



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

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación número: 11001-03-26-000-2021-00024-00 (66514)

Demandante: Wilmar Gallego Ospina y otro

Demandado: Agencia Nacional de Minería -ANM-

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Temas: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MINERO - Los requisitos y limitaciones que gobiernan el acceso a la actividad minera están regulados taxativamente en la ley. Es el legislador, y no la administración, quien define de manera expresa y cerrada las condiciones para adjudicar un título minero. / PRINCIPIO DE LEGALIDAD – La administración no puede introducir por vía interpretativa limitaciones que el legislador no quiso establecer. / ÁREA DE LA CONCESIÓN - El área solicitada constituye un elemento esencial del contrato de concesión minera, dado que define el espacio geográfico sobre el cual el titular adquiere derechos exclusivos de exploración y explotación, determinando a su vez los límites dentro de los cuales la actividad minera podrá desarrollarse. / DETERMINACIÓN DEL ÁREA DE LA CONCESIÓN - En la definición de su disponibilidad la autoridad minera debe verificar la inexistencia de aquellos requisitos e impedimentos normativamente definidos que pudieren afectar el polígono propuesto, trámite que, al cumplir una función de verificación, impide a la autoridad minera imponer restricciones adicionales no contempladas en la ley. / INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 64 DEL CÓDIGO DE MINAS – La norma fija límites de área y trayecto, sin establecer una prohibición absoluta y expresa sobre el número de corrientes de agua que puede comprender un polígono de concesión. / FALSA MOTIVACIÓN Y VIOLACIÓN DE NORMAS SUPERIORES – Los actos acusados se basaron en una prohibición inexistente y en una indebida aplicación del artículo 64, lo que configura falsa motivación y una violación de las normas en que debían fundarse.

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentado en contra de las Resoluciones 001027 del 26 de julio y 002006 del 6 de diciembre de 2019, proferidas por la Agencia Nacional de Minería, mediante las cuales se rechazó una solicitud de concesión minera.

I. SÍNTESIS DEL CASO

Los actores solicitan que se declare la nulidad de los actos administrativos que rechazaron y archivaron la propuesta de concesión minera QK9-15011, fundamentados en que el área solicitada contenía dos (2) corrientes de agua, pese a que el artículo 64 del Código de Minas¹ no prohíbe que el polígono contenga más de una. Los demandantes sostuvieron que la autoridad minera incurrió en una equivocada interpretación de la norma y quebrantó los derechos a la igualdad, debido proceso, y el principio de confianza legítima.

¹ Ley 685 de 2001.



II. DEMANDA

1. Con el alcance antes indicado, Wilmar Gallego Ospina y Fernando Arias Rondón, presentaron demanda² en contra de la Agencia Nacional de Minería –en adelante ANM-, a efectos de que se declare la nulidad de las Resoluciones 001027 del 26 de julio y 002006 del 6 de diciembre, ambas de 2019, por medio de las cuales se rechazó una solicitud de contrato de concesión minera y se resolvió un recurso de reposición confirmando el rechazo, debiéndose declarar *ajustada a derecho* la propuesta, con la orden de otorgar el contrato y su inscripción en el Registro Minero Nacional; a título de perjuicios, solicitaron 50 SMLMV a favor de cada uno de los demandantes, por *concepto de daño moral*³.

Hechos

2. Como fundamento fáctico de las pretensiones, en síntesis, se indicó lo siguiente:
3. El 9 de noviembre de 2015, los demandantes presentaron una solicitud de contrato de concesión minera (radicada bajo el número QK9-15011) para la exploración y explotación de minerales de oro y sus concentrados, así como arenas y gravas naturales y silíceas, en un yacimiento ubicado entre Cartago y Ansermanuevo, Valle del Cauca.
4. El 6 de agosto de 2016, la ANM determinó un área libre de 26,4368 hectáreas para la concesión solicitada, y mediante Auto del 13 de noviembre de 2018, requirió a los proponentes para que, en el término de un mes, manifestaran por escrito su aceptación del área libre resultante del recorte y adecuaran su propuesta allegando el Programa Mínimo Exploratorio (PME). Los demandantes cumplieron con este requerimiento el 13 de diciembre de 2018, presentando su aceptación del área y el PME conforme a lo solicitado por la autoridad minera.
5. El 15 de febrero de 2019, la ANM evaluó técnicamente la propuesta y concluyó que aunque el área estaba libre de superposiciones, se debían allegar nuevas coordenadas para dar cumplimiento al artículo 64 de la Ley 685 de 2001, conforme al cual, el área a conceder no puede contener más de un cauce o corriente de agua.

² Reformada el 22 de noviembre de 2021. Expediente digital, documento "47_RECEBEMEMORIALESPORCORREO ELECTRONICO_REFORMADE DEMANDAW"

³ Textualmente se solicitó: "**Primera.** Que, se declare la nulidad de las resoluciones N° 001027 del 26 de julio de 2019 y 002006 del 6 de diciembre de 2019 por medio de las cuales se rechazó una solicitud de contrato de concesión minera presentada por los señores Wilmar Gallego Ospina, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.763.299 y Gabriel Fernando Arias Rondón, identificado con cédula de ciudadanía N° 16.701.724, y se resolvió un recurso de reposición confirmando el rechazo. **Segunda.** Que, producto de la anterior declaratoria, se dé por *ajustada a derecho* la solicitud de contrato de concesión minera presentada por los señores Wilmar Gallego Ospina, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.763.299 y Gabriel Fernando Arias Rondón, identificado con cédula de ciudadanía N° 16.701.724. **Tercera.** Que, se ordene a la Agencia Nacional de Minería otorgar el contrato de concesión minera a los señores Wilmar Gallego Ospina, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.763.299 y Gabriel Fernando Arias Rondón, identificado con cédula de ciudadanía N° 16.701.724, y proceda con su debida inscripción en el Registro Nacional Minero. **Cuarta.** Que, se condene a la Agencia Nacional de Minería al pago de cincuenta salarios mínimos mensuales vigentes a favor de cada uno de los señores Wilmar Gallego Ospina, identificado con cédula de ciudadanía N° 9.763.299 y Gabriel Fernando Arias Rondón, identificado con cédula de ciudadanía N° 16.701.724, como *concepto de daño moral*. **Quinta.** Que, dicha cantidad, sea actualizada según la variación porcentual del índice de precios al consumidor existente entre el día de la radicación de la presente demanda, y el que exista cuando se produzca el fallo de segunda instancia, o, el auto que liquide los perjuicios acabados de solicitar. **Sexta.** Que, en caso de no ser el trámite adecuado, se apliquen el principio de *lura Novit Curia* a la presente demanda y se ajuste al procedimiento correspondiente. **Séptima.** Que, se condene en costas al demandado. **Octava.** Que, se condene al demandado al pago de las agencias en derecho. **Novena.** Que, se me reconozca personería para actuar".



6. Mediante Auto del 30 de abril de 2019, la ANM requirió nuevamente a los proponentes para que aportaran coordenadas que contuvieran “*un solo trayecto de río*”, cuya longitud no superara los 5 km, ajustándose al artículo 64 del Código de Minas. En respuesta, el 5 de junio del mismo año los demandantes allegaron las nuevas coordenadas, el plano, el PME y los documentos financieros.
7. El 11 de junio de 2019, la ANM evaluó técnicamente la propuesta y determinó que el área seguía conteniendo dos corrientes de agua (Río Cauca y Río Catarina), y que, aunque no excedía los 5 kilómetros, no se cumplía con el artículo 64 del Código de Minas. Como consecuencia, la ANM profirió la Resolución 001027 el 26 de julio de 2019 rechazando la propuesta de contrato de concesión.
8. Los demandantes presentaron recurso de reposición el 22 de agosto de 2019, alegando violación al debido proceso, por haberseles requerido subsanar la propuesta en más de una oportunidad, y falsa o indebida motivación junto con desconocimiento de las normas en que debía fundarse el acto, argumentando que el artículo 64 del Código de Minas no prohíbe una explotación minera que abarque más de un cauce de agua.
9. La ANM, mediante Resolución 002006 del 6 de diciembre de 2019, confirmó el rechazo, reiterando que la documentación aportada no cumplía con el artículo 64 del Código de Minas por contener dos corrientes de agua. La autoridad minera también argumentó que la solicitud constituía una “*mera expectativa*”, no un derecho consolidado, por lo que descartó los argumentos relacionados con la doble subsanación. Esta resolución fue notificada el 9 de junio de 2020.
10. El 22 de enero de 2021, se realizó audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría, sin lograr un acuerdo.

Concepto de la violación

11. Los demandantes adujeron que los actos acusados infringen las normas en que debían fundarse y están falsamente motivados, por cuanto la ANM efectuó una interpretación prohibitiva y no prevista en la ley del artículo 64 del Código de Minas. En su criterio, la norma establece que el área para explorar y explotar minerales en el cauce y ribera de una corriente de agua puede ser de hasta cinco mil hectáreas, con un solo trayecto de hasta cinco kilómetros medidos por una de sus márgenes, sin prohibir que dentro del polígono puedan existir más de un cauce o corriente. Indicaron además que la autoridad minera creó un requisito adicional y vulneró el derecho a la igualdad, pues existen títulos mineros otorgados por la ANM bajo la vigencia de la Ley 685 de 2001 en los que el área de concesión está atravesada por dos o más corrientes de agua, lo que demuestra que la negativa en su caso carece de justificación objetiva frente a otros precedentes.
12. Adicionalmente, sostuvieron que la autoridad minera quebrantó el principio de confianza legítima y el derecho al debido proceso, ya que aceptó el área resultante y el PME presentado, y posteriormente, formuló una nueva solicitud con condiciones distintas, modificando abruptamente el trámite y afectando la seguridad jurídica. Además, esto conllevó a que se infringiera el artículo 273 del Código de Minas, según el cual, los requerimientos para subsanar se efectúan “*por una sola vez*”. Afirman que una segunda petición solo sería válida si respondiera a hechos nuevos o incumplimientos distintos, lo que no ocurrió, pues la nueva exigencia fue



producto de un cambio interpretativo interno mas no de circunstancias sobrevinientes.

Contestación de la demanda

13. Mediante providencia del 29 de octubre de 2021⁴ esta Corporación admitió la demanda y ordenó la notificación del respectivo auto a la ANM, al Ministerio Público, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y concedió el término legal para su contestación.

14. Dentro de la oportunidad correspondiente, la ANM⁵ se opuso a las pretensiones. Propuso como excepciones las que denominó: *carencia de presupuestos para la aprobación de la solicitud de propuesta de contrato de concesión minera; procedencia en la expedición de los actos demandados; meras expectativas; no hay derechos adquiridos con la solicitud de contrato de concesión; falta de acreditación de requisitos para que se pueda imputar responsabilidad a la ANM; e, incumplimiento de la carga de la prueba en relación con la acreditación de los perjuicios alegados.*

15. Como sustento de su defensa, afirmó que el rechazo de la propuesta se fundamentó en el incumplimiento de lo exigido en el Auto del 30 de abril de 2019, particularmente, la obligación de presentar nuevas coordenadas que delimitaran un área con un solo trayecto de río de hasta cinco kilómetros conforme al artículo 64 de la Ley 685 de 2001. Afirmó que la citada norma es clara y restrictiva, en tanto establece que el área para explorar y explotar minerales en el cauce y las riberas debe contener “UNA” única corriente de agua y “UN” solo trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medido por una de sus márgenes. Tras la evaluación técnica del 11 de junio de 2019 se concluyó que la propuesta de los demandantes (QK9-15011) no cumplió con esta disposición, porque el área contenía dos (2) corrientes de agua principales (Río Cauca y Río Catarina) incluso después de las nuevas coordenadas aportadas por los proponentes, razón por la que el rechazo de la propuesta era procedente.

16. Enfatizó en que la propuesta no constituye un derecho adquirido, sino una mera expectativa. Indicó que no existió una segunda solicitud de subsanación en la forma planteada por los demandantes, toda vez que el Auto del 30 de abril de 2019 dejó sin efecto el proferido el 15 de febrero de ese mismo año, de tal forma que solo se realizó un único requerimiento válido, al advertirse que la propuesta no cumplía con lo establecido en el artículo 64 del Código de Minas.

17. Finalmente, sostuvo que los demandantes no allegaron prueba del daño moral reclamado, como tampoco un nexo de causalidad entre la actuación de la ANM y la supuesta afectación.

Trámite procesal

18. En auto del 13 de mayo de 2022⁶, se negó la medida cautelar de suspensión provisional. Esta decisión fue confirmada en proveídos del 10 de octubre de 2022⁷ y del 17 de febrero de 2023⁸.

⁴ Expediente digital, archivo “38_AUTOQUEREPONE”.

⁵ SAMAI, índice 42.

⁶ Expediente digital, archivo “71_AUTOQUERESUELVEMEDIDACAUTELAR”.

⁷ Expediente digital, archivo “90_AUTOQUERESUELVERECURSODEREPOSICION”.

⁸ Expediente digital, archivo “117_AUTOQUERESUELVERECURSODESUPLICA”.



19. Mediante auto del 10 de octubre de 2022⁹, se prescindió de la audiencia inicial, se incorporaron las pruebas documentales¹⁰ y se fijó el objeto del litigio en los siguientes términos: “determinar si las Resoluciones 001027 del 26 de julio y 002006 del 6 de diciembre, ambas de 2019, expedidas por la ANM, adolecen de los vicios de nulidad por infracción de las normas constitucionales y legales invocadas, por falsa motivación, y si en el trámite impartido se vulneró el debido proceso”.

20. A través de providencia del 8 de febrero de 2023¹¹, se ordenó correr traslado a las partes y el Ministerio Público para que presentaran los alegatos de conclusión y concepto, respectivamente. Dentro del término indicado, las partes y el Ministerio Público se pronunciaron.

Alegatos de conclusión

21. La ANM¹² reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda, reafirmando que los actos administrativos demandados se ajustaron a las normas aplicables.

22. Los actores¹³ insistieron en los argumentos de la demanda, agregando que el rechazo de su solicitud lesionó el interés general. Afirman que la decisión adoptada en los actos recurridos detiene la inversión, la creación de empleos y la percepción de regalías e impuestos por parte del Estado.

Concepto del Ministerio Público

23. El Ministerio Público¹⁴ solicitó acceder a la pretensión de nulidad de los actos administrativos demandados, ordenar a la ANM a rehacer la actuación administrativa continuando el trámite de la propuesta y negar la indemnización de perjuicios solicitada.

24. Sostuvo que la ANM interpretó indebidamente el artículo 64 del Código de Minas, dado que la norma no establece una prohibición expresa para que en el polígono exista más de un cauce.

25. También destacó la afectación al principio de igualdad soportada en la prueba aportada por los demandantes, que da cuenta de que existen títulos mineros otorgados por la ANM bajo la vigencia de la Ley 685 de 2001, cuyos polígonos abarcan dos o más corrientes de agua. A su juicio, la entidad no justificó la aplicación

⁹ Expediente digital, archivo “91_AUTOQUEDISPONETRAMITEDESENTENCIAANTICIPADA”.

¹⁰ (1) La parte actora aportó con la demanda las siguientes pruebas documentales: (i) solicitud de contrato de concesión presentado por los señores Wilmar Gallego Ospina y Fernando Arias Rondón, con sus respectivos anexos; (ii) Resolución 001027 del 26 de julio de 2019, de la ANM, por medio de la cual se rechaza y se archiva una solicitud de contrato de concesión; (iii) Recurso de reposición contra Resolución 001027 del 26 de julio de 2019 de la ANM, presentado los señores Wilmar Gallego Ospina y Fernando Arias Rondón; (iv) Resolución 002006 del 6 de diciembre de 2020, por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición; (v) Oficio 20202200381661 de la ANM, con archivo anexo, donde se anuncian los títulos o concesiones mineras con más de dos cauces; y, (vi) Actas de conciliación extrajudicial realizada en la Procuraduría Judicial. (2) Por su parte, la entidad demandada con la contestación de la demanda allegó: (i) Expediente digitalizado de la solicitud de Propuesta de Contrato de Concesión QK9-15011; (ii) Resolución 001027 del 26 de julio de 2019; (iii) Resolución 002006 del 06 de diciembre de 2019; y (iv) Copia del expediente administrativo del tema objeto de controversia conforme se dispuso en el auto admisorio.

¹¹ Expediente digital, archivo “109_AUTOQUECORRETRASLADOPARAALLEGAR”.

¹² Expediente digital, archivo “114_ALEGATOSDECONCLUSIONOINTERVENCIONES_ALEGATOSDECONCLUSI/”

¹³ Expediente digital, archivo “111_ALEGATOSDECONCLUSIONOINTERVENCIONES_ALEGATOSANM110010”.

¹⁴ Expediente digital, archivo “114_MemorialWeb_Concepto026-2023”



de un criterio diferente en el caso concreto, lo que configura un trato desigual frente a otros solicitantes en condiciones semejantes.

26. Así mismo, consideró que se vulneró el principio de confianza legítima, puesto que la ANM inicialmente aceptó el área libre resultante y el PME presentado por los demandantes, generando en ellos la expectativa de que solo restaba la formalización del contrato. Sin embargo, la entidad cambió abruptamente las condiciones del trámite, dejó sin efecto el auto inicial y formuló un nuevo requerimiento con exigencias distintas, rompiendo la estabilidad y previsibilidad del procedimiento, defraudando con ello la expectativa legítima de los solicitantes de que el proceso culminaría con la firma del contrato una vez aceptada el área que se informó como disponible inicialmente.

III. CONSIDERACIONES

Competencia

27. La demanda se presentó el 25 de enero de 2021, por lo que no le resultan aplicables las normas que sobre competencia se establecieron en la Ley 2080 de 2021, al tenor de la cual -artículo 86- sus disposiciones entrarían a regir un año después de su vigencia, es decir, desde el 25 de enero de 2022. Así, en atención a lo dispuesto en el artículo 295 del Código de Minas y el auto de unificación de la Sala Plena de la Sección Tercera de 13 de febrero de 2014 (Exp. 48521), esta Corporación conoce en única instancia 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*”¹⁵. Igualmente, el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019, por medio del cual se modificó el reglamento del Consejo de Estado, radicó en cabeza de la Sección Tercera las demandas que se adelanten en ejercicio de las pretensiones de anulación y nulidad con restablecimiento del derecho en asuntos eminentemente mineros.

28. Por lo anterior, la Sala tiene competencia funcional para conocer de las demandas interpuestas con ocasión de los asuntos mineros, en única instancia, sin importar la cuantía, siempre y cuando no sean de carácter contractual.

29. Como en el *sub judice* se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho de las resoluciones que rechazaron y dieron por terminado el trámite del contrato de concesión minera, antes de que el mismo fuese celebrado y perfeccionado mediante su inscripción en el Registro Minero Nacional en los términos del artículo 50 de la Ley 685 de 2001, el presente asunto no tiene una connotación contractual.

30. Se aclara que los actos administrativos demandados fueron proferidos por la gerencia de contratación y titulación de la ANM sin que existiera la posibilidad de apelación.

Problema jurídico

31. El debate se centra en establecer si el artículo 64 del Código de Minas prohíbe que un polígono de concesión minera incluya más de un cauce de agua. De la resolución de este interrogante, dependerá determinar si los actos acusados contrariaron lo dispuesto en el artículo 273 de la Ley 685 de 2001 e incurrieron en

¹⁵ Reiterado por esta Subsección en *sentencias del 29 de octubre de 2018 (Exp. 38.174), del 8 de noviembre de 2021 (Exp. 57.154) y del 10 de octubre de 2022 (Exp. 53.038)*.



una violación al debido proceso, por haberse requerido a los demandantes a subsanar su propuesta en más de una oportunidad.

32. Para resolver el asunto, previo a abordar el caso concreto, la Sala examinará: (i) la taxatividad de los requisitos y limitaciones para acceder al contrato de concesión minera; (ii) la importancia del área en el contrato; (iii) las generalidades de la determinación del área de la concesión; y, (iv) la determinación del área cuando involucra el cauce o la ribera de corrientes de agua, junto con la interpretación del artículo 64 del Código de Minas.

La taxatividad de los requisitos y limitaciones para acceder al contrato de concesión minera

33. En materia minera, el principio de legalidad adquiere una connotación especial. El artículo 332 de la Constitución Política establece que el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, y que corresponde a la ley determinar las condiciones para su explotación. A su vez, el artículo 13 de la Ley 685 de 2001 señala que la exploración y explotación de recursos mineros solo podrán realizarse mediante contrato de concesión celebrado con el Estado, en los términos y condiciones expresamente definidos por el Código de Minas.

34. En relación con el régimen jurídico y el procedimiento para su configuración, el artículo 53 de la Ley 685 de 2001 establece que el contrato de concesión se rige en su etapa precontractual y contractual exclusivamente por lo dispuesto en dicha ley, de tal forma que las disposiciones generales sobre contratos estatales y las relativas a procedimientos precontractuales, no son aplicables a la formulación y trámite de las propuestas de concesión minera, ni a la suscripción, perfeccionamiento, validez, ejecución y terminación del contrato, lo cual estará sujeto exclusivamente a sus disposiciones, o a las que éstas hagan remisión directa y expresa.

35. En relación con la etapa precontractual o de configuración, el Capítulo XXV de la Ley 685 de 2001, determina el procedimiento administrativo necesario para el otorgamiento del título minero mediante contrato de concesión, señalando que el mismo tiene inicio con la presentación de una propuesta por parte del interesado, la cual debe reunir -y la autoridad minera únicamente podrá exigir- los requisitos previstos en su artículo 271. Adicionalmente, el artículo 274 dispone que la autoridad competente rechazará la propuesta únicamente cuando: (i) el área objeto de la petición, en su totalidad, se encuentra ubicada en los lugares y zonas señaladas en el artículo 34 del Código de Minas; (ii) no se obtienen las autorizaciones y conceptos que la norma exige; (iii) el área se superpone totalmente a propuestas o contratos anteriores; (vi) no se cumplen los requisitos de la propuesta o si al requerirse subsanar sus deficiencias, no se atiende tal requerimiento. Cuando el área se superpone parcialmente, podrá admitirse por el área restante, si así lo acepta el proponente.



36. Por su parte, los artículos 258¹⁶, 263¹⁷ y 265¹⁸ establecen que la totalidad de trámites, diligencias y resoluciones que integran dicho procedimiento tienen como finalidad esencial garantizar el derecho del particular a solicitar la celebración del contrato de concesión y el de facilitarle su efectiva ejecución, razón por la cual no será necesaria una petición para adelantar la totalidad del procedimiento gubernativo previo al contrato, cuya definición debe darse exclusivamente sobre la existencia y comprobación de los requisitos y condiciones de fondo señaladas por la ley para su celebración. En concordancia con lo anterior, el artículo 4¹⁹ dispone que los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que se señalan para la presentación y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, son los únicos exigibles a los interesados, en atención a lo consagrado en el artículo 84 de la Constitución Política²⁰.

37. Adicionalmente, el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 consigna que la primera solicitud o propuesta de concesión -mientras se halle en trámite- no confiere un derecho a la celebración del contrato, sin perjuicio del derecho de prelación o preferencia para obtener ese derecho si reúne los requisitos legales. Por tanto, la ley otorga a la propuesta el valor y la fuerza para producir efectos jurídicos bajo un derecho de prelación o preferencia frente a terceros y otras propuestas posteriores, así como frente a la Entidad, quien, en concurrencia de 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, la propuesta otorga un derecho al interesado consistente en su estudio y definición por parte de la autoridad minera a la luz de lo dispuesto por la normatividad, exclusivamente bajo los documentos, permisos y demás que ésta defina, y solo podrá ser rechazada con fundamento en los casos expresamente definidos por ella.

38. De este marco se desprende que los requisitos y limitaciones que gobiernan el acceso a la actividad minera están regulados taxativamente en la ley. Es el legislador y no la administración, quien define de manera expresa y cerrada las condiciones para adjudicar un título, las áreas excluidas, las extensiones máximas de los polígonos, las obligaciones del concesionario y los supuestos de rechazo de las solicitudes. Así lo reconoce el propio Código de Minas al enumerar en sus

¹⁶ Artículo 258. Finalidad. *“Todos los trámites, diligencias y resoluciones que integran el procedimiento gubernativo en asuntos mineros, tienen como finalidad esencial garantizar, en forma pronta y eficaz, el derecho a solicitar del particular como proponente del contrato de concesión y el de facilitarle su efectiva ejecución. Este principio deberá informar tanto la conducta de los funcionarios y la oportunidad y contenido de sus decisiones, como la actuación de los solicitantes y terceros intervenientes.”*

¹⁷ Artículo 263. Impulso oficioso. *“Con excepción de la interposición de recursos y la formulación de oposiciones de terceros, no será necesaria petición alguna para adelantar, de oficio, la totalidad del procedimiento gubernativo previo al contrato y para dar curso progresivo a las actuaciones correspondientes.”*

¹⁸ Artículo 265. Base de las decisiones. *“Todas las providencias se fundamentarán en la existencia y comprobación de los requisitos y condiciones de fondo señaladas en la ley para cada caso. Los requisitos simplemente formales se omitirán y no darán lugar a desestimar las peticiones, ni a dictar resoluciones inhibitorias o para mejor proveer. Cuando para la expedición de un acto se requiera la realización previa de estudios técnicos o socioeconómicos, éstos deberán relacionarse en la parte motiva de la respectiva providencia”.*

¹⁹ Artículo 4. Regulación general. *“Los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente este Código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados. Igual principio se aplicará en relación con los términos y condiciones establecidas en este Código para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales y de las correspondientes servidumbres. De conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental”.*

²⁰ *“Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio”.*



artículos 34 a 37 las zonas en las que “no podrá” ejecutarse actividad minera, al precisar en los artículos 61 a 66 las dimensiones máximas de las áreas concesionables, al prever en el artículo 274 los eventos en que la autoridad puede rechazar una propuesta, y al determinar en el artículo 4 que los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente la norma son los únicos exigibles. La normatividad es clara y detallada en cuanto a las restricciones aplicables, lo que reafirma el carácter reglado y no discrecional de la actuación administrativa en esta materia.

39. De lo anterior se infiere que resulta contrario al principio de legalidad, cuando la autoridad minera deriva prohibiciones implícitas o requisitos adicionales de expresiones normativas que no los contemplan. La administración no puede introducir por vía interpretativa limitaciones que el legislador no quiso establecer, pues ello equivaldría a legislar en detrimento de los derechos de los administrados y a desbordar la competencia que le ha sido atribuida.

Importancia del área en el contrato de concesión minera

40. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 332²¹ de la Constitución Política y por los artículos 5²², 6²³ y 14²⁴ del Código de Minas, el subsuelo y los recursos naturales no renovables de cualquier clase, yacentes en el subsuelo o en el suelo, son propiedad inalienable, imprescriptible y exclusiva del Estado —sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes—. Así, el derecho a explorar y explotarlos, únicamente puede provenir de un título minero, entendido como la habilitación legal para explorar y explotar el suelo y subsuelo mineros de propiedad nacional, cuyo sustento tiene origen en los derechos adquiridos, acreditados y reconocidos a los particulares conforme a la ley, o en el otorgamiento por parte del Estado de esa titularidad a los particulares a partir de la celebración de un negocio jurídico, tipificado bajo la denominación de concesión minera.

41. El artículo 45 del Código de Minas²⁵ indica que, el contrato de concesión minera es aquel celebrado entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta

²¹ “*El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.*”

²² Propiedad de los Recursos Mineros. *Los minerales de cualquier clase y ubicación, yacentes en el suelo o el subsuelo, en cualquier estado físico natural, son de la exclusiva propiedad del Estado, sin consideración a que la propiedad, posesión o tenencia de los correspondientes terrenos, sean de otras entidades públicas, de particulares o de comunidades o grupos.*

²³ Inalienabilidad e imprescriptibilidad. *La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros.*

²⁴ Título minero. *A partir de la vigencia de este Código, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. Lo dispuesto en el presente artículo deja a salvo los derechos provenientes de las licencias de exploración, permisos o licencias de explotación, contratos de explotación y contratos celebrados sobre áreas de aporte, vigentes al entrar a regir este Código. Igualmente quedan a salvo las situaciones jurídicas individuales, subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes de la vigencia del presente estatuto.*

²⁵ Artículo 45. Definición. “*El contrato de concesión minera es el que se celebra entre el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad estatal que puedan encontrarse dentro de una zona determinada y para explotarlos en los términos y condiciones establecidos en este Código. Este contrato es distinto al de obra pública y al de concesión de servicio público. El contrato de concesión comprende dentro de su objeto las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales por cuenta y riesgo del concesionario y el cierre o abandono de los trabajos y obras correspondientes.*”



y riesgo de éste, los estudios, trabajos y obras de exploración y explotación de minerales de propiedad estatal de una zona determinada, esto es, dentro de un polígono previamente delimitado, alinderado y georreferenciado²⁶. En consecuencia, el “área de la concesión” corresponde a un elemento inherente al objeto y esencial de este negocio jurídico en los términos de la Ley 685 de 2001, de manera que la propuesta para celebrar el contrato de concesión minera debe contener, entre otros, “*la descripción del área objeto del contrato y de su extensión*”, así como un plano que contenga las características y especificaciones técnicas establecidas por el Gobierno Nacional, atendiendo a los principios, criterios y reglas técnicas propias de la ingeniería, la geología y la topografía²⁷.

42. El área solicitada y otorgada constituye un elemento esencial del contrato de concesión, dado que define el espacio geográfico sobre el cual el titular adquiere derechos exclusivos de exploración y explotación, determinando, a su vez, los límites dentro de los cuales la actividad minera podrá desarrollarse con sujeción a las condiciones técnicas, ambientales y jurídicas establecidas por la ley. La determinación precisa de dicho polígono es, además, indispensable en tanto busca garantizar: (i) la seguridad jurídica del concesionario y del Estado, al evitar la superposición de derechos, delimitar con exactitud el objeto de la concesión y otorgar certeza sobre el alcance de las facultades que adquiere el titular²⁸; (ii) el ordenamiento del territorio minero, puesto que la definición de áreas disponibles y no disponibles asegura la racionalidad en la asignación de los recursos y la coexistencia entre distintos titulares mineros y usos del suelo²⁹; (iii) la protección ambiental, por cuanto la circunscripción de la actividad minera a un área concreta facilita la identificación de los ecosistemas que pueden resultar impactados y la adopción de medidas de mitigación y compensación³⁰; y, (iv) el control contractual, técnico y legal, en la medida que el área delimitada permite a la autoridad minera verificar con precisión el cumplimiento de las obligaciones económicas, técnicas y ambientales del concesionario³¹.

43. De conformidad con lo expuesto, el área de la concesión corresponde a un elemento estructural que define la amplitud, condiciones y límites del derecho otorgado al titular minero. Por tal motivo, el legislador estableció las reglas específicas sobre su determinación, modalidades y restricciones, a las cuales deben sujetarse estrictamente tanto los interesados en la celebración del negocio jurídico, como la autoridad minera, quien carece de competencia para imponer condiciones adicionales a las previstas en la ley.

²⁶ Conforme con lo dispuesto por los artículos 64, 65 y 69 del Código de Minas y el Decreto 2191 de 2003, por el cual se adopta el Glosario Técnico Minero, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 68 del Código de Minas.

²⁷ Artículos 67, 68, 69 y 271.

²⁸ El área confiere al concesionario un derecho exclusivo para la exploración y explotación, y al Estado, la certeza sobre el alcance de las facultades que ha conferido y las obligaciones que ha de exigir. Su definición exacta es la base para la resolución de posibles conflictos.

²⁹ La correcta delimitación de las áreas disponibles y no disponibles es fundamental para la gestión y asignación racional de los recursos mineros, por cuanto permite la coexistencia ordenada de diferentes actividades productivas en el territorio y asegura que la exploración y explotación no se realicen en zonas protegidas, excluidas o restringidas. La determinación del área, por lo tanto, es una herramienta esencial de la política pública para garantizar la racionalidad en la administración de los recursos estatales.

³⁰ La circunscripción de la actividad minera a un área concreta facilita a la autoridad ambiental la identificación de los ecosistemas que pueden resultar impactados; la precisa definición del polígono es la base sobre la cual se elabora y evalúa el plan de manejo ambiental, permitiendo a las autoridades realizar un seguimiento y control efectivo de los impactos ecológicos.

³¹ Sin un polígono definido, no sería posible determinar el canon superficiario, auditar la producción, calcular las regalías o verificar el avance de los trabajos. El área, en su materialidad, determina algunas de las obligaciones contractuales y permite a la administración ejercer su función de control y supervisión.



Generalidades de la determinación del área de la concesión

44. El Código de Minas regula de manera minuciosa el procedimiento para determinar el área objeto de la concesión, en atención a tres criterios esenciales: (i) disponibilidad jurídica, en el sentido de que el área debe ser libre, esto es, no debe superponerse con títulos vigentes, solicitudes en trámite ni zonas excluidas de la minería por razones de seguridad nacional, protección ambiental, interés cultural o derechos adquiridos de comunidades étnicas; (ii) viabilidad técnica, pues la delimitación debe permitir un aprovechamiento real del recurso, y en este sentido, el polígono debe guardar coherencia con las condiciones geológicas y logísticas, de modo que no se autoricen áreas sin potencial minero o que resulten imposibles de explorar y explotar conforme a las técnicas disponibles; y, (iii) compatibilidad ambiental y social, dado que la delimitación debe respetar las áreas excluidas expresamente por la ley (como parques naturales, resguardos, zonas de reserva forestal protectora), así como observar los principios de desarrollo sostenible y precaución ambiental.

45. La Ley 1753 de 2015³² reforzó lo anterior al disponer que la actividad minera debe articularse con los principios de desarrollo sostenible, protección de áreas estratégicas y coordinación interinstitucional en materia de ordenamiento minero-ambiental. Así, la determinación del área de la concesión no solo responde a exigencias técnicas y jurídicas, sino también a un deber de coherencia con la planificación territorial y la conservación de los ecosistemas, lo cual impone a la autoridad minera la obligación de verificar, antes del otorgamiento del título, la compatibilidad del área solicitada con las zonas de especial protección definidas por la legislación ambiental y por los instrumentos de ordenamiento territorial.

46. Para asegurar la disponibilidad y viabilidad del área, el proceso comprende la identificación del polígono solicitado, su confrontación con el catastro minero para verificar la inexistencia de superposiciones, y la evaluación de las condiciones técnicas y ambientales conforme al mineral de interés, pasos que tienen carácter reglado. Por tanto, en la determinación de esta disponibilidad la autoridad minera debe verificar la inexistencia de aquellos impedimentos normativamente definidos que pudieren afectar el polígono propuesto, trámite que, al cumplir una función de verificación, impide a la autoridad minera imponer restricciones adicionales no contempladas en la ley y el reglamento.

La determinación del área cuando involucra el cauce o la ribera de corrientes de agua y la interpretación del artículo 64 del Código de Minas

47. Como se ha expuesto, el área de la concesión minera constituye un elemento esencial cuya delimitación debe sujetarse de manera estricta a las condiciones fijadas por el legislador. La autoridad minera, al verificar la disponibilidad, viabilidad y compatibilidad del polígono solicitado, ejerce una función reglada, en la cual carece de margen para introducir prohibiciones, limitaciones o requisitos no contemplados en la ley. Este marco cobra especial relevancia cuando se trata de concesiones sobre cauces y riberas de corrientes de agua, pues el legislador, consciente de la importancia y particular sensibilidad ambiental de estos ecosistemas, estableció un régimen específico en el artículo 64 del Código de Minas. Dicha norma fijó parámetros concretos de extensión y trayecto con el fin de

³² Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.



garantizar un aprovechamiento racional y sostenible de los minerales presentes en las fuentes hídricas.

48. Así las cosas, corresponde a la Sala examinar si de la redacción del artículo 64 puede derivarse —como lo sostuvo la ANM en los actos demandados— una prohibición para que el área de la concesión comprenda más de una corriente de agua, o si, por el contrario, la norma únicamente establece límites cuantitativos de área y trayecto, sin imponer restricción alguna respecto del número de cauces comprendidos en el polígono. Este análisis resulta determinante, pues si se concluye que la autoridad minera interpretó de manera restrictiva un precepto que no contempla tal limitación, los actos demandados habrían incurrido en falsa motivación y transgredido las normas en que debían fundarse.

49. El citado artículo 64 establece textualmente lo siguiente:

Área en corrientes de agua. El área de la concesión cuyo objeto sea la exploración y explotación de minerales en el cauce de una corriente de agua, estará determinada por un polígono de cualquier forma que dentro de sus linderos abarque dicho cauce continuo en un trayecto máximo de dos (2) kilómetros, medidos por una de sus márgenes.

El área para explorar y explotar minerales en el cauce y las riberas de una corriente de agua, será de hasta cinco mil (5.000) hectáreas, delimitadas por un polígono de cualquier forma y dentro de cuyos linderos contenga un trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medidos por una de sus márgenes.

Durante la exploración, el interesado deberá justificar, mediante estudios técnicos la necesidad de retener la totalidad del área solicitada en concesión.

Lo anterior sin perjuicio de que se obtengan las respectivas autorizaciones ambientales para intervenir las zonas escogidas para la extracción de los minerales, dentro del área de la concesión.

50. La importancia y determinación del área de la concesión explicadas en los apartados anteriores permiten entender la trascendencia del debate en torno al artículo 64 del Código de Minas en el caso concreto, pues siendo el área un elemento esencial y estrictamente reglado, la interpretación que de la norma haga la autoridad minera debe ajustarse al tenor literal, sistemático y teleológico de la disposición.

51. Para la Sala, de la lectura de la norma no se desprende una prohibición para que el área solicitada incluya más de un cauce o corriente de agua, por las razones que se exponen a continuación.

Interpretación gramatical y sistemática

52. La autoridad minera, indicó que la expresión “una corriente de agua” debe interpretarse como una restricción de carácter numérico y excluyente. Según esta tesis, la coexistencia de más de un cauce dentro del polígono solicitado es contrario a la norma.

53. La Sala no comparte la anterior interpretación, pues desde la perspectiva gramatical se extrae que el término “una” que antecede al sustantivo “corriente de agua” no cumple la función de cuantificador restrictivo, sino que se trata de un



artículo indefinido o indeterminado que introduce el objeto sobre el cual recaen los límites fijados por el legislador. El artículo “un/una” puede operar como designador de un ejemplar de la especie sin connotación excluyente (“un hombre”, “una solución”), o bien como mera introducción de un sustantivo previamente no determinado, y en el caso concreto, cuando la norma en comento indica “el área de la concesión cuyo objeto sea la exploración y explotación de minerales en el cauce de una corriente de agua”, el indicativo “una” no se refiere a la cantidad o a la numeración, sino que se trata de un artículo indeterminado o indefinido del objeto que precede al sustantivo, que para el caso concreto, es “corriente de agua”.

54. En este contexto, la redacción “una corriente de agua” no equivale a decir “una sola corriente” ni “exclusivamente una corriente”, sino que presenta un referente genérico que opera como parámetro para fijar el límite espacial, pues si el legislador hubiese querido establecer una prohibición categórica de incluir más de un cauce, habría empleado expresiones inequívocas como “únicamente”, “exclusivamente” o “una sola corriente”. La ausencia de tales fórmulas revela que el término “una” del artículo 64 tiene un carácter enunciativo y referencial, mas no limitativo.

55. Respecto de esto último, se recuerda que la interpretación de las normas no puede hacerse de manera aislada, sino en armonía con el sistema jurídico en el que se insertan, y como se ha expuesto, el Código de Minas regula de forma expresa tanto las áreas de concesión como las restricciones a su delimitación, estableciendo taxativamente tanto las zonas excluidas de la actividad minera como los parámetros sobre extensión y modalidades de las áreas, donde puede corroborarse que cuando el legislador ha querido establecer restricciones absolutas, lo ha hecho mediante fórmulas claras y categóricas (“únicamente”, “exclusivamente”, “no podrá”).

56. A modo de ejemplo, el Código de Minas en los artículos 35, 36 y 37 establece que: en los parques naturales nacionales, regionales o municipales “no podrá ejecutarse actividad minera”; en los resguardos indígenas “únicamente se podrá ejecutar minería con autorización especial”; en las áreas urbanas y suburbanas “solo podrá ejecutarse minería subterránea”. De esta forma en los artículos reseñados la norma fue explícita al utilizar una fórmula categórica de prohibición (“no podrá”), el término “únicamente” para fijar una condición exclusiva y el adverbio “solo” para excluir cualquier otra modalidad. Así mismo y en lo que refiere a la normatividad ambiental, el artículo 34 de la Ley 99 de 1993 indica que en las áreas del Sistema de Parques Naturales Nacionales “queda prohibida toda explotación de recursos naturales no renovables”, mientras que el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 dispone que en los ecosistemas de páramos “no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales”. En contraste, el artículo 64 no utiliza expresiones de prohibición categórica ni adverbios de exclusividad respecto de la coexistencia de varias corrientes de agua en un mismo polígono.

57. En consecuencia, el artículo 64 del Código de Minas establece dos parámetros diferenciados: ⁽ⁱ⁾ cuando el objeto de la concesión sea la explotación de minerales en el cauce, el área estará determinada por un polígono que abarque un trayecto de hasta dos kilómetros; y ⁽ⁱⁱ⁾ cuando el objeto sea la exploración y explotación de minerales en el cauce y en las riberas, el área podrá extenderse hasta cinco mil hectáreas, delimitadas por un polígono que contenga un trayecto de hasta cinco kilómetros, medidos por una de sus márgenes. De la lectura literal de la



disposición, no se desprende que la norma límite de manera absoluta la posibilidad de que dentro del polígono existan más de una corriente o cauce. La referencia a “una corriente” y “un trayecto” cumple una función de medida y delimitación, pero no constituye una prohibición categórica, por lo que aplicando el principio de legalidad y la regla hermenéutica de que donde la ley no distingue no le es dado al intérprete hacerlo, la interpretación gramatical de la norma impide extraer la restricción que sustentó los actos demandados.

58. De la interpretación gramatical y sistemática se desprende que el artículo 64 fija límites cuantitativos de área y trayecto, pero no establece una prohibición sobre el número de corrientes. Esta primera aproximación obliga a examinar ahora cuál fue la finalidad perseguida por el legislador al consagrarse la disposición, a fin de verificar si el sentido teleológico o finalista de la norma, confirma o desvirtúa esta conclusión inicial.

Interpretación teleológica

59. La interpretación teleológica, entendida como la búsqueda de la intención o finalidad perseguida por el legislador al establecer el texto legal, constituye un criterio esencial cuando la literalidad de la norma genera dudas o pueda prestarse a equívocos. En el caso del artículo 64 de la Ley 685 de 2001, se advierte que una interpretación finalista no induce a pensar que el legislador prohibió expresamente que en un polígono de concesión coexistieran varias corrientes hídricas, en razón a la expresión “una corriente de agua”.

60. El artículo 64 del Código de Minas buscó limitar espacialmente las concesiones en cauces y riberas, fijando parámetros cuantitativos de extensión que impidieran la adjudicación desproporcionada de tramos de un mismo cauce a un solo concesionario, con un propósito doble: evitar fenómenos de concentración y monopolización en la explotación de minerales aluviales, y, por otro lado, prevenir impactos ambientales a gran escala garantizando un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos hídricos y minerales. Por esta razón, el legislador estableció un área máxima de cinco mil (5.000) hectáreas y un trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medidos por una de las márgenes de la corriente; parámetros que cumplen una función de racionalidad cuantitativa, mas no cualitativa.

61. En consonancia con la interpretación gramatical, se observa que la norma hace referencia a cuánto se puede conceder de una corriente, no a cuántas corrientes pueden existir dentro de un mismo polígono de explotación minera. Por lo tanto, el límite de un trayecto de cinco kilómetros por una de sus márgenes, solo tiene sentido como un parámetro de longitud, que fija el máximo permitido en la explotación de un cauce, y no como una restricción absoluta sobre el número de cauces de agua que pueden estar presentes en un área de concesión.

62. El análisis teleológico permite concluir que el artículo 64 busca evitar la concentración desmesurada de un mismo cauce en manos de un concesionario, imponiendo un límite espacial razonable, mas no excluir de plano la posibilidad de que un área comprenda más de un cauce. Esta finalidad encuentra respaldo en los antecedentes legislativos de la Ley 685 de 2001, los cuales constituyen el marco histórico que conviene revisar para corroborar cuál fue la voluntad expresa del Congreso al expedir la norma.



63. La revisión de la exposición de motivos de la Ley 685 de 2001 confirma esta conclusión. Durante la discusión parlamentaria del proyecto de Código de Minas³³, las principales ideas y motivaciones que se desprenden del proceso legislativo consistieron en la reafirmación de la propiedad estatal de los recursos mineros, la modernización y fortalecimiento de la autoridad minera, la promoción de la inversión y la competitividad, la incorporación del componente ambiental y social, así como la regulación de zonas excluidas y restringidas. En lo relativo al asunto objeto de estudio, se indicó la necesidad de fijar límites máximos a la extensión de los tramos concesionables para evitar la entrega de grandes extensiones a un solo concesionario, pero no existe rastro en los debates ni en las ponencias de que se hubiera contemplado restringir el número de corrientes de agua incluidas en un área de concesión. Ello permite afirmar y evidenciar que la voluntad del legislador fue limitar la extensión de cada cauce concesionable, pero no impedir que el polígono de concesión comprendiera más de un cauce.

64. Además, la interpretación finalista debe armonizarse con la realidad técnica y económica de la minería aluvial. Este tipo de explotación, particularmente la de oro -que corresponde al mineral objeto de la propuesta rechazada-, se desarrolla precisamente en cauces y riberas, y suele abarcar sistemas hídricos en los que confluyen diversas corrientes. Una interpretación restrictiva como la sostenida por la ANM, exigiendo que toda concesión se limite a un único cauce, ignora esta configuración natural y reduce drásticamente las posibilidades de encontrar y extraer el mineral de manera económica y eficiente, pues impondría solicitar múltiples títulos mineros para explotar un solo sistema hídrico, y en caso de que el yacimiento se extiende a lo largo de varios cauces interconectados, obligaría a los mineros a ignorar el potencial de toda el área o a descartar el proyecto por completo.

Interpretación estricta de las prohibiciones legales

65. Las prohibiciones, en tanto limitan los derechos, son de origen constitucional y legal; la tipificación de sus causas, naturaleza y efectos es rígida y taxativa, por lo que su aplicación es restrictiva, de manera que excluye la analogía *legis* o *iuris* y la interpretación extensiva. Las normas legales de contenido prohibitivo hacen parte de las disposiciones que integran un régimen jurídico imperativo y de orden público, razón por la que no son disponibles ni pueden ser derogadas, modificadas, ampliadas o adicionadas por convenio o acto unilateral³⁴.

66. La jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado³⁵, coinciden en que las normas que establecen prohibiciones deben estar de manera

³³ CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Exposición de motivos al Proyecto de Ley No. 269 de 2000 (Senado) mediante la cual se expide el Código de Minas, Ley 685 de 2001. En: Gaceta del Congreso, Año IIX, No. 113 del 14 de abril de 2000. Los orígenes del actual Código de Minas se remontan al 14 de abril de 2000, cuando el entonces ministro de Minas y Energía radicó en el Senado de la República el proyecto de Ley 269 de 2000, que proponía derogar y sustituir el Código de 1988 para ajustar la institucionalidad minera al escenario jurídico inaugurado por la nueva Constitución y lograr que las actividades de exploración y explotación alcanzaran los niveles necesarios para satisfacer los requerimientos de la demanda interna y externa. El gobierno presentó la propuesta como una oportunidad de armonizar la regulación minera con el nuevo escenario constitucional que caracteriza al Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, destacando las ventajas que suponía la oportunidad de hacer del nuevo Código una herramienta útil y eficiente para el desarrollo del sector minero. Con esa aspiración, el proyecto buscaba ofrecer una clara y firme estabilidad jurídica a los particulares que participaran de la exploración y aprovechamiento de los recursos mineros. Al respecto, puede verse la sentencia SU-133 de 2017.

³⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 2166 del 24 de julio de 2013.

³⁵ Al respecto puede verse: Corte Constitucional. Sentencias: C-233 de 4 de abril de 2002, expediente: D-3704; C-551 de 9 de julio de 2003, expediente: CRF-001 de 9 de julio de 2003; C-652 de 5 de agosto de 2003, expediente: D-4330; C-353 de 20 de mayo de 2009, expediente: D-7518, C-541 de 30 de junio de 2010,



explícita en la Constitución o en la ley, y no pueden interpretarse extensivamente sino siempre en forma restrictiva o estricta, por ende, en su aplicación el intérprete está obligado a ceñirse al tenor literal y al alcance expreso de los supuestos previstos, sin que le sea permitido ampliar ni desbordar el sentido natural y obvio que el legislador quiso conferirles.

67. Aunque el artículo 64 de la Ley 685 de 2001 no es propiamente una norma de prohibición, la interpretación conforme a la cual este determina la imposibilidad de que una misma área contenga más de una corriente de agua, le otorga una connotación restrictiva, toda vez que la norma fue diseñada para establecer parámetros y límites frente a la extensión de las concesiones mineras, no para prohibir la coexistencia de múltiples cauces; al fijar un máximo de 5.000 hectáreas y un trayecto de 5 kilómetros, el legislador buscó regular el derecho, no excluirlo o restringirlo mediante la supresión absoluta de polígonos que comprendan varias corrientes.

68. El artículo 64 del Código de Minas establece una regla técnica que fija parámetros cuantitativos y espaciales para la delimitación de las concesiones mineras en cauces y riberas, su finalidad radica en establecer límites máximos de extensión con el objetivo de evitar adjudicaciones desproporcionadas y concentraciones indebidas, incluyendo la forma de trazar el polígono. En otras palabras, el artículo 64 regula el acceso al derecho de concesión de minerales aluviales bajo parámetros objetivos, pero en ningún momento introduce una prohibición que impida la coexistencia de varios cauces en un mismo polígono. Como se ha expuesto, el diseño de la norma se revela -conforme a los criterios interpretativos de la literalidad y la finalidad- como un límite de extensión sin contener una restricción absoluta, pues de haberse querido introducir esta última por parte del legislador, lo habría hecho de manera explícita como en efecto lo hizo en otras disposiciones del propio Código de Minas.

69. Interpretar la frase "una corriente" como una prohibición absoluta, transformaría un parámetro de medición en una barrera de acceso, creando una causal de rechazo que no está en el texto de la ley, desvirtuando la intención original y expresa del legislador, pues esta se muestra como la unidad de medida sobre la cual se aplican los límites de longitud, no como la restricción del número de cauces que pueden coexistir en un polígono, conclusión que además se enlaza con la finalidad ambiental de la norma, pues los límites fijados en hectáreas y kilómetros buscan equilibrar la explotación minera con la protección de los ecosistemas acuáticos, no establecer vetos adicionales.

Finalidad ambiental del artículo 64 del Código de Minas

70. La interpretación del artículo 64 debe también hacerse en función de los principios de sostenibilidad y protección ambiental que inspiran la Ley 685 de 2001. Dicho precepto buscó establecer parámetros específicos para la delimitación de áreas de concesión en cauces y riberas de corrientes hídricas, con el fin de evitar la adjudicación de extensos tramos de una misma corriente a un solo concesionario y, en consecuencia, prevenir impactos negativos sobre los ecosistemas acuáticos y

expediente: DD7966; entre otras. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 3 de marzo de 2005, expediente número 2004-00823-01(PI). Ver también, de la Sección Tercera. Sentencia de 22 de enero de 2002, expediente número 2001-0148-01 y, Sección Tercera. Sentencia de 20 de noviembre de 2001, expediente número 2001-0130-01(PI), entre otras.



las comunidades que dependen de ellos. La limitación de hasta cinco mil hectáreas y de un trayecto de cinco kilómetros constituye una medida de ordenación que pretende equilibrar el aprovechamiento económico de los recursos minerales con la preservación del medio ambiente, conforme lo disponen los artículos 79 y 80 de la Constitución Política. No se trata de una restricción sobre el número de corrientes que pueden coexistir dentro del polígono, sino de una limitación respecto de la extensión máxima adjudicable en cada caso.

71. Una interpretación convirtiendo la expresión “una corriente” en una prohibición absoluta para que el área comprenda más de un cauce, distorsiona esta finalidad y desplaza el foco de la norma de la preservación ambiental, a la imposición de un límite no previsto por el legislador. Tal lectura carece de sustento legal expreso y desconoce que la norma se diseñó para proteger el equilibrio ambiental evitando la explotación desmesurada de un mismo río, mas no para excluir de plano la posibilidad de que en un mismo área confluyan dos corrientes, siempre que se respeten los parámetros de extensión y trayecto fijados.

72. Las normas mineras deben interpretarse en armonía con el principio de desarrollo sostenible, de modo que garanticen simultáneamente la utilización racional de los recursos y la protección de los ecosistemas, hermenéutica que permite reforzar que la finalidad del artículo 64 es la gestión ambiental de los cauces mediante límites espaciales (sin perjuicio de otras finalidades, como la garantía de exclusividad del área y la prevención de superposiciones), y no la restricción numérica de corrientes de agua en un polígono.

Caso concreto

73. La Sala declarará la nulidad de las resoluciones mediante las cuales la ANM rechazó la propuesta de contrato de concesión de los demandantes, por cuanto la motivación exclusiva de dichos actos administrativos fue que, según el artículo 64 del Código de Minas, no es posible que un área de concesión comprenda más de una corriente de agua. Sin embargo y como se explicó, conforme a una interpretación gramatical, sistemática y teleológica, dicha disposición no contiene una prohibición absoluta sino parámetros de extensión, y en el caso concreto: ⁽ⁱ⁾ no se allegaron argumentos ni pruebas que permitan llegar a una conclusión diferente a partir de alguna otra consideración jurídica, o una de carácter práctico o técnico, mientras que, contrariamente, ⁽ⁱⁱ⁾ se probó que la autoridad no interpretaba el artículo 64 del Código de Minas como una proscripción, sino que admitía y concedía títulos en los que el área solicitada comprendía múltiples corrientes de agua.

74. En primer término, debe resaltarse que tanto en sede administrativa —al expedir la Resolución 1027 de 2019 y al resolver el recurso de reposición mediante la Resolución 2006 del mismo año— como en sede judicial —al contestar la demanda, presentar sus alegatos y solicitar pruebas— la ANM se limitó a indicar que del texto del artículo 64 se desprende una prohibición absoluta para que un área concesionada incluya más de una corriente de agua. La autoridad no presentó un solo argumento normativo adicional, ni tampoco probó que existiera alguna imposibilidad técnica, ambiental o práctica que impidiera delimitar un polígono con más de un cauce; por el contrario, se atuvo exclusivamente a una interpretación literal forzada de la expresión “una corriente”, atribuyéndole un sentido prohibitivo³⁶

³⁶ Aunque la ANM aportó un concepto elaborado por el geólogo Herbert Pavel Cely Saidiza, dicho documento fue allegado previo a dictarse sentencia, por fuera de las oportunidades procesales para la solicitud y práctica



que no posee. La ausencia absoluta de argumentos técnicos o ambientales que sustenten la tesis de la ANM refuerza la conclusión de que la decisión administrativa se adoptó con base en una lectura sin soporte normativo o técnico.

75. En efecto, los actos administrativos demandados se sustentaron únicamente en que el artículo 64 del Código de Minas exige un único trayecto y una sola corriente. Así lo expresó la Resolución 1027 de 2019 al concluir que “...*medidos los trayectos de los ríos Catarina y Cauca se determinó que no exceden los 5 kilómetros, sin embargo el artículo 64 del Código de Minas indicó que el polígono debe contener un solo trayecto de hasta 5 kilómetros, y una corriente de agua, por lo tanto se recomendó requerir al proponente para que redujera el área solicitada a un solo trayecto y a una sola corriente de agua*”. El mismo razonamiento se reiteró en la Resolución 2006 de 2019, que resolvió el recurso de reposición, afirmando que la propuesta no cumplía con lo dispuesto en el artículo 64, “*toda vez que se determinó que el área seguía conteniendo dos (02) corrientes de agua (Río Cauca y Río Catarina), sin embargo, el artículo 64 del Código de Minas indica que el polígono debe contener un solo trayecto de hasta 5 kilómetros, y una corriente de agua*”.

76. En sede judicial, la ANM mantuvo la misma postura, sin aportar razones adicionales. En la contestación de la demanda, afirmó que “*el Artículo 64 es claro al establecer que respecto a que el área para explorar y explotar minerales en el cauce y las riberas será de ‘UNA’ corriente de agua, y será de hasta cinco mil (5.000) hectáreas, delimitadas por un polígono de cualquier forma y dentro de cuyos linderos contenga ‘UN’ trayecto de hasta cinco (5) kilómetros, medidos por una de sus márgenes. Teniendo en cuenta lo anterior, la Propuesta de Contrato de Concesión No. QK9-15011, NO CUMPLÍA con lo establecido en el Artículo 64 de la Ley 685 de 2001*”. En los alegatos de conclusión la entidad insistió en idénticos términos, que el rechazo obedeció a que el área contenía dos corrientes de agua, lo que a su juicio contrariaba la exigencia del artículo 64.

77. Por tanto, no existe en los actos demandados, ni en el proceso, algún argumento de carácter técnico, lógico o práctico que sustente una supuesta imposibilidad de incluir más de un cauce dentro de un polígono. La única razón expuesta fue la reiteración mecánica de que el artículo 64 usa el término “una corriente” en sentido excluyente, interpretación que se descarta al no avenirse con la literalidad y la finalidad de la norma según se ha expuesto.

78. Además, en contraposición a lo decidido por la ANM en los actos acusados, al proceso se allegó como prueba de especial relevancia la respuesta oficial de la ANM —Radicado No. 20202200381661 del 14 de septiembre de 2020—³⁷, mediante la cual la Gerencia de Catastro y Registro Minero informó y remitió un listado³⁸ de títulos mineros vigentes que intersecan o contienen dos o más corrientes de agua, denominados por la propia entidad como de “doble drenaje”. Del listado elaborado por la demandada, que no fue desconocido u objetado en el proceso, se desprende la existencia de por lo menos 175 títulos mineros con áreas que incluyen más de una corriente hídrica, de los cuales 111 corresponden a minerales de oro y sus concentrados, arenas y gravas naturales y silíceas, esto es, el mismo tipo de

de pruebas, por lo que no puede ser valorado en este proceso so pena de quebrantar el derecho al debido proceso que le asiste a la parte actora.

³⁷ Expediente digital, archivo “8_ED_ANEXOS_25_1_2021 8_15_25”.

³⁸ Expediente digital, archivo “13_ED_ANEXOS_25_1_2021 8_16_35”.



yacimiento para el cual los demandantes presentaron su propuesta conforme a la calificación técnica que le fue otorgada³⁹.

79. El documento oficial emanado de la propia ANM, evidencia que: (i) técnicamente, y en la práctica, es posible delimitar y otorgar un polígono de concesión con más de un cauce; y, (ii) frente a propuestas previas a las de los demandantes por cuenta de los mismos minerales, la ANM no interpretaba ni aplicaba el artículo 64 como lo hizo respecto de la propuesta de los demandantes, sino como una disposición de delimitación, donde se establecen parámetros de extensión máxima. Se advierte, además, que en los actos demandados la ANM no hizo explícita ninguna razón —técnica ni jurídico-interpretativa— que justificara el cambio de criterio que venía aplicando, por lo que dicho viraje carece de sustento verificable, de razones de conveniencia o de cualquier tipo de evaluación que lo respalde.

80. En consecuencia, los actos administrativos se fundaron en un supuesto que no se desprende del contenido y alcance de la norma invocada (64 del Código de Minas), que carece de justificación técnica o práctica, y que desconoce la interpretación y aplicación que la propia autoridad minera venía dando a esa misma disposición. En esa medida la ANM, mediante los actos acusados, rechazó la propuesta de los demandantes a partir de la imposición de una condición injustificada y no prevista en la ley, adoptando un acto contrario a la norma aplicable, por lo que la Sala declarará la nulidad de las resoluciones 1027 y 2006 de 2019, con fundamento en las causales de falsa motivación y vulneración de las normas en que debían fundarse.

81. Se configura la falsa motivación, pues los actos tuvieron sustento en una interpretación alejada del sentido literal y teleológico de la norma, contradicha por la propia práctica institucional de la ANM que ha otorgado títulos con “doble drenaje”. Igualmente, se configura la causal de violación de las normas en que debían fundarse, al desbordarse el alcance de la disposición legal y crearse, por vía interpretativa, una limitación no prevista por el legislador en abierta infracción del principio de legalidad y de las reglas de interpretación. Tales vicios afectan la validez de los actos conforme a lo establecido por el artículo 137 del CPACA, razón por la que procede declarar su nulidad y ordenar el restablecimiento del derecho.

82. Dado que la nulidad de los actos se configura plenamente por estas dos causales, la Sala se releva de estudiar el cargo formulado por los demandantes en relación con la vulneración del debido proceso, el derecho a la igualdad y el desconocimiento del artículo 273 del Código de Minas, pues aún si tales reproches pudieran tener fundamento, su examen resulta innecesario frente a la prosperidad de las causales ya analizadas.

El restablecimiento del derecho

83. Atendiendo a que, conforme a los argumentos de la ANM, tanto en los actos acusados como en el trámite del proceso, el único impedimento para continuar con la actuación administrativa correspondía a la interpretación del artículo 64 del

³⁹ En los mismos actos demandados se explica que la propuesta de contrato de concesión tenía por finalidad “la exploración y explotación de un yacimiento clasificado técnicamente como **MINERALES DE ORO Y SUS CONCENTRADOS - ARENAS Y GRAVAS NATURALES Y SILÍCEAS**, ubicado en el municipio de **ANSERMANUEVO Y CARTAGO** en el departamento de **VALLE**, a la cual le correspondió la placa No. **QK9-15011**”.



Código de Minas en el sentido de que este prohíbe que el área concedida contenga más de una corriente de agua, debe concluirse que la propuesta QK9-15011 se encontraba ajustada a la normatividad vigente al momento de proferirse los actos acusados, lo que determina que la misma debía seguir el trámite legal correspondiente.

84. Si bien los actores solicitan que se ordene la suscripción del contrato de concesión y su inscripción, en el expediente no obra prueba que acredite el cumplimiento integral de las condiciones exigidas para el otorgamiento del título minero, por lo que la Sala concederá la pretensión tercera de la demanda, pero en el sentido de ordenar a la ANM reanudar el procedimiento administrativo correspondiente a la propuesta de contrato de concesión minera QK9-15011. En la nueva decisión que adopte la autoridad minera, deberá respetar el derecho de prelación de los demandantes frente a solicitudes posteriores, de conformidad con el artículo 16 del Código de Minas, y no podrá rechazar la solicitud con fundamento en que la referencia a “una corriente” y “un trayecto” del artículo 64 de la misma norma constituye una prohibición expresa para que en un polígono de concesión coexistan varias corrientes hídricas. De establecerse por la ANM algún impedimento o inviabilidad para que el área solicitada contenga más de una corriente de agua, deberá motivarlo suficientemente expresando las razones técnicas, operativas, jurídicas y demás que correspondan.

85. La anterior determinación tiene como sustento la consecuencia natural de la declaratoria de nulidad en el presente caso, en tanto la propuesta de los demandantes cumplía con los requisitos legales al momento de proferirse las resoluciones según lo expuesto y, además, en los principios del procedimiento administrativo minero⁴⁰, que determinan como finalidad del mismo, garantizar en forma pronta y eficaz el derecho del particular a solicitar la celebración del contrato de concesión y la obligación de la autoridad minera de facilitar su suscripción, perfeccionamiento y efectiva ejecución. Para lo anterior, la Entidad deberá verificar la existencia y comprobar los requisitos y condiciones señaladas por la ley para el registro del contrato de concesión, sin que pueda exigir requisitos, formalidades o documentos adicionales, como tampoco establecer prohibiciones no definidas en la ley. Con el objetivo de garantizar la efectividad de la decisión adoptada, se otorgará a dicha entidad territorial un plazo prudencial, pero perentorio, para impulsar dicho trámite administrativo.

86. En lo que respecta a la indemnización de perjuicios morales solicitada por la parte demandante, la Sala considera que no hay lugar a su reconocimiento, pues aunque se declarará la nulidad de los actos administrativos acusados y el consecuente restablecimiento del derecho, lo cierto es que en el expediente no obra prueba alguna que acredite la causación de ese daño con ocasión de tales decisiones, como tampoco se allegaron elementos de convicción tendientes a establecer su cuantía. Se precisa que corresponde a la parte interesada la carga de probar los hechos constitutivos de sus pretensiones, y en materia de perjuicios morales, aunque se admite la prueba indiciaria, siempre es indispensable que obre en el expediente algún medio de convicción que permita acreditar la ocurrencia de un menoscabo de esa naturaleza, pues no procede su reconocimiento con base en afirmaciones genéricas, subjetivas o carentes de sustento probatorio.

⁴⁰ Artículos 258, 263 y 265 de la Ley 685 de 2001.



87. Como la parte actora se limitó a solicitar la condena por perjuicios morales, pero no allegó argumentos ni pruebas que permitan establecer la existencia de una afectación de esa connotación derivada de los actos demandados, como tampoco aportó parámetro alguno que habilite a la Sala para fijar su cuantificación, la Sala negará esa pretensión indemnizatoria.

Costas

88. De conformidad con el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil. En efecto, como la condena en costas obedece a un factor objetivo, no se tiene en cuenta la conducta de las partes, sino a los supuestos decantados por la norma.

89. El artículo 365 del Código General del Proceso señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso; sin embargo, el artículo 361 ibídem establece que las costas “*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*”. Estas últimas, son determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el numeral 4° del artículo 366 de esa misma norma.

90. El proceso de la referencia corresponde a una controversia de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía que implicó que la parte actora sufragara un abogado que ejerciera su defensa judicial, gestión que genera agencias en derecho, motivo por el cual, se fijarán estas a favor de la parte actora y a cargo de la ANM en la suma equivalente al 5% de las pretensiones, esto es, un total de cuatro millones trescientos ochenta y nueve mil quince pesos (\$4'389.015)⁴¹. El porcentaje de la condena en costas obedece al mínimo establecido por el Acuerdo PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016⁴², respecto de la pretensión pecuniaria solicitada.

91. 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 nulidad de las resoluciones 001027 del 26 de julio y 002006 del 6 de diciembre de 2019, por medio de las cuales la Agencia Nacional de Minería rechazó la solicitud de contrato de concesión minera QK9-15011 y resolvió el recurso de reposición confirmando el rechazo, respectivamente.

SEGUNDO: ORDENAR a título de restablecimiento del derecho, a la Agencia Nacional de Minería, continuar con el trámite administrativo correspondiente a la propuesta de contrato de concesión minera QK9-15011 de conformidad con lo señalado en la parte motiva, desde el momento previo a la expedición de los actos que han sido declarados nulos. La Entidad deberá dar impulso a dicho trámite

⁴¹ La única pretensión económica, por concepto de daño moral, se fijó en \$87'780.300.

⁴² “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 15% de lo pedido”.



Radicación: 11001-03-26-000-2021-00024-00 (66514)
Actor: Wilmar Gallego Ospina y otro
Demandado: Agencia Nacional de Minería –ANM–
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

administrativo dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente decisión.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

CUARTO: CONDENAR en costas a la Agencia Nacional de Minería; **FIJAR** como agencias en derecho a favor de los demandantes, la suma de cuatro millones trescientos ochenta y nueve mil quince pesos (\$4'389.015). Por Secretaría, **LIQUIDAR** lo correspondiente.

QUINTO: ARCHIVAR el proceso de la referencia, una vez en firme esta providencia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: se deja constancia de que esta providencia se suscribe de 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/evaluator>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha. Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el aplicativo SAMAI.

