadas por las autoridades con el fin de obtener pagos retroactivos con fundamento en lo dispuesto por el artículo 8º de la Resolución No. 293 de 2015.

Para acreditar lo anterior, aportó copia de: (i) la Resolución No. 293 del 12 de junio de 2019 de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME¹⁴, por la cual se deroga la Resolución 562 de 2017 dictada por esa misma entidad y se publica la serie histórica de precios base de níquel para la liquidación de regalías aplicables entre el IV trimestre de 2007 y el III trimestre de 2012; (ii) la Resolución GSC-0576 del 27 de septiembre de 2018 dictada por la ANM¹⁵, por medio de la cual se declaran unas obligaciones económicas causadas en vigencia de los contratos 866 de 1963 y 1727 de 1991 y, se determina, que la sociedad Cerro Matoso S.A., en su calidad de concesionario adeuda a la ANM sumas de dinero, entre otros conceptos, por liquidación de regalías de níquel y; (iii) el Auto No. 0063 del 7 de febrero de 2020¹⁶, por el cual la Contraloría General de la República abrió proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-2020-0052-UCC-PRF-006-2020 en contra de Cerro Matoso S.A. y otros, que tiene como entidad afectada por el presunto detrimento patrimonial a la Nación – ANM.

Concluyó que mantener los efectos del artículo en mención, mientras se decide sobre su legalidad, supone la posibilidad real y cierta de que la sociedad demandante se vea obligada a pagar sumas excesivas de dinero, con fundamento en una norma que contraviene abiertamente normas superiores, lo que conllevaría la paralización total de la operación de la sociedad actora con todo lo que ello implica.

El trámite procesal de la solicitud de suspensión provisional por hechos sobrevinientes

6. Mediante auto del 21¹⁷ de julio y 12¹⁸ de agosto de 2025 el despacho ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar de conformidad con lo previsto en el artículo 233 del CPACA. Dicho plazo transcurrió entre el 25 y el 27 de agosto del año en curso¹⁹.

¹⁴ Folios 10 al 19 del cuaderno No. 2 de medidas cautelares.

¹⁵ Folios 10 al 19 del cuaderno No. 2 de medidas cautelares.

¹⁶ Folios 20 al 26 del cuaderno No. 2 de medidas cautelares.

¹⁷ Índice 223 del aplicativo SAMAI.

¹⁸ Índice 247 del aplicativo SAMAI.

¹⁹ Aunque el traslado inicialmente corrió entre el 24 y 28 de julio de 2025, es importante tener en cuenta que dada la interrupción del proceso comprendida entre el 24 de julio y 5 de agosto de 2025, con ocasión de la enfermedad grave de la apoderada de Cerro Matoso S.A, este despacho, por auto de 11 de agosto de 2025, ordenó correr traslado nuevamente de la medida cautelar, sin perjuicio de tener por debidamente presentados los escritos de las partes e intervinientes en el proceso, que fueron radicados el 29 de julio y el 5 de agosto de 2025.



7. Mediante memorial del 26 de agosto de 2025²⁰, la ANM se opuso a la petición de medidas cautelares, en razón a que no se cumplen los requisitos del último inciso del artículo 233 del CPACA. Ello, porque considera que, no se han superado los motivos que llevaron a revocar la medida cautelar innominada de interpretación provisional del artículo 8 de la Resolución No. 293 de 2015, dado que subsiste la necesidad de realizar un análisis integral sobre la cláusula de provisionalidad pactada contractualmente, que requiere discusión jurídica y probatoria durante el proceso. Además, porque tampoco se acreditó un perjuicio irremediable, en la medida que ni siquiera el pago de la reliquidación clasifica en esa categoría, pues el Consejo de Estado señaló que, en el evento de prosperar las pretensiones, se ordenaría la devolución de lo cancelado.

Asimismo, señaló que para reiterar la solicitud de la medida provisional previamente negada, la norma exige que se superen los motivos que llevaron a su negativa, en este caso, los señalados en el auto del 26 de febrero de 2016. Sin embargo, la solicitud se realiza sobre supuestos hechos sobrevinientes relativos a las razones que tuvo el Consejo de Estado para revocar *-que no para negar-* la medida cautelar oficiosa decretada de "interpretación provisional" y, solicitar ahora, la "suspensión provisional" parcial del acto administrativo.

8. Por su parte, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, mediante memorial del 29 de julio de 2025²¹ ratificado el 25 de agosto de 2025²², pidió negar la medida cautelar ya que no han desaparecido los elementos que llevaron al Consejo de Estado a su rechazo inicial. Sostiene que no se aprecia un giro sustancial *-hechos novedosos-* que ameriten revocar la negativa previa, como lo exige el artículo 233 CPACA, sino un intento de la parte actora dirigido a reabrir el "debate cautelar" sin sustento jurídico válido.

De igual forma, solicitó reconocer personería jurídica al abogado Luis Felipe Guzmán Jiménez como apoderado actual de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme al poder²³ allegado al proceso y la renuncia²⁴ presentada por el anterior apoderado.

²⁰ Índice 257 del aplicativo SAMAI.

²¹ Índice 241 del aplicativo SAMAI.

²² Índice 255 del aplicativo SAMAI.

²³ Índice 219 del aplicativo SAMAI.

²⁴ Índice 218 y 220 del aplicativo SAMAI.



II. CONSIDERACIONES

1. Normativa aplicable

Por tratarse de una demanda promovida con posterioridad al 2 de julio de 2012, al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones procesales contenidas en el CPACA²⁵, con las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021²⁶; así como las disposiciones del CGP, en virtud de la integración normativa definida por el artículo 306 del primero de los estatutos mencionados²⁷

2. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 149-2 CPACA²⁸, en concordancia con lo establecido por el artículo 295 del Código de Minas (Ley 685 de 2001)²⁹ y lo definido por la jurisprudencia de la Sala Plena de la Sección Tercera, el asunto *sub examine* es

²⁵ "Artículo 308. Régimen de transición y vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. // Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. // Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

²⁶ "Artículo 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley. (...) De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011. // En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones".

²⁷ "Artículo 306. Aspectos no regulados. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

²⁸ "Artículo 149. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: (...) 2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional". Es importante precisar que, si bien el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011 fue modificado por el artículo 24 de la Ley 2080 de 2021, de conformidad con lo establecido en su artículo 86, dicha ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esa ley.

²⁹ "Artículo 295. Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia."



de conocimiento de esta Sección en única instancia³⁰, con prescindencia del monto de la condena perseguida. Lo anterior, toda vez que: (i) la parte demandada es la ANM³¹, entidad estatal del orden nacional³²; (ii) las pretensiones se formularon en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho y, (iii) el objeto de la controversia versa sobre la anulación de un acto administrativo que fijó los criterios, parámetros y fórmula para la fijación del precio base de liquidación de las regalías y compensaciones de níquel, lo que ciertamente constituye un asunto minero.

Por otra parte, este despacho es competente para pronunciarse acerca de la medida cautelar solicitada, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 125 del CPACA³³, teniendo en cuenta que, como se dijo, se trata de un proceso tramitado en única instancia ante esta Corporación.

³⁰ Reglamento Interno del Consejo de Estado (Acuerdo 080 de 12 de marzo de 2019). "Artículo 13. Distribución de los procesos entre las Secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Tercera: (...) 1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros. 2. Los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre las materias enunciadas en el numeral primero".

³¹ Decreto 4134 de 2011. "Artículo 1°. Creación y Naturaleza Jurídica de la Agencia Nacional de Minería, ANM. Créase la Agencia Nacional de Minería ANM, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía."

³² Ley 489 de 1998. Artículo 38. Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...)

2. Del Sector descentralizado por servicios: (...) c) Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...)"

³³ "Artículo 125. De la expedición de providencias. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;

b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;

c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;

d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;

e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;

f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;

g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja".



3. Las medidas cautelares en el CPACA

De acuerdo con el artículo 229 del CPACA las medidas cautelares tienen por objeto proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, con el fin de lograr la efectividad del derecho sustancial. Ellas proceden, de acuerdo con esa misma norma, *"[e]n todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada y podrán ser decretadas por el juez o por el Magistrado Ponente, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia"*.

A partir del análisis de la disposición normativa en comento, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido las características principales de esta figura, así³⁴:

- Pueden ser solicitadas y decretadas en cualquier clase de proceso declarativo que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos³⁵;
- Se requiere solicitud previa del demandante;
- La autoridad judicial podrá ordenarlas en cualquier estado del proceso una vez presentada la demanda;
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; y
- El decreto de medidas cautelares no constituye prejuzgamiento, lo que obliga al juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.

³⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 3 de diciembre de 2012, expediente: 11001-03-24-000-2012-00290-00.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 23 de febrero de 2016, expediente: 11001-03-24-000-2015-00408-00.



Por otra parte, es dable mencionar que con la entrada en vigor de la Ley 1437 de 2011, el legislador introdujo, al sistema tradicional, un amplio esquema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo, que *“se constituye en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva”*³⁶. Así, se incorporó un régimen innominado, atípico y extensivo de medidas cautelares, que permite al juez o magistrado decretar aquellas que considere *“necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*³⁷. Lo anterior, con el fin de que aquel que pretenda de la administración de justicia la declaración, constitución o ejecución de un derecho, pueda asegurar la eficacia de la sentencia y evitar el riesgo de inejecución del fallo judicial que se profiera en beneficio de quien acude a la jurisdicción³⁸.

Conforme a ello, el artículo 230 del CPACA³⁹ prevé, que las medidas cautelares pueden ser de tipo preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión y deberán tener relación directa con las pretensiones que hayan sido formuladas en la demanda. De acuerdo con esa misma disposición, como medida cautelar el juez o magistrado podrá ordenar que se mantenga o restablezca una situación, la suspensión de un

³⁶ Ver: Congreso de Colombia. Exposición de motivos, Proyecto de ley No. 315 de 2010 - Cámara y 198 de 2009 - Senado, Gaceta del Congreso 1.173 del 17 de noviembre de 2009, que derivó en la Ley 1437 de 2011.

³⁷ CPACA, *“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. // La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento. (...)”*.

³⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera: auto del 18 de febrero de 2019, radicación 25000-23-26-000-2011-01342-01(46301) y Corte Constitucional, sentencia C-379 del 27 de 2004.

³⁹ *“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. “Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: // 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible. // 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida. // 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo. // 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos. // 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer. // Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente”*.



procedimiento o actuación administrativa, la adopción de una decisión administrativa o la realización o demolición de una obra, el cumplimiento de obligaciones de hacer o de no hacer para las partes del proceso o, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

4. La suspensión provisional de los actos administrativos como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo.

La posibilidad de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo suspenda provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley⁴⁰, encuentra su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política de 1991.

Así, la suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en aquellos eventos en los que se advierta la infracción a las normas superiores.

En ese sentido, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos, ya que su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, que el acto administrativo sea ejecutable, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho⁴¹.

El artículo 231 del CPACA establece cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que pueda ser decretada una medida de esta naturaleza, en los siguientes términos:

"Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

⁴⁰ Constitución Política. Artículo 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

⁴¹ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.



En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".*

De esta manera, cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional procede (i) a solicitud de parte; (ii) cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de medidas surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de pruebas allegadas con la solicitud y; (iii) cuando también se pretende el restablecimiento, será necesario que el actor acredite –adicionalmente y al menos de manera sumaria- el perjuicio alegado en la demanda⁴².

Al respecto, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación⁴³:

"Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud.

(...)

La contradicción y el análisis entre las normas invocadas y el acto administrativo exige, entonces, que luego de un estudio de legalidad inicial, juicioso y serio, se pueda arribar a la conclusión de que el acto contradice o no la norma superior invocada, exigiendo, se insista, la rigurosidad del Juez en su estudio, con fundamento en el acto o las pruebas allegadas con la solicitud".

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de 22 de septiembre de 2021, exp 11001-03-26-000-2021-00071-00(66795); MP. José Roberto SÁCHICA Méndez.

⁴³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, auto del 17 de marzo de 2015, expediente: 11001031500020140379900.



Ahora bien, la Ley 1437 de 2011 introdujo una variación importante en relación con los requisitos de la suspensión provisional de actos administrativos, pues, en efecto, mientras el artículo 152 del CCA condicionaba la medida a que la infracción de la norma superior fuese manifiesta y surgiera únicamente de la confrontación directa entre el acto demandado y los preceptos invocados, el actual estatuto de procedimiento administrativo presenta un régimen más flexible que: i) no exige que la vulneración o violación sea ostensible o manifiesta; ii) permite analizar no solamente las normas invocadas en la solicitud sino también las que se señalen en la demanda y; (iii) faculta al juez para adentrarse en un análisis probatorio del material aportado con la solicitud de suspensión, a fin de establecer si el acto administrativo vulnera las normas invocadas y si, en consecuencia, es procedente decretar la medida solicitada.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado:

"(...) lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine qua non que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. (...) Ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudios, pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1°) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud".⁴⁴

En todo caso, quien solicita la aplicación de la medida debe llevar al juez los argumentos que le permitan adoptar una decisión con suficiencia, de manera que *"la carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantiza que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio, ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia"*⁴⁵.

5. Solicitud de medida cautelar por hecho sobreviniente

De acuerdo con el inciso final del artículo 233 del CPACA, *"[c]uando la medida haya sido negada, podrá solicitarse nuevamente si se han presentado hechos*

⁴⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta, providencia de 24 de enero de 2013, exp. 11001-03-28-000-2012-00068-00; M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 18 de julio de 2016, Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00111-00.



sobrevinientes y en virtud de ellos se cumplen las condiciones requeridas para su decreto” (negrilla fuera de texto), lo cual significa que es posible efectuar un nuevo pronunciamiento sobre las cautelas previamente denegadas.

No obstante, la procedencia de la medida estará ligada a la demostración precisamente del acaecimiento de ese hecho sobreviniente, y que, por cuenta de ello, se cumplen, ahora sí, las condiciones necesarias para la suspensión.

Comoquiera que en la ley no se encuentra definido qué debe entenderse por la expresión “*hecho sobreviniente*”, las distintas Secciones del Consejo de Estado han efectuado aproximaciones a este concepto, partiendo de un entendimiento amplio del mismo y dotándolo de los siguientes elementos⁴⁶:

- i) Lo primero que ha precisado la jurisprudencia es que debe tratarse de *hechos*, es decir, de aspectos fácticos y no jurídicos, de manera que esta oportunidad no se convierta en un espacio para el planteamiento de nuevas construcciones teóricas sobre la violación del ordenamiento superior. Así, ha dicho esta Corporación que “*lo invocado para la procedencia de una nueva medida cautelar debe responder a un aspecto meramente fáctico y no jurídico, es decir, la ocurrencia de un hecho y no la presentación de un argumento nuevo*”⁴⁷.
- ii) En cuanto al carácter de *sobreviniente*, se ha entendido que debe tratarse de situaciones que sobrevengan, es decir, que surjan u ocurran con posterioridad a la decisión mediante la cual se niega la primera solicitud de medida cautelar presentada.
- iii) Por último, se ha precisado también que estos hechos deben guardar relación con las pretensiones de la demanda y con el objeto del proceso.

A partir de estas consideraciones, el Consejo de Estado ha señalado que “*para entender acreditado un “hecho sobreviniente” deben concurrir los siguientes elementos: (i) supuestos fácticos y su correspondiente prueba (contrario sensu no pueden ser alegados como argumentos de derecho), (ii) deben acontecer luego de que fuese*

⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 26 de noviembre de 2021, expediente 11001-03-26-000-2020-00042-00 (65992) y 11001-03-26-000-2020-00052-00 (66049) acumulados.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 7 de noviembre de 2019, radicación 11001-03-24-000-2017-00268-00.



negada la primera solicitud de medida cautelar y (iii) deben tener relación con las pretensiones objeto de la demanda⁴⁸.

Acreditadas estas circunstancias, que permitan superar el requisito de procedibilidad exigido para solicitar una medida cautelar, luego de que esta haya sido previamente negada, deberá analizarse entonces si ese hecho tiene como efecto el cumplimiento de las condiciones requeridas para proceder con el decreto de la medida cautelar, pues solo ello habilitaría la modificación de la decisión negativa previamente adoptada.

6. Caso concreto

6.1. Como se indicó en el acápite de antecedentes de la presente providencia, corresponde al despacho decidir la solicitud que hace nuevamente la sociedad actora de decretar la suspensión provisional de un aparte del artículo 8º de la Resolución No. 293 de 15 de mayo de 2015⁴⁹, por considerar que, aun cuando la Subsección efectuó un pronunciamiento sobre este asunto mediante providencia de 24 de noviembre de 2016, hechos nuevos y sobrevinientes justifican que se proceda con el decreto de la medida cautelar.

Tales hechos se relacionan, fundamentalmente, con la expedición, en aplicación del artículo 8º de la Resolución No. 293 de 2015, de los siguientes actos administrativos de carácter particular:

- i) Resolución No. 293 del 12 de junio de 2019 de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME por la cual se deroga la Resolución 562 de 2017 dictada por esa

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ "Artículo 8º. Serie de precios histórica. Los titulares mineros productores de Níquel y que lo obtengan en cualquiera de sus presentaciones y que en virtud de las disposiciones del artículo 23 de la Ley 141 de 1994 hayan suscrito contratos de concesión en vigencia de la norma referida, o que sus contratos se hayan prorrogado con posterioridad a la entrada en vigencia de la norma, deberán reportar a la Autoridad Minera y a la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME), en medio físico y medio magnético, la información descrita en el artículo anterior, respecto los periodos comprendidos por el tercer trimestre del año 1994 o desde la fecha de prórroga del respectivo contrato y el trimestre anterior a la publicación del presente acto administrativo, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente resolución. Esta información servirá para efectuar la reliquidación de las regalías que se han causado y pagado de forma provisional en los contratos mineros actualmente vigentes a los que les resulte aplicable las prescripciones de la Ley 141 de 1994 y las normas que la hayan adicionado o modificado.

Quienes suministren la información que trata el inciso anterior, será responsables por la veracidad de la información reportada, y serán objeto de requerimiento bajo apremio de multa y consecuentemente, de la imposición de multas sucesivas, conforme a la legislación minera en el caso de no presentarla, o en caso de presentarla de manera inoportuna, incompleta errónea. En estos eventos, se procederá a liquidar de manera provisional el valor de las regalías, conforme al precio establecido en el trimestre anterior".



misma entidad y se publica la serie histórica de precios base de níquel para la liquidación de regalías aplicables entre el IV trimestre de 2007 y el III trimestre de 2012.

- ii) Resolución GSC-0576 del 27 de septiembre de 2018 dictada por la ANM, por medio de la cual se declaran unas obligaciones económicas causadas en vigencia de los contratos 866 de 1963 y 1727 de 1991 y se determina que la sociedad Cerro Matoso S.A., en su calidad de concesionaria, adeuda a la ANM algunas sumas de dinero, entre otros conceptos, por liquidación de regalías de níquel; y
- iii) Auto No. 0063 del 7 de febrero de 2020 por el cual la Contraloría General de la República abrió proceso de responsabilidad fiscal No. PRF-2020-0052-UCC-PRF-006-2020, en contra de Cerro Matoso S.A. y otros, que tiene como entidad afectada por el presunto detrimento patrimonial a la Nación – ANM.

6.2. Al respecto, lo primero que advierte el despacho es que, en efecto, mediante providencia de 24 de noviembre de 2016 se resolvió la solicitud de suspensión provisional presentada por la demandante, la cual estaba fundada, con relación al artículo 8º de la Resolución No. 293 de 2015, en la extralimitación de la facultad reglamentaria de la ANM para regular mediante un acto administrativo general un procedimiento particular para reliquidar retroactivamente regalías causadas y pagadas en virtud de unos contratos de concesión minera cuya vigencia expiró. Lo anterior, a juicio de la sociedad actora, resultaba abiertamente violatorio de las disposiciones superiores contenidas en el artículo 15 de la Ley 1530 de 2012⁵⁰. En consonancia con lo anterior, la parte demandante alegó que el referido artículo violaba el principio de irretroactividad de la ley y seguridad jurídica, establecido en materia de regalías por el artículo 228 del Código de Minas⁵¹.

⁵⁰ "Artículo 15. Precios base de liquidación de regalías y compensaciones. La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería señalarán, mediante actos administrativos de carácter general, los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la presente ley. Para tal efecto, tendrán en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiago, refinación y comercialización, según corresponda con el objeto de establecer la definición técnicamente apropiada para llegar a los precios en borde o boca de pozo o mina (...)."

⁵¹ "Artículo 228. Estabilidad de las regalías. El monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, serán los vigentes a la época del contrato de concesión y se aplicarán durante toda su vigencia. Las modificaciones que sobre estas materias adopte la ley, sólo se aplicarán a los contratos que se celebren y perfeccionen con posterioridad a su promulgación".



La referida decisión judicial, que al resolver el recurso de súplica negó la procedencia de la medida, fue debidamente notificada y se encuentra en firme. En el proveído la Sala sostuvo que, al acordarse por las partes la provisionalidad respecto a la fórmula para liquidar las regalías en el otrosí al acuerdo suscrito el 5 de agosto de 1985⁵², y establecer el artículo 8º de la Resolución 293 de 2015 que las regalías liquidadas de manera provisional debían ser liquidadas con los nuevos criterios de tasación, no se configuró una abierta contradicción entre la norma acusada y el ordenamiento superior, pues era necesario determinar el alcance de la provisionalidad pactada entre las partes en el contrato de concesión minero 866 de 1963, lo cual no era posible realizar con los elementos existentes en esta etapa procesal. Encontró, además, que no se aportó prueba sumaria del perjuicio irremediable.

6.3. Pues bien, analizados los argumentos presentados para el caso concreto y los requisitos que deben ser acreditados en los términos de la jurisprudencia atrás indicada, el despacho advierte que:

- i) La expedición de la Resolución GSC-0576 del 27 de septiembre de 2018 de la ANM; la Resolución No. 293 del 12 de junio de 2019 de la Unidad de Planeación Minero Energética – UPME y el Auto No. 0063 del 7 de febrero de 2020 de la Contraloría General de la República, constituyen hechos y no argumentos jurídicos, en la medida que corresponden a actuaciones desplegadas por las autoridades mencionadas en aplicación del artículo 8º de la Resolución No. 293 de 2015 aquí demandada, por virtud de las cuales se pretende obtener de la sociedad actora “pagos retroactivos calculados exclusivamente” con base en ese precepto normativo.
- ii) Esos hechos tuvieron lugar con posterioridad a la decisión mediante la cual la Sala negó las medidas cautelares inicialmente peticionadas, pues mientras ésta fue proferida el 24 de noviembre de 2016, dichos actos administrativos de carácter particular fueron dictados el 12 de junio de 2018, el 27 de septiembre de 2018 y el 7 de febrero de 2020.

⁵² Ut supra nota al pie de pág. No. 6.



iii) Sin embargo, estos hechos no tienen relación con las pretensiones de la demanda ni con el objeto del proceso, pues su conexidad, desde el punto de vista de lo que constituye el problema jurídico del presente asunto, es apenas aparente, como pasa a explicarse.

En efecto, la demanda presentada en este proceso se dirigió en contra de la Resolución No. 293 de 2015 que estableció los parámetros, criterios y la fórmula para la fijación del precio base de liquidación de las regalías y compensaciones de Níquel y, en forma subsidiaria, en contra del artículo 8º del referido acto administrativo, que definió la serie de precios histórica, por considerar que con su expedición se vulneraron disposiciones jurídicas superiores: artículos 29 y 58 de la Constitución Política; artículo 23 de la Ley 141 de 1994; artículos 68 y 228 de la Ley 685 de 2001; artículo 2º del Decreto 2191 de 2003; artículo 15 de la Ley 1530 de 2012; artículo 52 de la Ley 4ª de 1913; artículos 2 y 38 de la Ley 153 de 1887 y artículo 65 de la Ley 1437 de 2011. Por esas mismas razones, en su momento se solicitó la suspensión provisional de dicho acto, bajo argumentos jurídicos que se analizaron y definieron en la oportunidad correspondiente.

Por su parte, los actos administrativos que la sociedad demandante indica como *hechos nuevos*, son actos distintos que no complementaron, modificaron o ajustaron la resolución acusada o la regulación general que ella plantea, sino que crean unas situaciones jurídicas particulares y concretas, ajenas a la discusión de legalidad que se adelanta en este proceso. Dichos actos además, gozan de presunción de legalidad y son susceptibles de ser demandados de manera autónoma ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, como en efecto ocurrió, respecto de las Resoluciones No. 293 del 2019 de la UPME y GSC-0576 de 2018 de la ANM, de conformidad con lo afirmado por la peticionaria en la solicitud objeto de estudio.

En este sentido, y sin desconocer que este último es consecuencia de la efectividad del primero, es claro que la determinación de unas obligaciones económicas por concepto de liquidación de regalías de níquel, no aporta ningún elemento adicional para el análisis abstracto de legalidad de la Resolución No. 293 de 2015, que es el que corresponde adelantar en este escenario judicial, ni tiene por tanto la virtualidad de modificar las conclusiones planteadas en la providencia del 24 de noviembre de 2016, en la que se decidió denegar la solicitud de suspensión provisional elevada por la parte actora, no sólo por no encontrar acreditada la prueba sumaria del perjuicio irremediable,



sino también por no hallar configurada una abierta contradicción entre la norma acusada y el ordenamiento superior.

Así las cosas, es evidente que no se cumplen los requisitos exigidos para que, ahora sí y por cuenta del alegado *hecho sobreviniente*, resulte procedente la medida de suspensión provisional, en la medida que los actos administrativos posteriores a la demanda no desvirtúan la presunción de legalidad de la resolución acusada, ni tampoco aportan o inciden en los cargos de nulidad que plantea la sociedad actora en el proceso, porque constituyen una nueva situación jurídica que, si bien impacta económicamente a la sociedad actora, son actos susceptibles de ser demandados de manera autónoma ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Por lo demás, el despacho advierte una falencia en la carga argumentativa que correspondía cumplir a la peticionaria, pues sus esfuerzos en esta materia estuvieron dirigidos a acreditar de manera sumaria el perjuicio irremediable, omitiendo demostrar de qué manera los actos administrativos expedidos con posterioridad al momento en que se resolvió sobre las medidas cautelares permitían dar por configurados los requisitos necesarios para proceder con la suspensión del acto, lo cual exigía establecer una ilación entre la disposición acusada, el hecho sobreviniente y el presupuesto de la suspensión provisional, es decir, la consecuente vulneración del ordenamiento superior.

Por el contrario, en el presente asunto la peticionaria se centró en argumentar las razones por las cuales los *"hechos sobrevinientes"* permitían acreditar sumariamente el perjuicio irremediable, pasando por alto que cuando se decidió en oportunidad anterior sobre las medidas cautelares, la Sala tampoco encontró probada una abierta contradicción entre el acto administrativo acusado y el ordenamiento superior, argumento frente al cual la actora se limitó a plantear reproches jurídicos respecto de la *"provisionalidad pactada entre las partes"*. Reproches que, además de que en este momento resultan impertinentes y extemporáneos, no encuentran correspondencia con las circunstancias fácticas presentadas al proceso como sobrevinientes, para poder efectuar un nuevo análisis de legalidad de la norma acusada, para efectos de adoptar una medida cautelar en el *sub lite*.

Así las cosas, con fundamento en las razones atrás expuestas, el despacho no



dispondrá la suspensión provisional solicitada por la sociedad demandante, con la advertencia de que de conformidad con el artículo 229 del CPACA⁵³, esta decisión no constituye un prejuzgamiento, ni compromete la posición del despacho al momento de decidir de fondo los asuntos sometidos a su análisis y decisión, puesto que simplemente responde al análisis inicial y previo que corresponde realizar en este estado procesal.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

III. RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión provisional del aparte subrayado del artículo 8º de la Resolución No. 293 de 15 de mayo de 2015 expedida por la ANM (transcrito en el aparte 1.3.1. de esta providencia), por las razones atrás expuestas.

SEGUNDO: ACEPTAR la renuncia presentada por el abogado Juan Paulo Serrano Roa, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.110.482.501 y portador de la tarjeta profesional No. 203.817 del Consejo Superior de la Judicatura al poder a él otorgado por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado⁵⁴, toda vez que reúne los requisitos señalados en el inciso cuarto del artículo 76 del CGP⁵⁵.

TERCERO: RECONOCER personería judicial al abogado Luis Felipe Guzmán Jiménez, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.052.396.715 y portador de la tarjeta profesional No. 258.617 como apoderado de la Agencia Nacional de Defensa

⁵³ **“Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”.

⁵⁴ Índice 218 y 220, Samai.

⁵⁵ **“Artículo 76. Terminación del poder.** El poder termina con la radicación en secretaría del escrito en virtud del cual se revoque o se designe otro apoderado, a menos que el nuevo poder se hubiese otorgado para recursos o gestiones determinadas dentro del proceso. (...) La renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia en el juzgado, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.”



Radicado: 11001-03-26-000-2015-00174-00 (55953)
Demandante: Cerro Matoso S.A.

Jurídica del Estado, conforme al poder a él otorgado⁵⁶ y a lo dispuesto en los artículos 74 del CGP⁵⁷ y 5º de la Ley 2213 del 2022⁵⁸.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

P.22/C4/T4/CD4

⁵⁶ Índice 219, Samai.

⁵⁷ **Artículo 74. Poderes.** Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados. El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. (...) Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio."

⁵⁸ **Artículo 5. Poderes.** Los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento. (...)"