



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

Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN

Bogotá D.C., primero (1) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicado: 11001-03-26-000-2018-00181-00 (62603)

Demandante: FABIOLA DEL SOCORRO RESTREPO PIEDRAHÍTA

Demandado: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA Y OTRO

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Temas: PROPUESTA DE CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA - No concede un derecho adquirido, sino solo la prelación respecto de otras propuestas / MORA EN LA CONCLUSIÓN DE UN TRÁMITE ADMINISTRATIVO – Puede comprometer la responsabilidad patrimonial, pero no tiene la vocación de viciar el acto administrativo.

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho promovida contra el Departamento de Antioquia y la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A., con el fin de que se anulen las Resoluciones No. S201500357826 del 30 de diciembre de 2015 -mediante la cual se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451- y S2016060004647 del 17 de marzo de 2016 -confirmatoria de la anterior-.

I.- ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito presentado el 8 de agosto de 2016¹ (fl. 1 c. ppal.), la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahíta interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Departamento de Antioquia y de la sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A., con el fin de que se anulen las resoluciones (i) S201500357826 del 30 de diciembre de 2015 -mediante la cual se rechazó la

¹ La demanda fue radicada inicialmente ante el Tribunal Administrativo de Antioquia. Sin embargo, mediante auto del 24 de agosto de 2018, esa Corporación remitió el expediente para que fuera conocido en única instancia por el Consejo de Estado.



propuesta de contrato de concesión JHP-14451- y (ii) S2016060004647 del 17 de marzo de 2016 -confirmatoria de la anterior-.

Como consecuencia de esa declaración, se pretendió el reconocimiento de perjuicios materiales, así² (fl. 46 c. ppal.):

> Para doña Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahita (VÍCTIMA) estima el valor de los perjuicios materiales por el rechazo de su propuesta en aproximadamente CINCUENTA MILLONES DE PESOS (\$50'000.000) por los Gastos en que ha incurrido por gastos , pago de honorarios a abogados, técnicos, ingeniero de minas, viáticos, visitas, asesorías técnicas para su proyecto minero, desde la presentación de su propuesta hasta la presentación de la demanda.

> Perjuicios materiales por gastos de trabajos de Exploración realizados en la cantera de la placa JHP-14451, como planos, exámenes en laboratorio, muestreo, estudios de georreferenciación, estudios ambientales, asesorías ambientales, prospección minera, entable minero etc. desde la presentación de su propuesta hasta la presentación de la demanda se estiman en CIEN MILLONES DE PESOS (\$100'000.000).

> Perjuicios materiales por material de la cantera Dejado de explotar desde la presentación de su propuesta hasta la presentación de la demanda se estiman en DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA TRES MILLONES (\$2.333'000.000). Lo anterior debido a que el metro cúbico de material vale aproximadamente \$20.000 en bruto y las reservas de la Cantera "LA Fabiola" solicitada por Contrato de Concesión minera JHP 14451, se estiman en dos millones de metros cúbicos (2'000.000 metros cúbicos), para un término de siete años, término que duró el trámite del contrato minero en la Secretaría de Minas hasta la presentación de la demanda, da un valor aproximado de DOS MIL TRESCIENTOS TREINTA Y TRES MILLONES (\$2.333'000.000). por ser en bruto. Lo anterior de conformidad a las tarifas establecidas por Resolución de la Agencia Nacional Minera para el pago de Regalías por Materiales de Construcción (...).

7- Condéñese a la parte demandada a pagar a la demandante por material de la cantera Dejado de explotar desde la presentación de su propuesta hasta por el término de duración del contrato minero, o sea por el término de 30 años que se estiman en DIEZ MIL MILLONES DE PESOS (\$10'000.000.000). Lo anterior debido a que el metro cúbico de material vale aproximadamente \$20.000 en bruto y las reservas de la Cantera "LA Fabiola" solicitada por Contrato de Concesión minera JHP 14451, se estiman en dos millones de metros cúbicos (2'000.000 metros cúbicos), para un término de treinta años, término que duraría el contrato minero en la Secretaría de minas y por ser en bruto. Lo anterior de conformidad a las tarifas establecidas por Resolución de la Agencia Nacional Minera para el pago de Regalías por Materiales de Construcción. Teniendo en cuenta que esta pretensión es cobijando los perjuicios materiales hacia el futuro para toda la familia Alzate Restrepo: ACLARANDO no se debe considerar para nada este valor o pretensión para determinar la Cuantía ni la competencia DE ESTA DEMANDA por ser tasados con enfoque para un futuro, en equivalente por compensación al contrato minero.

² Las transcripciones que se hacen a lo largo del texto son textuales, con inclusión de posibles errores.



También se pretendió (i) el reconocimiento de perjuicios inmateriales a favor de la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahíta y de sus hijos³, en la suma de 100 SMLMV para cada uno, (ii) que todos los valores reconocidos fueran indexados, (iii) que se condene ultra y extra petita de acuerdo con lo que resulte probado en el proceso y (iv) que se condene en costas a las accionadas.

Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, se narró lo siguiente:

El 25 de agosto de 2008, la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahíta presentó la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451, para la exploración y explotación de un yacimiento de arenas y gravas naturales y silíceas, localizado en el municipio de Rionegro, Antioquia.

En octubre de 2010, la señora Restrepo Piedrahíta suscribió la minuta de contrato de concesión, luego de que la autoridad minera emitiera diversos conceptos técnicos y jurídicos que daban viabilidad a la propuesta. Sin embargo, esa minuta no fue firmada por el gobernador de Antioquia y, en su lugar, fue dejada sin efectos. Debido a que hubo cambio de gobernador departamental, las minutas de contrato de concesión minera regresaron del despacho del gobernador a la Secretaría de Minas, para que allí se efectuaran los ajustes correspondientes.

El 25 de julio de 2012 se anotaron en el Catastro Minero Colombiano “*las áreas que corresponden al Proyecto Vial Aburrá Oriente, conocido como el Túnel de Oriente, declarado de utilidad Pública e interés social por medio de la Resolución N° 28057 del 12 de octubre de 2012 expedida por la Gobernación de Antioquia*” (fl. 3 c. ppal.).

A raíz de esta situación, se hizo una nueva evaluación técnica de la propuesta, en la que se concluyó que el proyecto minero era viable para un área de 27,0191 hectáreas (ha). Sin embargo, para la continuación del trámite se requirió la actualización de una información técnica y financiera, y se le indicó a la proponente que debía contar con el concepto favorable de la gerencia del proyecto vial túnel de oriente, a quien se le había otorgado la autorización temporal NGC-10111 en una zona aledaña. El objeto de ese título era la explotación de los mismos minerales para los que se presentó la propuesta JHP-14451.

³ A folio 47 (c. ppal.) se enlistó a los señores Héctor Alfonso Alzate Restrepo, Lía Margarita Alzate Restrepo, Liliana Andrea Alzate Restrepo, Jaime Alberto Alzate Restrepo y Gloria Cristina Alzate Restrepo, sin que en la identificación de las partes del proceso se incluyeran como parte demandante (fl. 1 c. ppal.).



Mediante oficio 201200062535 del 11 de diciembre de 2012, la Dirección de Titulación Minera de la Gobernación de Antioquia solicitó a la sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. el concepto técnico “*relacionado con la exploración y explotación en el área libre susceptible de contratar JHP-14451 debido a que se encuentra en zona aledaña al proyecto*” (fl. 9 vto. c ppal.). Este requerimiento fue atendido por la gerencia de la sociedad mediante oficio del 20 de diciembre siguiente, en el sentido de señalar la inconveniencia técnica de otorgar la propuesta JHP-14451.

Mediante oficio 201300048109 del 30 de abril de 2013, proferido en el expediente NGC-10111 -autorización temporal-, la Dirección de Titulación Minera requirió a la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. para que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 literal e) de la Ley 685 de 2001, aportara los conceptos técnicos relacionados con la viabilidad y compatibilidad técnica entre las labores adelantadas en la autorización temporal NGC-10111 y aquellas contempladas en varias propuestas de contrato minero que se hallaban superpuestas -entre las que se encontraba la propuesta JHP-14451-.

En atención al anterior requerimiento, la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. manifestó que desistía de efectuar labores en el área superpuesta con la propuesta JHP-14451 -oficio 201300214149 del 7 de junio de 2013-, razón por la que se expidió el concepto técnico 1223202 de fecha 13 de marzo de 2014, que aceptó la reducción del área de la autorización temporal NGC-10111.

Mediante Concepto Técnico 1222486 del 13 de febrero de 2014 se señaló que la propuesta JHP-14451 no presentaba superposición con áreas de protección ambiental, por lo que era viable el otorgamiento del título minero. En consecuencia, el 16 de julio de 2014 se realizó una nueva evaluación de la solicitud y se requirió a la interesada que presentara nueva información técnica y financiera.

Sin embargo, mediante oficio 201500067913 del 27 de octubre de 2015, la Dirección de Proyectos Especiales de la Secretaría de Infraestructura Física del Departamento de Antioquia conceptuó, previa solicitud efectuada por la Dirección de Titulación Minera, que no era técnicamente viable la ejecución de labores de minería en el área de la propuesta JHP-14451, por la incidencia que estas tendrían sobre el proyecto de infraestructura vial antes mencionado.



Dadas las anteriores vicisitudes en el trámite minero, la señora Restrepo Piedrahita formuló una acción de tutela, en cuyo fallo de primera instancia se amparó el derecho al debido procedimiento administrativo y se ordenó a la autoridad minera que se emitiera un pronunciamiento de fondo sobre la propuesta JHP-14451. Sin embargo, esta decisión fue revocada por el Tribunal Superior de Medellín.

En ese contexto, se profirió el informe técnico-jurídico 1237969 del 30 de diciembre de 2015, mediante el cual se recomendó el rechazo de la propuesta JHP-14451, dada la superposición que presentaba con el área de utilidad pública que ocupaba el proyecto vial, lo que dejaba un área libre de apenas 2,5 ha.

Este concepto fue adoptado en la resolución S201500357826 del 30 de diciembre de 2015, mediante la cual se rechazó la propuesta de contrato de concesión de marras. Contra esa decisión, el 21 de enero de 2016 se interpuso el recurso de reposición, pero este fue despachado desfavorablemente mediante la resolución S2016060004647 del 17 de marzo de 2016.

1.1. Causales de nulidad invocadas

La accionante adujo que los actos cuestionados fueron expedidos con infracción de las normas en que debían fundarse y con falsa motivación.

Para fundamentar la causal de infracción normativa, adujo que los actos atacados (i) inobservaron lo previsto en los artículos 6 y ss. del Decreto 933 de 2013 y (ii) que con su expedición se vulneraron los derechos constitucionales al trabajo y al mínimo vital -arts. 25 y 53 C. Pol.-, (iii) a la igualdad -art. 13 C. Pol.- y (iv) al debido proceso administrativo -art. 29 C. Pol.-.

En primer lugar, argumentó que “*los actos administrativos transgreden los artículos 6 y subsiguientes del Decreto 933 de 2013, por cuanto con la documentación aportada se deja ver que los requisitos han sido satisfechos [por la proponente minera], transgrediendo sus derechos constitucionales, jurisprudenciales y legales*” (fl. 33 c. ppal.).

En relación con la vulneración del **derecho al trabajo**, señaló que “*la demandante y su familia se encontraban explotando los minerales del yacimiento objeto del litigio*” para su sustento y que al haberseles “*negado o rechazado su propuesta sin*



haber razón alguna (pues fueron primeros en solicitar el material)", no solamente se está afectando su derecho al trabajo, sino que se están desconociendo sus inherentes garantías al mínimo vital, dignidad humana y solidaridad.

Para sustentar el cargo de violación del **derecho a la igualdad**, explicó que tiene "derecho a que se le den las mismas oportunidades de explotar los recursos naturales, que al resto de coasociados o administrados, eso sí se cumple con los requisitos que el Estado exige para ello, como en el caso de [la] representada" (fl. 41 c. ppal.).

En relación con el **debido proceso administrativo**, se adujo que la autoridad minera incurrió en mora en el cumplimiento de sus deberes, por cuanto la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451 ya había agotado su trámite hasta el punto de haberse suscrito la respectiva minuta por la proponente minera. Sin embargo, fue la propia administración la que dilató los pasos siguientes del procedimiento administrativo, de tal forma que permitió que sobre la misma área de esa propuesta se inscribiera una anotación de utilidad pública en virtud de la cual ulteriormente el proyecto minero se hizo inviable.

Para sustentar la segunda causal de nulidad invocada, la parte actora adujo que hay **falsa motivación** por dos razones. En primer lugar, porque en los actos acusados se consideró que la propuesta JHP-14451 no cumplía con los requisitos legales, a pesar de que en el 2010 la propia autoridad requirió a la proponente para que firmara la correspondiente minuta, lo que significaba que los requisitos para el otorgamiento de la concesión minera sí fueron satisfechos.

En segundo lugar, porque como fue la demora de la entidad la que propició un cambio en las condiciones en que se encontraba el área de la propuesta, se inobservó el principio de confianza legítima al señalar que dicha propuesta ya no cumplía los requisitos, sin que se estableciera a favor de la proponente la aplicación del mecanismo de compensación económica previsto en el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014.

2. El trámite en única instancia

2.1. El presente proceso fue conocido inicialmente por el Tribunal Administrativo de Antioquia, quien mediante auto del 16 de noviembre de 2016 admitió la demanda (fl. 347). Posteriormente, por medio de auto del 24 de agosto de 2018 se remitió el



expediente al Consejo de Estado, para su conocimiento en única instancia (fl. 506). Por tal motivo, mediante proveído del 27 de febrero de 2019 esta Corporación avocó conocimiento del caso (fl. 514).

2.2. El Departamento de Antioquia contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, por considerar que en el procedimiento administrativo minero se tuvo conocimiento de los diversos actos y comunicaciones en virtud de los cuales se estableció la zona de utilidad pública y la imposibilidad técnica y jurídica de desarrollar el proyecto minero en esa área.

También adujo que la supuesta mora en que incurrió la administración en el trámite de la propuesta JHP-14451, en realidad se debió (i) a la conducta de la propia parte al interponer una recusación a la autoridad minera delegada que tuvo que ser resuelta por la Agencia Nacional de Minería, (ii) a la transición de gobernante y de legislación -Ley 1382 de 2010- que hubo durante el transcurso del procedimiento administrativo, (iii) a la existencia de restricciones para el otorgamiento de títulos mineros en ciertas áreas, prevista en los artículos 35 y 36 de la Ley 685 de 2001.

2.3. La sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. se opuso a las pretensiones. Para el efecto, expuso que carecía de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no fue autora “*de los actos administrativos demandados, pues además, dada su naturaleza de persona jurídica de derecho privado, no puede ocuparse de temas de titulación minera, lo que corresponde al fondo de la presente demanda*” (fl. 463 c. ppal.).

También adujo que la demandante nunca adquirió derecho de exploración o explotación de minerales, pues al no alcanzar la propuesta JHP-14451 el estatus de título minero dejó a la proponente con una mera expectativa. Por tal motivo, no hay lugar al reconocimiento de los perjuicios reclamados, por cuanto la actividad extractiva que se hacía en esa zona por parte de la demandante -según lo indicado en el hecho 39 de la demanda- constituía una actividad ilícita al no estar amparada por un acto administrativo que la avalara.

2.4. En auto del 28 de febrero de 2023 se vinculó a la Agencia Nacional de Minería - ANM como como tercera interesada en el resultado del proceso (Samai, índice 61). Por virtud de esta vinculación, la entidad contestó la demanda y solicitó que se negaran las pretensiones. Afirmó que carece de legitimación en la causa por pasiva,



en tanto no fue la autoridad que expidió el acto definitivo cuya nulidad se pretende. Además, explicó que, de acuerdo con unos actos de delegación administrativa, la competencia en materia de tramitación y celebración de contratos de concesión en el departamento de Antioquia está en cabeza de la Secretaría de Minas de la Gobernación.

También consideró que la decisión de rechazar la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451 fue acertada, en tanto obedeció a la existencia de una superposición de una zona de utilidad pública con el área solicitada en concesión. En ese contexto, debía contarse con una autorización de la entidad encargada de ejecutar el proyecto de interés público, encaminada a establecer las condiciones en que podría adelantarse el proyecto minero, requisito que no se cumplió y habilitó el rechazo de la solicitud minera, pues no era necesario que la obra pública ya estuviera construida.

2.4. En audiencia inicial celebrada el 6 de octubre de 2023 se fijó el litigio y se decretaron las pruebas solicitadas por las partes (Samai, índice 90). Al culminar la etapa probatoria, se corrió traslado a las partes alegar y al Ministerio Público para que rindiera concepto (Samai, índice 158).

2.5. En esta etapa procesal, la accionante, el Departamento de Antioquia y la sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. insistieron en las consideraciones jurídicas expresadas a lo largo del proceso (Samai, índices 160, 161 y 162). La ANM guardó silencio.

El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones, al considerar que los actos acusados se fundaron correctamente en una restricción legal sobreviniente que impedía jurídicamente la adjudicación del título minero solicitado. En efecto, al momento de resolver la propuesta, el área se encontraba incluida dentro de una zona excluida de la minería por mandato de la Ley 1382 de 2010 y del artículo 35 de la Ley 685 de 2001, lo que constituía una causal objetiva de rechazo.

Asimismo, precisó que la parte demandante no contaba con un derecho subjetivo consolidado susceptible de restablecimiento, pues la simple radicación de una propuesta de contrato de concesión minera no otorga, por sí sola, el derecho a obtener el título, sino que confiere una mera expectativa, la cual se encuentra condicionada a la verificación de requisitos técnicos, jurídicos y de viabilidad del



área, lo que habilitaba a la administración a denegar la solicitud en caso de incompatibilidad con normas superiores o con la destinación del suelo a obras de utilidad pública. En tal sentido, no se probó que la negativa de la autoridad minera vulnerara un derecho adquirido o desconociera las garantías constitucionales invocadas por la actora -como el debido proceso o la confianza legítima-.

Finalmente, señaló que es improcedente ordenar compensaciones o indemnizaciones derivadas de la negativa, ya que no se acreditó un daño antijurídico ni se probó la existencia de actividad minera formal previamente autorizada que hubiera sido interrumpida (Samai, índice 159).

II.- CONSIDERACIONES

1. Competencia

La jurisprudencia de esta Sección⁴ ha precisado que, cuando se controvierte la legalidad de un acto por medio del cual se rechaza la solicitud de celebración de un contrato de concesión minera la competencia será de esta Corporación en única instancia, pues no aplica el artículo 293 de la Ley 685 de 2001, sino la regla prevista en el artículo 295 *ibidem*⁵. Dado que en el caso particular se discute la legalidad de unos actos administrativos mediante los cuales se rechazó una propuesta de contrato de concesión minera, se entiende que el *sub lite* comporta un asunto de carácter minero y, en tal sentido, esta Corporación tiene competencia funcional para conocerlo en única instancia.

2. Ejercicio oportuno de la acción

La notificación de la Resolución No. S2016060004647 -que concluyó el procedimiento administrativo- se realizó el 18 de marzo de 2016. De este modo, el término de caducidad previsto en el artículo 164 numeral 2, literal d) del CPACA corría inicialmente hasta el 19 de julio siguiente. Sin embargo, como la solicitud de conciliación fue presentada el 19 de mayo de 2016 y la respectiva constancia se expidió el posterior 5 de julio, la oportunidad para demandar se extendió hasta el 6

⁴ Ver, por ejemplo, las providencias proferidas el 13 de febrero de 2014, exp. 48.521 (C.P. Enrique Gil Botero); el 8 de noviembre de 2021, exp. 53.038 (C.P. José Roberto Sáchica Méndez) y el 10 de octubre de 2022, exp. 57.154 (C.P. María Adriana Marín).

⁵ La Sala precisa que la determinación de la competencia se hace con aplicación de esta disposición, puesto que la demanda se radicó el 8 de agosto de 2016, esto es, antes de la entrada en vigor de las normas sobre competencia establecidas en la Ley 2080 de 2021.



de septiembre de 2016, por lo que la demanda presentada el 8 de agosto de esa anualidad fue oportuna.

3. Legitimación en la causa

El Departamento de Antioquia está legitimado en la causa por pasiva, en atención a que fungió como autoridad minera en el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451⁶.

En relación con la legitimación en la causa de la Agencia Nacional de Minería, debe precisarse que el artículo 211 de la Constitución Política permite a las autoridades administrativas delegar a sus subalternos o a otras autoridades las funciones que les son propias, en los términos que indique la ley. Dichas condiciones están previstas en el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, norma que también dispone que el delegatario es responsable de las decisiones y actuaciones que ejecute en desarrollo de las atribuciones delegadas y la autoridad delegante queda eximida de responsabilidad. Sin embargo, la Sección ha sido pacífica en establecer una excepción⁷, consistente en que:

Siempre que el demandante dirija sus ataques en la demanda y satisfaga las exigencias probatorias correspondientes, en aras de acreditar que el delegante tuvo participación o incidencia, por ejemplo, en la configuración de la desviación de poder, la falsa motivación, el vicio de procedimiento, etcétera, en el cual encuentre el juez incuso al acto administrativo sobre cuya legalidad decide, nada obsta para que, atendidas las circunstancias del caso concreto, también pueda deducirse responsabilidad al delegante, más allá de la que le quiepa al funcionario o entidad pública delegataria.

Así las cosas, se concluye que la Agencia Nacional de Minería se encuentra legitimada en la causa por pasiva, pues en la demanda se planteó un cargo de mora administrativa respecto del cual dicha entidad podría tener -ex ante- alguna injerencia, dada su participación en el procedimiento minero, al emitir pronunciamiento acerca de la recusación formulada en sede administrativa contra los funcionarios de la autoridad delegada.

⁶ Por virtud de la delegación administrativa efectuada mediante la Resolución No. 0271 del 18 de abril de 2013, prorrogada mediante Resoluciones No. 0229 del 11 de abril de 2014 y 210 del 15 de abril de 2015 de la Agencia Nacional de Minería.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 31 de octubre de 2007, exp. 11001-03-26-000-1997-13503-00 (13503). Esta tesis fue reiterada en los pronunciamientos proferidos por esta Subsección los días 12 de agosto de 2019 y 8 de noviembre de 2021, en el expediente con radicado 11001-03-26-000-2015-00014-00 (53038).



Por otra parte, la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. carece de legitimación en la causa, pues, aunque intervino en el trámite minero para emitir conceptos técnicos relacionados con la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451 - aspecto sobre el que se vuelve en detalle más adelante-, lo cierto es que en su condición de persona jurídica de derecho privado no ejerció ningún tipo de autoridad en relación con la expedición de los actos administrativos enjuiciados.

La señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahíta se encuentra legitimada en la causa por activa, en su condición de solicitante de la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451 y destinataria de los actos administrativos demandados. Debe precisarse que, aunque en la demanda se formulan pretensiones a favor de los hijos de la señora Restrepo Piedrahíta, lo cierto es que estas personas no agotaron el requisito de la conciliación extrajudicial, no otorgaron poder para demandar, ni fueron identificados como parte demandante en el libelo inicial. En tal sentido, debe comprenderse que no han sido parte del presente proceso.

4. Caso concreto

De conformidad con los cargos específicos de nulidad esgrimidos por la parte actora, corresponde a la Sala determinar si el Departamento de Antioquia, al expedir las Resoluciones S201500357826 del 30 de diciembre de 2015 y S2016060004647 del 17 de marzo de 2016 -mediante las cuales se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451-, incurrió en los defectos de infracción de las normas en que debían fundarse y falsa motivación.

Para resolver, la Sala considera pertinente realizar un recuento de los hechos y actuaciones jurídicamente relevantes ocurridas en el procedimiento administrativo que culminó con la expedición de los actos enjuiciados. Posteriormente, y a partir de dicho recuento crítico, se analizarán los cargos de nulidad planteados por la demandante.

El 25 de agosto de 2008 se radicó la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451, cuyo objeto era la exploración técnica y explotación económica de un yacimiento de arenas y gravas naturales, localizado en un área de 44,3862 ha (fl.



1⁸). La solicitante allegó los documentos técnicos de soporte el 1° de septiembre de 2008 (fl. 7).

El 4 de noviembre de 2009, la autoridad minera efectuó el informe técnico de captura de área inicial (fl. 11) y el 18 de marzo siguiente expidió el concepto técnico mediante el cual determinó que la propuesta presentaba una superposición parcial con la licencia de exploración L5159005, por lo que el área susceptible de ser contratada debía recortarse a 34,3739 ha (fl. 12).

Ese concepto fue acogido mediante acto administrativo que se notificó por estados el 7 de mayo de 2010, y en el que la autoridad minera requirió a la proponente para que manifestara si la nueva área objeto de la solicitud era de su interés (fl. 14). Este requerimiento fue atendido el 18 de mayo siguiente, cuando se aceptó la continuidad del trámite, se aportó la constancia del pago del canon superficiario anticipado y se allegó información técnica corregida y actualizada (fl. 37).

A través del concepto técnico No. 1145378 del 12 de octubre de 2010 se consideró que la propuesta era técnicamente aceptable y se recomendó la suscripción del contrato de concesión minera, pero se precisó que para efectos del otorgamiento del título correspondiente “*se entenderán excluidas de pleno derecho, las zonas, terrenos dentro del perímetro urbano y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001 está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales*” (fl. 24).

La autoridad minera elaboró la minuta de contrato y esta fue suscrita por la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahita (fl. 32), por lo que el documento pasó al despacho del gobernador de Antioquia para su firma. Sin embargo, mediante acto de trámite del 2 de mayo de 2012, se requirió a la proponente para que ajustara su propuesta a lo prescrito por la Ley 1382 de 2010, dado que esta nueva normativa había modificado varios apartes de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas- y eso no había sido tenido en cuenta en el trámite administrativo previo (fl. 46)⁹.

⁸ La foliatura a la que se alude en este aparte de la sentencia se refiere a la correspondiente al expediente administrativo, el cual fua aportado al expediente en medio magnético.

⁹ El requerimiento se efectuó en estos términos: “*Se requiere a la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahita (...) con el fin de que antes de continuar con el trámite de la contratación se dé cumplimiento a los siguientes requisitos ajustando su propuesta a la Ley 1382 de 2010, en el siguiente sentido:* • Los solicitantes de propuesta de contrato de concesión deberán señalar si dentro del área solicitada existe algún tipo de explotación minera, indicando su ubicación y metodología



Mediante oficio No. 2012-413-019543-1 del 18 de septiembre de 2012 la Agencia Nacional de Minería le comunicó a la Gobernación de Antioquia – Secretaría de Minas (autoridad minera delegada) que “*el día 25 de julio de 2012 se realizó la incorporación al Catastro Minero Colombiano de las áreas correspondientes al Proyecto de Utilidad Pública: Proyecto Vial Aburrá - Oriente (Túnel de Oriente y desarrollo vial Complementario correspondientes a la Fase II del contrato de Concesión No. 97-CO-20-1811) declarado de utilidad pública e interés social mediante Resolución No. 028057 de 12 de octubre de 2011 por parte de la Gobernación de Antioquia*” (fl. 47).

A raíz de lo anterior, la Secretaría de Minas evaluó nuevamente la propuesta y mediante concepto técnico No. 1189402 del 5 de diciembre de 2012 estableció que había una superposición con el trazado y zona de influencia del proyecto vial. Por tal motivo, se determinó que, para dar viabilidad técnica a la propuesta minera, se debía contar con un concepto favorable del concesionario vial y de la autoridad encargada de la gestión del proyecto de infraestructura, de conformidad con lo previsto en el artículo 35 del Código de Minas (fl. 89). Como producto de esta evaluación se expidió un acto mediante el cual se efectuaron requerimientos técnicos encaminados a determinar la viabilidad del otorgamiento del título minero (fl. 53).

El 20 de diciembre de 2012, la sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. remitió un informe técnico en el que explicó detalladamente las razones por las que se consideraba inconveniente “*conceder el título de explotación minera en cercanías del proyecto de conexión vial Aburrá Oriente*” (fl. 54).

Debido a estas variaciones en el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera, la señora Restrepo Piedrahíta formuló una petición¹⁰ en la que solicitó que se otorgara el título minero con base en la minuta firmada previamente. Además,

utilizada para conocer la existencia o no de dicha minería. (Artículo 16, parágrafo 1 de la Ley 685 de 2001, adicionado por la Ley 1382 de 2010 artículo 1º).

• La actualización de un anexo técnico que describirá los trabajos de exploración, los cuales deberán ser iguales o superiores a los mínimos definidos por el Ministerio de Minas y Energía, de acuerdo con el área y las características del proyecto minero; Artículo 271 de la Ley 685 de 2001, adicionado por la Ley 1382 de 2010 artículo 18, literal h).

En consecuencia, se concede el término de treinta (30) días de plazo contados a partir de la ejecutoria del presente auto, so pena de rechazar la propuesta de contrato de concesión minera (...).

¹⁰ El 9 de enero de 2013.



manifestó que había conflicto de intereses en la Gobernación de Antioquia, puesto que se encontraba fungiendo como autoridad minera delegada y como entidad que declaró la utilidad pública que se superpuso con la propuesta JHP-14451 (fl. 61).

Mediante la Resolución No. 091851 del 14 de agosto de 2013, la Gobernación de Antioquia aceptó la recusación formulada por la hoy accionante y ordenó remitir el expediente administrativo a la ANM para que continuara con su trámite (fl. 83)¹¹. Sin embargo, a través de la Resolución No. 0778 del 28 de noviembre de 2013, la ANM no aceptó la remisión y devolvió el expediente a la autoridad delegada, al considerar que no puede declararse un impedimento o recusación respecto de una entidad - Gobernación de Antioquia-, sino que debía verificarse la concurrencia de alguna causal respecto de los funcionarios que tenía a su cargo el conocimiento del asunto (fl. 88).

El 12 de febrero de 2014, la Secretaría de Minas asumió nuevamente el conocimiento del procedimiento administrativo, y mediante conceptos del 13 de febrero (fl. 98) y 16 de julio de 2014, precisó que, aunque no había superposición con áreas de protección ambiental, el proyecto minero sí se traslapaba con la zona de utilidad pública antes mencionada.

Previo requerimiento efectuado los días 10 de abril y 28 de septiembre de 2015, la Gerencia de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Infraestructura Física - Gobernación de Antioquia- explicó mediante oficio del 27 de octubre de 2010, que no era técnicamente viable el desarrollo de labores de explotación minera proyectadas en la propuesta JHP-14451, dada la superposición con la zona de utilidad pública. Estas consideraciones técnicas guardan plena concordancia con los fundamentos del concepto aportado previamente por la sociedad Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. desde el 20 de diciembre de 2012.

A partir de las anteriores consideraciones, mediante la Resolución No. S20100357826 del 30 de diciembre de 2015, se rechazó la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451, por cuanto el área solicitada se superponía con el “*Proyecto de Utilidad Pública: Proyecto Vial Aburrá - Oriente (Túnel de Oriente y*

¹¹ Previo a expedir este acto, el 27 de mayo de 2013, la autoridad minera delegada envió una consulta al Ministerio de Minas y Energía, para que le impartiera una orientación acerca de la decisión que debía adoptarse (fl. 73). Sin embargo, luego de que dicho Ministerio remitiera por competencia el asunto a la Agencia Nacional de Minería -17 de junio de 2013 (fl. 76)-, esta entidad precisó que los supuestos que daban lugar a la recusación o al conflicto de intereses debían verificarse en relación con los funcionarios y no frente a la Gobernación -11 de julio de 2013 (fl. 78).



desarrollo vial Complementario correspondientes a la Fase II del contrato de Concesión No. 97-CO-20-1811) declarado de utilidad pública e interés social mediante Resolución No. 028057 de 12 de octubre de 2011 por parte de la Gobernación de Antioquia". Además, el desarrollo de actividades mineras no fue avalado por las entidades encargadas de la gestión del proyecto de infraestructura -art. 35 Código de Minas-. Esta decisión fue confirmada en la Resolución No. S2016060004647 del 17 de marzo de 2016.

- **Análisis del cargo de infracción normativa**

Conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley 685 de 2001 -Código de Minas-, el contrato de concesión minera determina el surgimiento del derecho a explorar y explotar los recursos mineros. Para que se perfeccione, este negocio jurídico debe inscribirse en el Registro Minero Nacional, siempre que previamente se haya acreditado, por parte del solicitante, el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la legislación minera.

Por su parte, el artículo 16 del Código de Minas establece que la solicitud de otorgamiento de un título minero “*no confiere, por sí sola, frente al Estado, derecho a la celebración del contrato de concesión*”, sino que únicamente “*confiere al interesado, un derecho de prelación o preferencia para obtener dicha concesión si reúne para el efecto, los requisitos legales*”. Por tal motivo, en el contexto del procedimiento para la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión minera bajo el régimen ordinario, esta Subsección¹² ha precisado que corresponde a una actuación administrativa iniciada por solicitud de parte¹³ en ejercicio de un interés particular y ha sido categórica en advertir sobre la misma, que:

- i) *No determina el derecho al otorgamiento del título minero y por ende, tampoco el derecho a la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión, de tal forma que durante todo el trámite gubernativo reglado y hasta el perfeccionamiento del título, el proponente solo adquiere una mera expectativa respecto al cumplimiento de los presupuestos legales exigidos para la consolidación del derecho, los cuales, aunque puedan llegar a perfeccionarse en el futuro, son tan solo probabilidades o esperanzas que no constituyen derechos subjetivos consolidados;*
- ii) *Se otorga a dicha propuesta el valor y la fuerza legal para producir efectos jurídicos bajo un derecho de prelación o preferencia frente terceros y otras propuestas posteriores, así como frente a la Entidad, quien, en concurrencia de*

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia de 8 de noviembre de 2021. Radicado 11001-03-26-000-2015-00014-00 (53038). C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

¹³ Según ya se avizoró, en el caso del artículo 31 de la Ley 685 de 2001, el procedimiento para la celebración y perfeccionamiento de concesión con una comunidad minera corresponde a una actuación administrativa que puede iniciarse por solicitud de parte o de oficio por la autoridad minera.



proponentes, no tiene un poder discrecional para escoger, sino una facultad reglada definida por el cumplimiento de los requisitos legales por la primera propuesta recibida. En tal sentido, el cumplimiento de los requisitos básicos de la propuesta crea una situación subjetiva que debe ser respetada por los demás interesados y la Entidad bajo el principio prior in tempore potior iure (primero en el tiempo, mejor en el derecho); y,

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

Más específicamente, debe precisarse que la sola presentación de una propuesta de contrato de concesión minera no habilita al particular para iniciar actividades de exploración o explotación de los recursos minerales, cuya propiedad corresponde al Estado¹⁴. Este entendimiento se desprende de una interpretación sistemática de los artículos 14 y 16 de la Ley 685 de 2001, de la cual se concluye que, mientras no se haya perfeccionado el respectivo contrato de concesión o, en su caso, un permiso especial para la exploración y explotación de minas de propiedad estatal¹⁵, el único derecho que asiste al peticionario es el de prelación frente a solicitudes posteriores.

Estas precisiones adquieren plena relevancia en el caso particular, puesto que el cargo de infracción normativa se fundamenta en consideraciones fácticas y jurídicas que contravienen esta regla general según la cual, no puede haber explotación de minerales sin el amparo de un título minero. Específicamente, el cargo en cuestión se fundamentó en la supuesta transgresión de los artículos 6 y siguientes del Decreto 933 de 2013, así como la vulneración de los derechos constitucionales al trabajo, al mínimo vital y a la igualdad.

Como aspecto transversal a la formulación de estos fundamentos de nulidad, en varios apartes de la demanda -hechos, concepto de violación, estimación razonada de la cuantía- se señaló que desde antes de la presentación de la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451 la demandante ya se encontraba

¹⁴ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 332 y 360 de la Constitución Política de 1991, el Estado es titular del dominio sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables, razón por la cual su explotación genera, a su favor, una contraprestación económica denominada regalía. En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 685 de 2001 incorporó disposiciones relativas a la exploración y explotación de los recursos mineros, con el propósito de incentivar y regular dichas actividades, así como de garantizar su aprovechamiento racional.

¹⁵ Si bien el artículo 14 del Código de Minas dispuso que solo el contrato de concesión otorga derechos a explorar y explotar recursos mineros, no puede perderse de vista que, además de esa figura, el legislador también previó otras -como la extracción ocasional y el barequeo- en las que estos se conceden, sin necesidad de la suscripción de un negocio jurídico.



adelantando labores de explotación de minerales; por lo que, al negársele el otorgamiento del título correspondiente, consideró que le fueron vulnerados los derechos fundamentales anotados Tales afirmaciones fueron corroboradas por la propia demandante, quien, en la declaración rendida en la audiencia de pruebas del 18 de julio de 2025, respondió afirmativamente a la pregunta sobre si, al momento de solicitar el título minero, en el área correspondiente ya se estaba haciendo un aprovechamiento de la mina¹⁶ (Samai, índice 158).

En este contexto, está demostrado que la demandante se encontraba adelantando una explotación de recursos naturales no renovables sin que mediara un título minero habilitante, lo que tornaba esa actuación en una situación contraria al ordenamiento jurídico y, en particular, a las normas que regulan el aprovechamiento de los bienes del Estado por los particulares. En consecuencia, dicha actuación irregular no puede erigirse en fundamento válido para solicitar la nulidad de los actos administrativos cuestionados, ni sirve como sustento legítimo para invocar la vulneración de derechos constitucionales, pues la protección de tales intereses jurídicos no puede sustentarse en el ejercicio de una actividad prohibida o carente de autorización legal.

Aceptar la prosperidad de las pretensiones de nulidad en las circunstancias expuestas equivaldría a conferir validez a un aprovechamiento no autorizado de los recursos del Estado, lo cual resulta jurídicamente inadmisible. El ordenamiento jurídico no ampara expectativas generadas en contravención de la ley, y la salvaguarda de los derechos invocados exige que su ejercicio y reconocimiento se enmarquen en conductas ajustadas a derecho. Como se precisó en párrafos precedentes, la propuesta de contrato de concesión minera se tramitaba bajo el régimen general de titulación previsto en la Ley 685 de 2001, razón por la cual no correspondía a una solicitud de legalización o reconocimiento de minería ancestral o de subsistencia que estuviera desarrollando la accionante.

En consecuencia, la actividad desplegada por la parte demandante -explotación minera sin título- constituye una irregularidad que no puede erigirse en causa legítima para invalidar los actos administrativos cuestionados, toda vez que, se reitera, de tal situación no es posible derivar la vulneración de derechos fundamentales como el trabajo, el mínimo vital o la igualdad.

¹⁶ En la diligencia se dijo: Preguntada: (...) cuando usted presentó esa propuesta del contrato de concesión minera ¿ya usted (...) estaba explotando esa área? Contesta: Sí (...) (min. 25:20).



Ahora bien, la Sala no desconoce que, dentro del cargo por infracción normativa, también se alegó la vulneración de los artículos 6 y siguientes del Decreto 933 de 2013. No obstante, este planteamiento no puede prosperar, toda vez que dicho cuerpo normativo -*“por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero”*- resulta aplicable únicamente a las solicitudes de legalización de minería de hecho presentadas con posterioridad a su promulgación. En el presente caso, como se expuso en apartados precedentes, la solicitud JHP-14451 correspondió a una propuesta de contrato de concesión minera y no a una solicitud de legalización minera en virtud de la cual se estuviese buscando la formalización de una actividad económica ancestral o de subsistencia.

En consecuencia, se concluye que el cargo por infracción normativa no está llamado a prosperar y, por ende, no hay lugar a declarar la nulidad de las Resoluciones S201500357826 del 30 de diciembre de 2015 y S2016060004647 del 17 de marzo de 2016 con fundamento en esta causal.

- Análisis del cargo de falsa motivación

(i) La parte demandante adujo que los actos administrativos acusados están viciados de nulidad, por cuanto en el año 2010 suscribió la minuta del contrato de concesión minera, lo que, a su juicio, acreditaba el cumplimiento de los requisitos legales de cara a la obtención del título minero, de modo que el rechazo de la propuesta es contrario a derecho.

El artículo 45 de la Ley 685 de 2001 define el contrato de concesión minera como aquel celebrado entre el Estado y un particular para la exploración y explotación de minerales de propiedad estatal, precisando que su objeto es habilitar jurídicamente al concesionario para desarrollar tales labores. Este contrato es de naturaleza solemne y su existencia se encuentra supeditada a un requisito constitutivo: la inscripción en el Registro Minero Nacional.

El propio Código de Minas lo establece de manera expresa en varias disposiciones: (i) el artículo 50 dispone que “*para su perfeccionamiento y su prueba sólo necesitará inscribirse en el Registro Minero Nacional*”; (ii) el artículo 70 señala que el plazo de la concesión “*se contará desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional*”; y (iii) el artículo 14 establece que “*únicamente se podrá constituir,*



declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional”.

De ello se sigue que la mera suscripción de la minuta por parte de la proponente, sin la concurrencia de la autoridad competente y sin la inscripción en el RMN, constituye una actuación del procedimiento administrativo minero, pero no genera derecho adquirido, ni configura la existencia del título. La minuta firmada únicamente por la solicitante carece de efectos jurídicos plenos, por cuanto no perfecciona el contrato ni hace nacer a la vida jurídica el derecho a explorar y explotar el área solicitada.

Como quedó precisado previamente, luego de que la minuta fue suscrita únicamente por la hoy demandante, la autoridad minera efectuó un requerimiento para que se aportaran documentos e informes encaminados a cumplir los requisitos establecidos en la Ley 1382 de 2010, luego de lo cual se tuvo conocimiento de la anotación de la zona de utilidad pública en el Catastro Minero Colombiano, con los efectos sobre la inviabilidad técnica de la propuesta ya conocidos. Esta es la actuación que sirve como punto de partida en la formulación del cargo de nulidad que ahora se resuelve.

En lo que respecta a la incidencia de la Ley 1382 de 2010 sobre la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451, la Sala considera necesario precisar que, dado que al momento de la entrada en vigor de la ley, el contrato no se había perfeccionado, la autoridad minera estaba habilitada para aplicar retrospectivamente las nuevas disposiciones y requerir a la proponente minera para que efectuara los ajustes y aportara los documentos técnicos correspondientes.

En efecto, conforme a los artículos 14 y 16 de la Ley 685 de 2001, mientras no se hubiere otorgado ni perfeccionado el contrato de concesión minera, la solicitante únicamente detentaba un derecho de prelación o preferencia frente a otros interesados, pero no un derecho adquirido a la exploración o explotación minera. Esta distinción resulta fundamental, pues la expectativa generada por la radicación de una solicitud no configura una situación jurídica consolidada, sino una mera posibilidad sujeta al cumplimiento íntegro de las exigencias normativas vigentes hasta el momento del perfeccionamiento del título.



La Ley 1382 de 2010 introdujo modificaciones sustanciales al régimen de titulación minera, orientadas a fortalecer la protección del medio ambiente y a garantizar un uso racional de los recursos naturales no renovables. Tales disposiciones resultaban aplicables de manera inmediata a todas las solicitudes que, como en el caso de la propuesta JHP-14451, se encontraban en trámite sin haber consolidado todavía un derecho. Por lo tanto, la aplicación retrospectiva de la Ley 1382 a la propuesta en cuestión, no constituye una transgresión del principio de irretroactividad de la ley, sino el reconocimiento de que mientras no se haya configurado una situación jurídica consolidada, el administrado solo ostenta una expectativa legítima, sujeta a las variaciones normativas que el legislador considere necesarias.

En consecuencia, el argumento de la demandante carece de sustento jurídico, pues la suscripción de la minuta efectuada en 2010 no comportaba en sí misma el nacimiento de un derecho adquirido, pues hasta tanto el contrato no fuera perfeccionado mediante su inscripción en el Registro Minero Nacional, no podía predicarse la existencia del título minero, ni el correlativo derecho de exploración y posterior explotación. De este modo, se precisa que el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del título minero es algo que está sometidos a verificación por parte de la autoridad minera hasta el momento mismo en que se va a perfeccionar el contrato minero.

En este contexto, la Sala advierte que no se configuró vulneración alguna de la normativa aplicable, ni se desconoció el principio de confianza legítima. Por el contrario, la administración actuó dentro de sus competencias al continuar evaluando la propuesta hasta el momento de su decisión final, sin que la suscripción de la minuta, por sí sola, otorgara certeza jurídica sobre la concesión del derecho minero.

(ii) Como segundo fundamento del cargo de falsa motivación, la accionante adujo que la dilación administrativa permitió la alteración de las condiciones del área solicitada, desconociendo el principio de confianza legítima al negar la propuesta sin aplicar el mecanismo de compensación previsto en el artículo 8 de la Ley 1742 de 2014. Por su estrecha relación con estos fundamentos de nulidad, en este acápite también se examina la alegada violación del derecho al debido proceso¹⁷,

¹⁷ En la demanda se adujo que hacía parte del cargo de infracción normativa.



consistente en que, habiéndose agotado el trámite hasta la firma de la minuta, la administración retardó el procedimiento y posibilitó que el área fuera gravada con una zona de utilidad pública que tornó inviable el proyecto.

En primer lugar, debe decirse que no existe prueba que permita concluir que la administración incurrió en una dilación en el trámite de la propuesta de contrato de concesión minera JHP-14451. Por el contrario, del examen integral de las actuaciones se desprende que las decisiones fueron adoptadas dentro de un término razonable, atendiendo las particularidades del procedimiento y la complejidad técnica que involucra la verificación de los requisitos legales para el otorgamiento de títulos mineros.

Es importante resaltar que el Código de Minas no consagra un término específico para que la autoridad minera profiera la decisión definitiva sobre las solicitudes de contrato de concesión. El artículo 263 de dicho estatuto únicamente prevé que el procedimiento se impulsará de manera oficiosa, sin necesidad de gestión alguna por parte de los interesados, salvo la interposición de recursos y la presentación de oposiciones por terceros. En esa medida, el legislador no incorporó en el régimen minero una obligación de resolver en un plazo perentorio, ni contempló que el transcurso del tiempo sin decisión produzca efectos de nulidad respecto de los actos administrativos que finalmente se expidan.

Esta Subsección¹⁸ ha precisado que la tardanza en resolver un asunto administrativo puede dar lugar a otros efectos jurídicos -por ejemplo, la configuración de un daño antijurídico reclamable mediante la acción de reparación directa o la afectación del derecho fundamental al debido proceso susceptible de protección mediante acción de tutela-, pero no se traduce en la nulidad del acto administrativo finalmente expedido.

En ese contexto, como la sola alegación de mora administrativa carece de aptitud para configurar un vicio de legalidad de los actos acusados y en el caso particular no existió siquiera una dilación en torno a la cual pudiera verificarse la existencia de afectaciones a derechos subjetivos que vicien de nulidad los actos cuestionados, se negarán las pretensiones de la demanda, máxime si se tiene en cuenta que la actora no derribó la presunción de legalidad respecto de las motivaciones del rechazo de

¹⁸ Sentencia del 2 de junio de 2023. Exp. 67.516 (C.P. Marta Nubia Velásquez Rico).



la propuesta de contrato de concesión minera, pues la razón de la decisión fue la superposición de áreas que se presentaba con la zona afectada por la declaratoria de utilidad pública, y no existió razonamiento o fundamentación alguna que tendiera a controvertir las razones técnicas que respaldaron la decisión cuestionada.

5. Costas

El artículo 188 del CPACA establece que la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso. En este orden de ideas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 365 numeral 1 del CGP, la Sala condenará en costas a la parte demandante, y a favor de la parte demandada en atención a que en la presente decisión se niegan las pretensiones.

Adicionalmente, considerando que el artículo 361 *eiusdem* prevé que las costas están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el trámite procesal, así como por las agencias en derecho, las cuales se fijan con observancia de las tarifas establecidas por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016, se fijan agencias en derecho en la suma de ciento cincuenta y nueve millones setecientos treinta y siete mil quinientos pesos \$159.737.500, a cargo de la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahíta, y a favor del Departamento de Antioquia y de la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A., cifra que corresponde al 5% del valor de las pretensiones¹⁹²⁰ y que será dividida en partes iguales a favor de cada una de las demandadas.

La liquidación de las costas se efectuará de manera concentrada por conducto de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

¹⁹ “ARTÍCULO 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son:

1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL.

En única instancia. a. Cuando en la demanda se formulen pretensiones de contenido pecuniario, entre el 5% y el 15% de lo pedido (...”).

²⁰ De conformidad con la regla para la tasación de las agencias en derecho fijada en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de 2016, para la determinación de este rubro se debe tener en cuenta lo pedido en la demanda, que para el caso concreto asciende a la suma de \$3.194.750.000, en atención a que en la pretensión 7, la parte actora explícitamente consideró que la suma allí señalada no correspondía a una pretensión en concreto que pudiera ser tenida en cuenta para efectos de estimar la cuantía del proceso, sino que el reconocimiento del lucro cesante correspondería a lo probado en el proceso.



Radicación: 11001-03-26-000-2018-00181-00 (62603)
Actor: Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahita
Demandado: Departamento de Antioquia y otro
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A.

SEGUNDO: Negar las pretensiones de la demanda.

TERCERO: Condenar en costas a la señora Fabiola del Socorro Restrepo Piedrahita, a favor del Departamento de Antioquia y de la Concesión Túnel Aburrá Oriente S.A. Las costas serán liquidadas por esta Corporación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho se fija la suma de ciento cincuenta y nueve millones setecientos treinta y siete mil quinientos pesos \$159.737.500.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se firma en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalificador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente
MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Firmado electrónicamente
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF