



## Juzgado Décimo Administrativo Oral de Tunja

Tunja, 19 OCT 2010

Radicación : 150023331000-2006-00382-00  
Demandante : **JOSÉ ROSENDO CASAS SÁNCHEZ**  
Demandado : CARBONES DE COLOMBIA S.A. Y OTROS  
Acción : Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Procede el Juzgado a emitir sentencia de primera instancia en el asunto de la referencia, previos los siguientes:

### I. ANTECEDENTES

#### 1.1. Las pretensiones (fl. 3) del libelo se transcriben así:

“1º) Declarar nulo el contenido del acto dictado por el Subdirector de Contratación y Titulación Minera del Instituto Colombiano de Geología y Minería "Ingeominas" el día 13 de Diciembre de 2004, contenido en la comunicación SCT-1466 de la misma fecha, Dirigido a José Rosendo Casas, en el cual se manifiesta que la solicitud de contrato # T.048 fue archivado, y que la zona fue otorgada en el contrato de concesión para la exploración y explotación minera al trámite distinguido con DGQ-092.-4.

2º) Declarar nulo el contenido del acto administrativo que contiene la comunicación de Julio 10 de 1.992 proferido por el Director de Apoyo Minero de Carbones de Colombia S. A. "Carbocol" y el contenido del acta del Comité que allí se menciona donde se recomendó rechazar la solicitud de contrato minero radicado con el # T-048, producida dicha comunicación con fecha Julio 10 de 1.992 y radicado con el número DC-6090 de la misma fecha y los demás actos que se refieran a la negativa al trámite solicitado.

3º) Que se deje sin efecto el trámite surtido por Minercol Ltda., en la propuesta de contrato de concesión radicada con él # DGQ-092 adjudicado a favor de **JOSÉ DE JESÚS ESPITIA LOZANO**; y por consiguiente el contenido del contrato de Concesión para la Exploración — Explotación de yacimiento de Carbón N° DGQ-092. Celebrado mire la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol Ltda. Y José de Jesús Espitia Lozano, suscrito el Quince 15 de Noviembre de 2002; con vigencia Abril 7 de 2003, se ordene la respectiva cancelación del Registro Minero y se deje sin efecto los demás actos que se refieran al trámite y aprobación del mencionado contrato, el cual tramitó para la siguiente área...”

#### 1.2. Fundamentos fácticos y jurídicos. El Despacho los resume así:

Refiere que el señor Casas Sánchez junto con Marco García Manrique, presentaron el día 25 de octubre de 1985, ante Carbocol, solicitud de contrato de minería, en el programa de fomento a la pequeña y mediana minería, sobre un área ubicada en el Municipio de Briceño, Departamento de Boyacá, trámite que fue radicado con el número T-048, señala que a mediados de 1990 se presentó alteración de orden público por presencia de la guerrilla, situación que se prolongó hasta después del año 2000, aproximadamente; lapso dentro del cual los solicitantes construyeron vías de acceso en la precitada zona, por cuanto esta se encontraba totalmente aislada.

Señala que posteriormente mediante Oficio No. 6090 del 10 de Julio de 1992, proferido por el Director de Apoyo-Minero de Carbocol S. A., le fue comunicado el rechazo y archivo de la solicitud de Contrato T- 048, invocando la recomendación contenida en Acta No. 024 del 26 de Julio de 1.992, del Comité de Contratación, asevera que el acto no fue notificado en debida forma por lo cual se continuó con el trámite presentando los informes que exigían los procedimientos mineros, encontrándose que la Empresa Minera Nacional Limitada "Minercol Ltda.", tramitaba el Contrato de Concesión No. DGQ-092 a nombre de JOSÉ DE JESÚS ESPITIA LOZANO, donde se le asignó parte del área que solicitaba el demandante.

Aclara que en un principio los trámites se adelantaban ante el Ministerio de Minas y Energía División de Minas; luego crearon la Empresa Nacional Minera LTDA. "MINERCOL LTDA"; y posteriormente mediante Resolución No. 180073 de enero 27 de 2004 del Ministerio de Minas y Energía, reasumió las funciones; luego a través del Decreto 252 del 28 de 2004 y Resolución No. 180074 de 2004, el Ministerio de Minas y energía asignó por delegación, las funciones de trámite de licencias en materia de recursos mineros al Instituto de Investigación e Información Geo científica Medio-Ambiental y Nuclear, " INGEOMINAS".

Finalmente menciona que la solicitud de contrato se formuló a nombre de dos solicitantes MARCO J. GARCIA MANRIQUE y JOSÉ ROSENDO CASAS, el día 5 de agosto de 1993, falleció el señor GARCÍA MANRIQUE y ninguno de sus herederos se presentó a reclamar los derechos derivados de la solicitud de contrato.

**1.3. Normas infringidas y concepto de violación:** En síntesis invoca como quebrantadas las siguientes disposiciones:

- Artículos 2, 4, 13, 29, 58 y 332 de la Constitución Política.
- Artículos 2, 3, 43, 44, 45, 48, 77, 78 del Decreto 01 de 1994
- Decreto 679 de 1994
- Artículos 1, 76, 99, 304, 305, 311 del Decreto 2655 de 1998
- Artículos 1, 2, 3, 4, 8, 13, 39, 45, 64 de la Ley 685 de 2001
- Artículos 8 y 38 de la Ley 153 de 1887

Considera que el actuar de la administración que profirió el acto impugnado, resulta contrario al procedimiento y violatorio de las normas supra legales invocadas, señala que existe el derecho de los administrados a poder solicitar y que se le adjudique la exploración y explotación de un mineral concesible, añade que debido a la negativa a continuar con el trámite de la licencia solicitada y la consecuente adjudicación de una parte de la zona pedida a otra persona viola el contenido de las normas invocadas, lo cual conduce a la a que se decrete la nulidad de los actos impugnados.

Refiere que la entidad que produjo el acto demandado desvió el procedimiento, al no permitir continuar el trámite cuando el solicitante reasumió su interés en la solicitud del contrato, al momento en que la situación de orden público se lo permitió.

Respecto al Acta No. 024 del 26 de Junio de 1992, que recomendó el rechazo de la solicitud del contrato señala que es inexistente, añade que el Comité de Contratación no tenía la facultad de rechazar la solicitud, razón por la cual considera que el acto adolece de falsa motivación, y fue expedido por funcionario que carecía de competencia.

Sostiene que el trámite del contrato no podía rechazarse ni aplicársele causales de cancelación o caducidad, por cuanto los solicitantes mantenían su interés en el trámite solicitado; lo que ocurrió fue una demora justificada por la alteración de orden público que presentaba la zona, considera que el acto demandado cercenó el derecho del solicitante, lo cual es violatorio de las normas invocadas.

Finalmente asevera que no se notificó en forma personal la presunta actuación que contenía el rechazo ni se dejó en el expediente copia de la constancia de citación, ni tampoco existe el edicto que diera cumplimiento al contenido del artículo 45 del C. C. A.

## II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

### 2.1. Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS (fls. 218-258 C1).

Luego de realizar una disertación respecto a la naturaleza jurídica, objeto y funciones de INGEOMINAS, la Entidad precisó que con el trámite 48T se inició una actuación administrativa, propiciada por la solicitud elevada en el año 1985, por los señores Marco Julio García Manrique y José Rosendo Casas Sánchez, posteriormente de conformidad con lo establecido en el Decreto 2655 de 1988, se requería la presentación de un programa de exploración con el fin de evaluar el yacimiento para el desarrollo del proyecto, no obstante a pesar de los múltiples requerimientos y los plazos otorgados por el Director de Apoyo Minero de Carbocol a los solicitantes, éstos no presentaron la documentación requerida.

Sostiene que ante el desinterés e incumplimiento de los solicitantes en el trámite, se decidió por parte de Carbocol ventilar el caso ante el Comité de Contratación, que determinó el rechazo y archivo de la solicitud, y consideran que no podría ser otra la decisión adoptada por Carbocol S.A, toda vez que después de siete (7) años de haberse realizado la solicitud por parte de los señores García Manrique y Casas Sánchez, éstos no cumplieron con los requerimientos y exigencias establecidas por la Institución Minera para proseguir con el trámite ya iniciado y, en consecuencia, mediante comunicación DC. 6090 del 10 de julio de 1992, el Director de Apoyo Minero de Carbocol S.A, informó a los interesados sobre el rechazo y archivo de la solicitud a partir del 26 de junio de 1992.

Aducen que si bien la comunicación realizada a los Señores José Rosendo Casas Sánchez y Marco Julio García Manrique, mediante oficio No DC 6090, no constituye una notificación personal, si produjo los efectos jurídicos pertinentes frente al trámite administrativo minero pues fue dirigida a los interesados, en la misma se consagraron los motivos de rechazo de la propuesta, los solicitantes se enteraron de la decisión adoptada por la Administración y la comunicación produjo el mismo efecto de la notificación personal aunque ésta no se hubiese realizado, en virtud a lo anterior entiende que la falta de la notificación personal no invalida el Acto Administrativo.

En lo que tiene que ver con el trámite del Contrato DGQ-092, señaló que la misma inició con solicitud de 26 de julio de 2002, sobre área que fue recomendada como libre por CARBOCOL S.A, razón por la cual considera que dicho procedimiento goza de plena validez jurídica y legal, realizándose todos los trámites previos exigidos en la ley (Ley 685 de 2001) para la celebración del contrato el cual está en ejecución desde el 7 de abril de 2003, adicionalmente, menciona que no es procedente reclamar derechos sobre un área que si bien fue solicitada no pudo ser materia de concesión, por no haberse cumplido por parte de los peticionarios los requerimientos realizados por la Administración y exigidos en la ley.

Propuso como excepciones las que denominó:

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:** considera que el acto administrativo que dio por terminada la actuación administrativa fue el acta del Comité de Contratación No 024 del 26 de junio de 1992, de otra parte el oficio mediante el cual se comunicó la decisión de rechazo de la solicitud de Concesión No T-049 a los señores Marco Julio Manrique y José Rosendo Casas, data del 10 de julio de 1992, el término de cuatro meses contados a partir del día siguiente de la publicación notificación, comunicación o ejecución del acto, para el caso que nos ocupa, empezó a correr al día siguiente de la comunicación y hasta el 11 de noviembre de 1992, razón por la cual al momento en que se presentó la demanda la acción se encontraba caducada.

**ACCIÓN INDEBIDA:** Considera que la pretensión del actor está enfilada a que se deje sin efecto el Contrato de Concesión No DGQ-092, así como los actos posteriores a la suscripción del mismo, lo que desvirtúa la naturaleza de la acción impetrada, sostiene que si lo que pretendía el señor Casas Sánchez era demandar el Contrato de Concesión No DGQ-092, así como los actos previos y posteriores al mismo, la acción a incoar no era la de Nulidad y Restablecimiento, sino la Acción Contractual.

**AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGÍA Y MINERÍA – INGEOMINAS-** indicó que no le asiste ninguna responsabilidad, ni por acción u

por omisión, toda vez que los trámites mineros T-048 y DGQ-092, no fueron adelantados ni otorgados por el INGEOMINAS, en su calidad de Autoridad Minera delegada.

**2.2. Ministerio de Minas y Energía - Empresa Nacional Minera Limitada – MINERCOL LTDA- (liquidada)** presentó contestación de la demanda de manera extemporánea.

**2.3. José de Jesús Espitia Lozano** (fls. 224 a 232 C2). Mediante auto del 26 de febrero de 2013, se ordenó vincular al señor Espitia Lozano (fl. 205, C2), quien dio contestación a la demanda dentro del término otorgado para el efecto.

Señala que se encuentra acreditado que el proceso administrativo que generó la solicitud, se ajustó al ordenamiento legal, pues la decisión que puso fin a dicho trámite obedeció al incumplimiento, desatención y abandono de la solicitud por parte del interesado; añade que la solicitud minera No. T-048 era una mera expectativa que no generó derechos, por tanto no podía la Administración dejar suspendido indefinidamente el proceso por razones inexistentes y desconocidas.

Propuso como excepciones las que denominó:

#### CADUCIDAD DE LA ACCIÓN

Señala que el oficio de 13 de diciembre de 2004, no constituye un acto definitivo sino que es una simple comunicación del trámite, la cual se pretendía informar al reclamante lo que había acontecido con gestión de la solicitud de contrato No. T-048, así las cosas consideran que el acto administrativo de 10 de julio de 1992, mediante el cual se declara rechazada y archivada la solicitud de contrato en mención, fue el que puso fin al proceso administrativo motivo por el cual considera que debió haberse demandado la nulidad de este acto dentro de los cuatro meses, por tanto considera que al haber sido la demanda instaurada en el año 2005 ya se había superado el término de caducidad.

#### INDEBIDA ACUMULACIÓN DE PRETENSIONES

Refiere que la parte actora en la primera pretensión pretende la declaratoria de nulidad del acto administrativo de fecha 13 de diciembre de 2004 y en forma indirecta también la nulidad del acto administrativo que resolvió la solicitud de contrato T-048, pero además del acto administrativo distinguido con la sigla DGQ-092 que otorga el contrato de concesión para la exploración y explotación minera, en la segunda pretensión, solicita la declaratoria de nulidad de la comunicación fechada el 10 de julio de 1992, y reclama lo mismo del contenido del acta del comité de contratación a través del cual se recomendó rechazar la solicitud del contrato minero radicado con el No.T-048, inclusive, en la parte final se pide la nulidad de

"los demás actos que se refieran a la negativa al trámite solicitado", lo que considera que originar una indebida acumulación de pretensiones, crea una incertidumbre o inseguridad jurídica.

Afirma que Incorre en el mismo vicio en la pretensión tercera, donde pide: "que se deje sin efecto el trámite surtido por Minercol Ltda, en la propuesta de contrato de concesión radicada con el #DGQ-092 adjudicado a favor de JOSE DE JESUS ESPITIA LOZANO(...)", de lo citado se desprende, que se está reclamando la nulidad de todo un trámite de un proceso administrativo, pero olvida el apoderado de la parte demandante que para cumplir con este presupuesto procesal, "demanda en forma" debe individualizar cada uno de los actos administrativos que pretende sean cobijados con la declaratoria de nulidad, sin que sea procedente solicitar al Señor Juez, que tome esa decisión respecto a todo un cumulo de actuaciones contenidas en el trámite.

### INEPTITUD DE LA DEMANDA

Sostiene que el apoderado de la parte actora pretende dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la declaratoria de nulidad (pretensión 3° de la demanda) del contrato de concesión para la exploración-explotación de yacimiento de carbón No. DGQ-092, celebrado entre la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol Ltda y JOSE DE JESUS ESPITIA LOZANO suscrito el 15 de noviembre de 2002, equivocando la acción que para este evento debió ser la acción de controversias contractuales que establece el artículo 87 del Decreto 01 de 1984.

**2.3. Carbones de Colombia – CARBOCOL S.A.** una vez notificada y dentro del término de fijación en lista, la entidad demandada guardó silencio.

## III. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

### 3.1. Parte actora (fls. 680 a 690).

Reitera los argumentos expuesto a lo largo del proceso y además señala que en el caso bajo estudio el actuar de la administración que profirió el acto impugnado, resulta contraria el procedimiento, violándose las normas supralegales invocadas, añade que dentro de esos derechos se encuentra incluido el derecho de los administrados a poder solicitar se le adjudique la exploración y explotación de un mineral concesible, de conformidad a la Constitución y a las leyes; que en el presente caso, con la negativa a continuar con el trámite de la licencia solicitada y la adjudicación de una parte de la zona pedida a otra persona, se está violando el contenido de las normas invocadas, lo cual conduce a que se declare la nulidad de los actos impugnados.

### **3.2. Ministerio de Minas y Energía (fls. 692 a 706)**

Además de reiterar lo expuesto a lo largo del proceso insiste en que el demandante no demostró haber agotado la vía gubernativa a través de la interposición de recursos en contra de los actos demandados.

Indica que teniendo en cuenta que el acto por el cual se manifestó que la solicitud de Contrato No. T-048 fue archivada y que la zona pretendida, fue otorgada en el Contrato de Concesión identificado con el número DGQ-092, fue expedido el 13 de diciembre de 2004, y el acto que contiene una comunicación y Acta del Comité donde se recomendó rechazar la solicitud de Contrato Minero No.T-048 es del 10 de julio de 1992, el plazo con el que contaba el demandante para pretender la presente acción y perseguir además de la nulidad, la reparación del eventual perjuicio era el 13 de abril de 2005 y el 10 de noviembre de 1992, respectivamente.

Señala que como quiera que la presente demanda pasó al despacho para admisión el 9 de febrero de 2006, resulta ostensible la extemporaneidad en su presentación. Por lo antes expuesto, solicita la declaratoria de la caducidad de la acción.

Considera que las declaraciones y condenas del medio de control aquí analizado carecen de sustento de hecho y de derecho, por lo cual solicita se declaren probadas las excepciones de fondo propuestas por esa cartera ministerial y, en consecuencia, se denieguen todas las pretensiones de la acción presentada en contra del Ministerio de Minas y Energía, se declare que éste ha actuado conforme a la Ley y que no tiene ninguna responsabilidad en los hechos de la demanda.

### **3.3. José de Jesús Espitia Lozano (fls. 707 y 708)**

Recuerda que dentro del proceso se encuentra acreditado que el acto acusado es un acto administrativo de trámite el cual no creó, modificó o extinguió una situación jurídica en particular, (SCT 1466 del 13 de diciembre de 2004) al no tener el carácter definitivo, ya que el accionante inicia el trámite con la solicitud de concesión minera, a mediados de 1985 y en el año 1992 se realiza el rechazo y archivo de la misma (DC 6090 del 10 de julio de 1992) es decir que tenía una mera expectativa y que por desinterés le fue archivada definitivamente.

Considera que el señor CASAS SANCHEZ pretendió revivir los términos al momento de realizar una solicitud en el año 2004 y buscar con este impetrar la respectiva acción, olvidando que el acto administrativo definitivo fue expedido el 10 de julio de 1992, señala que dentro de las pruebas arrimadas y practicadas en el proceso se evidencia que los

hechos de alteración del orden público acaecieron entre 1990 y 1991, no como lo aseguró el demandante que estas situaciones se prolongaron aproximadamente hasta el año 2000.

#### **3.4. Agencia Nacional de Minería (fs. 719 a 722)**

Luego de hacer un análisis de los hechos probados dentro del proceso, señaló que la Administración procedió a informar al accionante de la decisión que dispuso el rechazo de la propuesta de contrato No. T-048, igualmente menciona que fueron enviados los oficios No. 10267 del 14 de noviembre de 1991 y No. 4628 del 28 de mayo del 1992, a la carrera 8 No. 12-21 Oficina 471 de Bogotá, mediante los cuales se requirió a los interesados para acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos previos al otorgamiento del contrato, también procedió al envío del oficio No 6090 del 10 de julio de 1992, a la misma dirección, la cual se encuentra registrada dentro del expediente minero materia de este proceso.

Considera que el hecho de haber elevado derecho de petición solicitando información del estado de la actuación administrativa solo hasta el día 9 de septiembre de 2004 y que la administración hubiese dado respuesta mediante el oficio No. SCT-1466 del 13 de diciembre del 2004, no significa que la actuación administrativa haya culminado con este oficio y mucho menos puede considerarse como acto definitivo para revivir términos legales que no fueron agotados en su debida oportunidad, para pretender la nulidad de otro acto administrativo que resolvió de fondo la solicitud del contrato por incumplimiento de requisitos legales para su otorgamiento.

Refiere que la inactividad de los interesados en la solicitud de contrato solo demuestra la falta de interés en continuar con el trámite, pues si bien fueron requeridos por un plazo determinado para allegar la información técnica del área susceptible de contratar, lo cierto es que este lapso dado para el cumplimiento de requisitos técnicos y jurídicos, no podía ser indeterminado, de manera que tampoco podía la Administración mantener la situación jurídica del trámite de manera indefinida,

Propone como excepciones las que denominó: "*DE LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO*", "*DE LA INEPTITUD DE LA DEMANDA POR EJERCER LA ACCIÓN INDEBIDA*" y la "*DE LA AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA AUTORIDAD MINERA*", las cuales están debidamente sustentadas en argumentos semejantes a los propuestos por las demás entidades demandadas.



## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1. PROBLEMA JURIDICO

Los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se circunscriben a determinar:

1. Si operó o no la caducidad de la acción como lo aducen los sujetos que integran la parte demandada, para lo cual se debe identificar cuál fue el acto definitivo, es decir, aquel que decidió directa o indirectamente el fondo del asunto o hacía imposible continuar la actuación administrativa que inició con la solicitud T-048, formulada por el actor para que se le adjudicara contrato de exploración y explotación minera.
2. Posteriormente se abordará el problema jurídico tendiente a determinar si el acto definitivo fue notificado en debida forma al actor o, en todo caso, si se puede inferir un efectivo conocimiento del mismo por parte del interesado, que sirva como punto de referencia para deducir su carga de demandar dentro del término consagrado en el numeral 2 del artículo 136 del C.C.A.
3. Igualmente se analizará si como lo aducen algunos de los demandados en el sub-examine, se configura en este caso una indebida escogencia de la acción, para lo cual es preciso desentrañar el alcance de las pretensiones formuladas en el libelo introductorio y si las mismas fueron promovidas mediante la acción procedente y dentro del término previsto en el Decreto 01 de 1984.
4. De obtener respuesta positiva frente a la configuración del fenómeno de la caducidad e indebida escogencia de la acción, por sustracción de materia el Despacho se abstendrá de analizar los cargos de la demanda, toda vez que se trata de un presupuesto para la interposición de la demanda que, de encontrarse ausente, impide al despacho pronunciarse de fondo sobre las pretensiones formuladas por el actor.
5. De llegar a la conclusión de que no operó la caducidad, se debe establecer si el acto se encuentra incurso en los vicios aducidos por el actor en la demanda y por ende debe ser declarado nulo.

### 4.2. MARCO NORMATIVO PROCESAL APLICABLE AL CASO

El presente proceso se tramitó y será decidido bajo la égida del Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984-, en atención a que la presentación de la demanda ocurrió el 1 de abril de 2005 (fl. 15 vuelto), pues aun aunque durante el trámite procesal surgió un nuevo panorama normativo - Ley 1437 de 2011 -, se aplica el vigente para la fecha en que se presenta la demanda, en tanto es el libelo introductorio el primer acto de postulación que da inicio al proceso, conforme a la disposición contenida en el artículo 308

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

#### 4.2. NATURALEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS Y SU NOTIFICACIÓN

La doctrina ha sido clara en clasificar los actos desde el punto de vista de su relación con la decisión en actos preparatorios y accesorios, actos definitivos y principales y actos de ejecución, en los siguientes términos:

"Los actos preparatorios o accesorios son aquellos que se expiden como parte de un procedimiento administrativo que se encamina a adoptar una decisión o que cumplen un requisito posterior a ella. Aquí se incluyen también los llamados actos de trámite. Por ejemplo, el acto por el cual se solicita un concepto a otra autoridad antes de tomar la decisión o aquel por el cual se le imparte aprobación posterior a esta última.

Frente a los anteriores, los actos definitivos o principales son los que contienen la decisión posteriormente dicha o, como dice el inciso final del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, "los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto". Por ejemplo, la resolución por la cual se concede una pensión de jubilación.

A su vez, los actos de ejecución son aquellos cuyo objeto es dar cumplimiento a lo ordenado en un acto administrativo anterior o a lo dispuesto por un juez en una sentencia. Por ejemplo, el acto por el cual el nominador impone una sanción en obediencia a lo decidido por la Procuraduría General de la Nación o el acto que liquida en pesos el valor de una multa impuesta en salarios mínimos legales. No obstante, no es acto de ejecución aquel que no se limita simplemente a dar cumplimiento al acto o sentencia que pretende ejecutar y le sirve de fundamento, sino que le suprime elementos o le introduce otros nuevos. En ese caso se trata de un acto de aparente ejecución, que constituye realmente un nuevo acto definitivo en cuanto a esos nuevos elementos." (Negrillas del Despacho).

Por su parte, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento enunció que los actos susceptibles de control judicial son los actos administrativos definitivos, aquellos actos administrativos que sin ser definitivos hacen imposible continuar con la actuación y los actos administrativos de ejecución en cuanto cumplan una serie de presupuestos, indicando<sup>2</sup>:

"Los actos administrativos objeto de control de legalidad por la vía jurisdiccional son aquellos que ponen término a un procedimiento administrativo. En ese sentido, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo señala que son **actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación**, es decir, aquellos que producen efectos jurídicos al crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones jurídicas.

<sup>1</sup> Rodríguez Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Décimo Sexta Edición – TEMIS. Págs. 289-290.  
<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Sentencia del doce (12) de julio de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 76001-23-31-000-2005-05190-01(3625-15). Actor: ALBERTO MORENO SÁNCHEZ. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por su parte, los actos de trámite o preparatorios son aquellos que dicta la administración para decidir posteriormente el fondo del asunto, los cuales en principio no son objeto de control judicial, salvo que hagan imposible la continuación del procedimiento administrativo.

Finalmente, los actos de ejecución se limitan a dar cumplimiento a una decisión judicial o administrativa, sin que pueda afirmarse que de ellos surjan situaciones jurídicas diferentes a las de la sentencia o acto ejecutado. Empero, sobre este punto es importante señalar que la jurisprudencia ha dicho que es procedente el estudio de los actos de ejecución de sentencias de forma excepcional cuando: i) la decisión de la administración va más allá de lo ordenado por el juez, y ii) crea, modifica o extingue una determinada relación jurídica entre el Estado y el particular que no fue objeto de debate judicial.

De lo anterior se colige que son objeto de control judicial: 1) los actos administrativos definitivos, es decir, aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica determinada, 2) aquellos actos administrativos que sin ser definitivos hacen imposible continuar con la actuación y 3) los actos administrativos de ejecución cuando se cumpla con los requisitos señalados anteriormente...”

De manera que debe tenerse en cuenta que únicamente los actos administrativos de carácter definitivo, pueden ser objeto de control de legalidad por vía jurisdiccional, es decir, aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, o los de trámite que ponen fin a la actuación administrativa respectiva, por hacer imposible su continuación.

Respecto al tema de los actos definitivos demandables el Consejo de Estado, señaló:

“El acto administrativo es aquel que exterioriza la manifestación de voluntad unilateral de la Administración para crear, modificar o extinguir una situación jurídica. La jurisdicción ejerce su control, para verificar su legalidad. **Debe tenerse en cuenta que son demandables los actos definitivos, es decir, aquellos que concretan la voluntad de la Administración, porque no tiene sentido un pronunciamiento sobre aquellos actos que no deciden el asunto, como los de trámite, que se limitan a dar impulso a la actuación (...)**”<sup>3</sup> (Negrillas del Despacho)

Recientemente respecto a los actos definitivos, el Máximo Órgano de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ha indicado<sup>4</sup>:

“...El medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se ha de dirigir contra los actos administrativos definitivos y no contra aquellos de impulso de un procedimiento, de trámite o de mera ejecución.

Es decir, los actos preparatorios, de simple ejecución y los de trámite, no son demandables mediante este tipo de acciones, ya que solo los actos definitivos pueden ser demandados, o sea aquellos que resuelven de fondo la cuestión planteada ante la Administración. De manera que, se insiste, el acto definitivo **es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica**, con efectos vinculantes para un particular...” (se resalta)

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia del 13 de octubre de 2005, exp. 14820, M.P. Ligia López Díaz.

<sup>4</sup>CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Providencia del diecisiete (17) de noviembre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 63001-23-33-000-2016-00354-01. Actor: EMPRESA MULTIPROPÓSITO DE CALARCÁ S.A.S. E.S.P. Demandado: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL QUINDIO -CRQ

En suma, son actos definitivos, susceptibles de ser demandados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 50 del C.C.A, "los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación".

Dentro del plenario se observa que los actos administrativos censurados por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que ocupa la atención del despacho, corresponden a los siguientes:

a) **Oficio SCT-1466 del 13 de diciembre de 2004** (fl. 106 a 108), suscrito por la Subdirectora de Contratación y Titulación Minera del Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS-, dirigido al señor JOSE ROSENDO CASAS SANCHEZ, en la cual indicó:

"...Minercol Ltda., en respuesta a nuestra solicitud, el 8 de septiembre de 2004, remitió el expediente de la referencia, el cual se encontraba en el archivo muerto de esa entidad.

Analizado dicho expediente, se observa:

- Que mediante oficio DC 10267 de 14 de noviembre de 1991 (fl. 56), el Director de Apoyo Minero de Carbocol S.A., concedió el término de un (1) mes para aportar la documentación que los interesados dispusieran y para presentar un programa de exploración con el fin de evaluar el yacimiento con alta confiabilidad para el desarrollo de un proyecto minero concordante con la magnitud del área aprobada. Dicha solicitud fue reiterada mediante el oficio DC-4628 de 28 de mayo de 1992, por el Jefe del Departamento de Contratación de Carbocol, otorgando como **último plazo** un (1) mes contado a partir de la fecha de dicha comunicación para presentar el mencionado Programa de Exploración.
- Igualmente, en dicha comunicación, se le informó a los interesados que si dentro de dicho plazo no se ha recibido respuesta se consideraría que los mismos no estaban interesados en continuar con el trámite y se llevaría a comité de contratación para decidir su archivo (fl. 71)
- El 9 de junio de 1992, el señor MARCO JULIO GARCIA MANRIQUE (q.e.p.d.), presentó escrito en el cual solicita se conceda un plazo prudencial para dar cumplimiento a los requerimientos anteriores, como quiera que la situación de orden público no permitía el acceso de profesionales especializados con el fin de realizar el programa precitado (fls. 72 al 73).
- El 26 de junio de 1992, una vez analizado la situación del expediente de la referencia, **el Comité de Contratación de Carbocol, recomendó rechazar dicha solicitud, en razón al desinterés y demora que habían demostrado los titulares para continuar con los trámites de contratación.**
- El 10 de julio de 1992, mediante el oficio DC 6090, el Director de Apoyo Minero, informa a los interesados el rechazo y archivo de la solicitud a partir de la fecha de dicho comité (fl. 75).
- **Trancurridos más de 12 años, usted, informa el deceso del señor MARCO JULIO GARCIA MANRIQUE y solicita la celebración del contrato de concesión, para el área libre recomendada por CARBOCOL S.A.**
- El expediente fue desarchivado por Minercol Ltda. (en liquidación) por requerimiento efectuado por el INGEOMINAS, y fue remitido a esta subdirección a fin de dar respuesta a su escrito de 4 de septiembre de 2004.

Ahora bien, sobre parte del área libre recomendada por Carbocol S.A., el 26 de julio de 2002, ante Minercol Ltda., se presentó la solicitud para la exploración y explotación minera de Carbón, radicada con el número DGQ-092, en la cual, una vez cumplido el trámite correspondiente, se celebró contrato de concesión para la exploración y explotación minera DGQ-092, el 15 de noviembre de 2002. Dicho contrato se encuentra en ejecución desde el 7 de abril de 2003 y tiene una duración de treinta años.

(...)

**Así las cosas, como quiera que el expediente 48T, cuyos solicitantes eran los señores MARCO JULIO GARCIA MANRIQUE (q.e.p.d.) y JOSE ROSENDO CASAS se**

encontraba archivada, Minercol Ltda., otorgó el contrato de concesión para la exploración y explotación un yacimiento de carbón BGQ-092. De este modo, el INGEOMINAS recibió el precitado título para seguimiento y control del contrato ya celebrado.

(...)

De esta manera por el momento no es posible atender su solicitud de celebración de contrato de concesión, sobre el área recomendada en esa época por Carboacol, por las razones expuestas.

No obstante lo anterior, los presentes hechos serán informados a la Oficina Asesora Jurídica del Instituto, a fin que se adopten las medidas administrativas a que haya lugar..." (Negrillas y Subrayas del Despacho)

- b) **Oficio DC-6091 del 10 de julio de 1992** (fl. 93), suscrito por el Director de Apoyo Minero de Carbones – CARBOCOL- y dirigido a los señores MARCO JULIO MANRIQUE y JOSE ROSENDO CASAS, mediante el cual se señaló:

"De acuerdo con el comité de contratación reunido el pasado 26 de junio de 1992, según consta en el acta No. 024, se recomendó rechazar la solicitud de la referencia, debido al desinterés y demora que han mostrado los titulares de la misma para continuar con los trámites de contratación.

En consecuencia, le comunicamos el rechazo y archivo de la solicitud a partir de la fecha de dicho comité..." (Negrillas y Subrayas del Despacho).

Igualmente, dentro de las pruebas documentales allegadas al plenario se encuentra el Oficio No. 0175 del 9 de marzo de 2005, suscrito por el Gerente Liquidador de CARBOCOL, mediante el cual se dio respuesta a derecho de petición elevado por JOSE ROSENDO CASAS SANCHEZ, bajo las siguientes consideraciones "...atentamente me permito informarle, que debido a la liquidación de Carboacol S.A, los archivos de la empresa fueron trasladados al Ministerio Minas y Energía, por lo tanto, solicitamos a dichos Ministerio la búsqueda del documento. Una vez revisados los archivos no se encontró ningún Acta del Comité de Contratación...", acta que dicho sea de paso igualmente fue objeto de la pretensión de nulidad.

#### 4.3. Normatividad que regula la Actuación Administrativa tramitada ante CARBOCOL

Conviene tener presente que el procedimiento administrativo para la obtención de un título de concesión minera para la explotación de carbón en el presente proceso, se reguló por las disposiciones del Decreto No. 2655 de 1988; al respecto, es preciso poner de relieve algunas de sus normas por ser relevantes para la cabal comprensión del trámite que culminó con uno de los actos impugnados en sede judicial por el actor.

Sea lo primero indicar que en el artículo 6 de dicho Decreto, se definió lo que constituían derechos adquiridos y constituidos, entre los cuales se encontraban:

- (i) Los contratos de concesión suscritos y debidamente solemnizados por escritura pública, que hubiesen sido publicados en el diario oficial.
- (ii) Los permisos y licencias otorgadas mediante resolución debidamente ejecutoriada, que conservarían su vigencia y validez a la fecha de expedición de dicho Código.
- (iii) Los aportes otorgados a organismos adscritos o vinculados al Ministerio y los contratos que con base en ellos se hubiesen celebrado.
- (iv) Los derechos vigentes al tenor de los artículos 3º y 5º de la Ley 20 de 1969 y las demás disposiciones especiales, que constaran en resoluciones del Ministerio debidamente ejecutoriadas.

En inciso final del citado artículo 6º, señaló que las demás situaciones jurídicas contenidas en solicitudes en trámite, se considerarían para todos los efectos como **meras expectativas**.

A su turno, el artículo 16 de la precitada norma definió también el concepto de **título minero**, como aquel acto administrativo escrito mediante el cual, con el lleno de los requisitos señalados en dicho código, se otorgaba el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad Nacional. Igualmente lo eran, las licencias de exploración, permisos, concesiones y aportes, perfeccionados de acuerdo con disposiciones anteriores.

Como aspecto fundamental, en el artículo 39 de la precitada norma se contempló el denominado PROGRAMA DE TRABAJOS E INVERSIONES, que debía tener como base los resultados de la exploración realizada y consistía en un esquema abreviado de las obras, trabajos e inversiones que habrían de ejecutarse durante el contrato de concesión o la licencia de explotación

El artículo 42 del mismo Decreto, define el trámite a surtir en caso de que la solicitud de contrato o licencia de exploración o explotación minera acuse "deficiencias", y al respecto indicó: *"En el término de treinta (30) días, contados desde su presentación, el Ministerio o el organismo o autoridad delegada, señalará las deficiencias y omisiones de que adolezcan la solicitud o sus documentos anexos y si fueren tales que no puedan corregirse oficiosamente e impidan la identificación del interesado, la comprobación de su capacidad y representación o la localización del área pedida, ordenará subsanarlas fijando un término para el efecto, so pena de **declarar retirada dicha solicitud**. Las deficiencias y omisiones distintas de las antes mencionadas no darán méritos para ordenar subsanarlas ni para el rechazo de la solicitud"*.

En virtud de lo anterior, el derecho a explotar fue instituido en el artículo 44 al rezar *"...Al vencimiento de la licencia, de exploración, si el titular ha dado cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con los artículos anteriores, tendrá derecho a la correspondiente licencia de explotación si se trata de un proyecto de pequeña minería, o a que con él se suscriba el contrato de concesión, sin ninguna exigencia, requisito o condición distinta de las señaladas en este Código."*

Sobre los contratos mineros definió la precitada normatividad en su artículo 56, que eran aquellos que creaban derechos y obligaciones cuyo objeto principal era la exploración, montaje de minas, explotación, y beneficio de minerales, y que además de los requisitos que tenían que cumplir por razón de su clase y naturaleza, debían inscribirse en el Registro Minero.

Por su parte, la normatividad referenciada señaló frente a los contratos de concesión, en los artículos 61 y 62, las siguientes pautas:

**ARTÍCULO 61. NATURALEZA DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN.** Los contratos mineros de concesión son administrativos y se regulan íntegramente por las normas señaladas en este Código. De los procesos que se susciten sobre los mismos, conocerá el Consejo de Estado, en única instancia, de acuerdo con el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Estos contratos son distintos de los de concesión de obra pública o servicio público.

**ARTÍCULO 62. PERFECCIONAMIENTO DE LOS CONTRATOS DE CONCESION.** Los contratos de concesión, una vez suscritos, quedarán perfeccionados y podrán ejecutarse después de su inscripción en el Registro Minero.

La interpretación de los artículos antes referenciados nos permite arribar a la conclusión de que los solicitantes deben cumplir con los requisitos de la propuesta tendiente al otorgamiento de una licencia o a la suscripción de un contrato de concesión minera y, en caso de presentar deficiencias o requerir el cumplimiento de requisitos legales, los interesados deben proceder a subsanarlos so pena de ser rechazada y en consecuencia se ordene su correspondiente archivo.

#### **4.4. Actuaciones principales en el trámite del actor ante CARBOCOL S.A.**

A la luz de las anteriores citas jurisprudenciales y legales, corresponde ahora establecer si los actos acusados efectivamente corresponden a los actos administrativos definitivos o identificar cuál de ellos ostenta dicha naturaleza, y si efectivamente fue puesto bajo escrutinio jurisdiccional dentro de los términos de caducidad que establecía el Decreto 01 de 1984, anterior Código Contencioso Administrativo.

Para tal efecto, conviene hacer una breve reseña de las actuaciones relevantes que se tramitaron ante CARBOCOL S.A., en los siguientes términos:

- El demandante JOSE ROSENDO CASAS, presentó solicitud de contratación codificada con el número T-048 ante CARBOCOL S.A., con fecha de radicado del 15 de marzo de 1985 (fols. 16-17).
- Respecto a la solicitud de contratación para explotación carbonífera No. 048, se requirieron unas obligaciones so pena de rechazar la mentada solicitud, y así lo demuestran las siguientes pruebas documentales:

- a) Evaluación e Informe de Visita Técnica correspondiente a las solicitudes Números 024 y 048 del 30 de mayo de 1990 (Fis. 51 a 53), en donde a modo de conclusión se planteó: "...El grado de conocimiento geológico del área es bajo, por lo tanto es recomendable realizar contrato de exploración y explotación..."
- b) Oficio DMCE – 9043 del 6 de diciembre de 1990, suscrito por el Jefe del Departamento de Manejo de Contratos de Explotación (fl. 58), en el cual se estableció un plazo de un (1) mes para informar los avances y trámites adelantados, so pena de rechazar la solicitud. Al respecto, la autoridad minera le indicó demandante lo siguiente: "...De acuerdo con la visita técnica realizada por la Estación de Apoyo y Salvamento Minero de Sogamoso, se recomendó elaborar un solo contrato de exploración -explotación con los titulares de las solicitudes números 024 y 048 a nombre de la Sociedad Explotadora de Carbones de Occidente Briceño Boyacá Ltda. Y Marco J. García Manrique y José Rosendo Casas respectivamente, en el área de interés de cada uno de los solicitantes. En consecuencia de lo anterior, le solicitamos verificar la alinderación anexa y manifestarnos su conformidad con la propuesta, para lo cual deberá llegar a un arreglo de exploración-explotación conjunta del área con la sociedad Explotadora de Carbones de Occidente Briceño Boyacá Ltda. (Solicitud No. 024), allegamos copia de este acuerdo y diligenciar el formulario que corresponde a esta modalidad. Tendrá un plazo de un (1) mes contado a partir de la fecha de la presente comunicación para informarnos al respecto de lo contrario, rechazaremos su solicitud..." (resaltado por el despacho).
- c) Memorando del 24 de septiembre de 1991, mediante el cual el Jefe del Grupo de Evaluación y Seguimiento Técnico de CARBOCOL S.A., le comunica a la Jefatura del Departamento de Contratación de la misma entidad, que los solicitantes del radicado 048, es decir, al señor JOSE ROSENDO CASAS, le correspondía elaborar y presentar el Programa de Exploración Geológica (PEG) y un Programa de Trabajos e Inversiones (PTI) inicial.
- d) En cumplimiento del anterior memorando, CARBOCOL S.A. comunica a través de oficio 10267 del 14 de noviembre de 1991 (fol. 74), a los señores MARCO JULIO GARCÍA MANRIQUE Y JOSE ROSENDO CASAS, que deberán presentar el aludido PEG dentro del mes siguiente a la fecha de la comunicación, la cual valga decir fue remitida a la Carrera 8 N° 12-21, Oficina 417 de la ciudad de Bogotá, la misma dirección que fue reportada por el actor en la solicitud de contratación N° 048, según se observa en el folio 16 del expediente.
- e) CARBOCOL S.A. insistió en el anterior requerimiento, según consta en la comunicación 4628 dirigida a los señores MARCO JULIO GARCÍA y JOSE ROSENDO CASAS, fechada el 28 de mayo de 1992 y dirigida a la misma dirección indicada anteriormente (fol. 89), en la cual nuevamente y ante el silencio de aquéllos les otorgan el término de un (1) mes para presentar el PEG, advirtiéndoles de manera expresa que de no proceder de conformidad "*consideraremos que no están*



*interesados en continuar con los trámites de la solicitud de la referencia y la llevaremos a comité de contratación para decidir su archivo”.*

- f) Frente a esta última misiva, el señor MARCO JULIO GARCÍA, quien formuló la solicitud en conjunto con el actor JOSE ROSENDO CASAS, en comunicación con radicado del 9 de junio de 1992 (fols. 90-92), acusa recibo de la comunicación 4628 indicada en el literal anterior, y solicita que ante la alteración de orden público en la zona objeto de la solicitud, se les conceda un plazo prudencial para proceder a cumplir los requerimientos de CARBOCOL.
- g) Mediante oficio N° 6090 del 10 de Julio de 1992, dirigido a la misma dirección, esto es a la Carrera 8 N° 12-21, Oficina 417 de la ciudad de Bogotá (fol. 93), la Dirección de Apoyo Minero de CARBOCOL S.A., comunica a los señores MARCO JULIO MANRIQUE y JOSE ROSENDO CASAS, que de acuerdo con el Comité de Contratación reunido el 26 de junio del mismo año y según consta en acta No. 024, se recomendó rechazar la solicitud N° 048, debido al desinterés y demora mostrada por aquéllos para continuar los trámites de contratación. En consecuencia, les comunica el rechazo y archivo de la solicitud.
- h) Con fecha 09 de septiembre de 2004 (fols. 95-97), el señor JOSE ROSENDO CASAS, solicita “no tener en cuenta” el oficio N° 6090 de Julio 10 de 1992, y se continúe con el trámite, elaboración y firma del Contrato de Exploración y Explotación de Carbón, aduciendo las mismas razón de orden público para justificar la falta de elaboración del PEG y la ausencia de notificación del citado oficio en los términos del artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. A este oficio adjunta el Programa de Exploración fechado en Agosto de 2004, así como el Registro de Defunción del señor MARCO JULIO GARCÍA MANRIQUE (Fols. 98-103).
- i) A esta solicitud y a otras dos fechadas el 16 de noviembre y 3 de diciembre de 2004, el Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEO MINAS, con base en el expediente que le solicitó a MINERCOL LTDA, da respuesta mediante oficio SCT-1466 del 13 de diciembre de 2004, en el cual hace un recuento de las actuaciones que se desarrollaron a lo largo del trámite ante CARBOCOL S.A., y que se han reseñado en literales anteriores, para concluir que no es posible acceder a la solicitud del señor JOSE ROSENDO CASAS, aduciendo que sobre parte del área libre recomendada por CARBOCOL S.A. el 26 de julio de 2002, se presentó solicitud para la exploración y explotación minera de carbón, con el radicado DGQ-092, la cual culminó con la celebración del Contrato de Concesión de fecha 15 de noviembre de 2002 y que se encuentra en ejecución desde el 7 de abril de 2003, con una duración de 30 años.

Es claro para esta Instancia que el Oficio DC-6091 del 10 de julio de 1992 (fl. 93) suscrito por el Director de Apoyo Minero de Carbones – CARBOCOL- y dirigido a los señores MARCO JULIO MANRIQUE y JOSE ROSENDO CASAS, mediante el cual se comunicó el RECHAZO Y ARCHIVO de la solicitud, es el producto de la conclusión del procedimiento administrativo

dado que resolvió de manera directa el fondo del asunto, esto es, la solicitud formulada por el demandante desde el 15 de marzo de 1992, y produjo los condignos efectos jurídicos en el sentido de negar la solicitud de contratación minera a que pretendía hacerse acreedor el actor.

De manera que como ya se había mencionado en líneas anteriores, solamente los **actos definitivos** pueden ser demandados siendo estos aquellos que resuelven de fondo la cuestión planteada ante la Administración, es decir, el acto definitivo particular es el que comúnmente niega o concede el derecho reclamado ante la autoridad y que, por ende, crea, modifica o extingue una situación jurídica, con efectos vinculantes para el particular, siendo características que se manifiestan con nitidez en el **Oficio DC-6091 del 10 de julio de 1992**, acto impugnado en el presente asunto.

De otra parte, es claro para este Despacho que la petición presentada el 9 de septiembre de 2004 (fl. 95 y 97), a la cual INGEOMINAS dio respuesta mediante el **Oficio SCT-1466 del 13 de diciembre de 2004**, en el que se indicó: *"...solicito al señor director se sirva no tener en cuenta el oficio No. 6990 del 10 de julio de 1992, suscrito por el Doctor CARLOS SANCHEZ BELTRÁN, Director de apoyo minero de CARBOCOL, mediante el cual se nos comunica el rechazo y archivo de la solicitud de la referencia y en consecuencia ordenar que se continúe con el trámite respectivo y se proceda a la elaboración y suscripción del contrato de explotación y exploración de carbón..."*, para lo cual allegó junto con la súplica, el PROGRAMA DE EXPLORACIÓN PARA LA SOLICITUD DE CONTRATO DE CONCESIÓN No. 048 - T (Fls. 98 a 102) que se le había requerido desde el año 1992, no podía revivir el término para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pues como lo ha decantado el Consejo de Estado:<sup>5</sup>

*"[...] Significa lo anterior, que se provocó un nuevo pronunciamiento de la administración, desconociendo que ya existía lo que se denomina cosa decidida en materia administrativa, cualidad otorgada al acto administrativo, una vez cumplida todas las etapas de su procedimiento cuya decisión conclusiva solo puede ser cuestionada en sede judicial a través del proceso contencioso administrativo. Esta institución va de la mano con el privilegio de la decisión previa de la administración que descansa en lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 01 de 1984, norma aplicable al caso<sup>6</sup> [...]. En esta línea, no era procedente suscitar un nuevo pronunciamiento de la administración ni mucho menos con base en este ejercitar a la administración, pues como se dijo ocurrió el fenómeno de la cosa decidida administrativa, situación que deviene en la ineptitud sustantiva de la demanda al demandarse un nuevo acto administrativo desconociendo la existencia de un acto anterior que decidió la causa petendi en sede administrativa [...]"*

Por otra parte, debe referirse el despacho a la alegación planteada en el libelo introductorio sobre las eventuales irregularidades en la notificación del Oficio DC-6091 del 10 de julio de 1992; al respecto, si bien es cierto dentro del plenario no existe prueba que permita arribar a

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. 17 de abril de 2013. Demandante: Rose Mary García. Demandado: Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla. Expediente 2009-01091.

<sup>6</sup> Nota fuera de texto: Ahora artículo 89 del CPACA.

la conclusión que dicho acto fue notificado en debida forma, ello no obsta para que el despacho tenga por suficientemente demostrado que el actor efectivamente tuvo conocimiento del mismo.

En efecto, en la solicitud de contratación N° 048, claramente se observa registrada la dirección: Carrera 8 N° 12-21, Oficina 417, a la cual fueron enviados los requerimientos formulados por CARBOCOL S.A. al señor JOSE ROSENDO CASAS, para que procediera a la elaboración del Programa de Exploración Geológica PEG, entre ellas, la radicada bajo el número 4628 del 28 de mayo de 1992 (fol. 89), la cual efectivamente fue recibida dado que obtuvo respuesta a través de la comunicación fechada el 09 de junio del mismo año, de tal modo no resulta creíble para el despacho que el acto administrativo definitivo N° 6090 del 10 de julio de 1992, no hubiere sido de conocimiento del actor.

Refuerza lo anterior la manifestación vertida en el Oficio SCT-1466 del 13 de diciembre de 2004, mediante el cual se dio respuesta a la petición presentada el 9 de septiembre del mismo año (fl. 95 y 97), en la cual el actor de manera expresa se refiere al oficio No. 6090 del 10 de julio de 1992, y solicita que no sea tenido en cuenta y en su lugar se proceda a continuar con el trámite y celebración del Contrato de Exploración de Carbón, hecho que no deja asomo de duda acerca de que el actor se encontraba al tanto de la decisión de rechazo y archivo de su solicitud por parte de CARBOCOL S.A., adoptada desde el año 1992.

Al respecto, cabe decir que la finalidad primordial del acto de notificación es poner en conocimiento del afectado la decisión, con el fin de garantizar así el principio de publicidad y el derecho de defensa, razón por la cual el legislador de 1981, previó, en el artículo 48 del C.C.A., que la falta o irregularidad de las notificaciones no es óbice para que el administrado asuma actitudes que permiten deducir su conocimiento de las decisiones que lo afectan, y esa es la filosofía de la denominada notificación por conducta concluyente, prevista en el artículo 48 del C.C.A., a cuyo tenor:

*Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales...*

Quiere indicar este precepto normativo, que no obstante la falta de notificación personal o por edicto de los actos administrativos o la que se realice sin el lleno de los requisitos legales, si el interesado manifiesta inequívocamente su conocimiento se entenderá surtida la notificación, para el caso de autos luego de analizadas las actuaciones allegadas al Despacho, se advierte que existe un indicio claro de conocimiento del acto por parte del demandante, pues fue remitido a la misma dirección a la cual CARBOCOL S.A. remitió el

requerimiento previo de elaborar el Programa de Exploración Geológica y éste fue efectivamente recibido por su destinatario.

#### 4.5. CADUCIDAD

La caducidad es un fenómeno de creación legal en virtud del cual el simple transcurso del tiempo impide el ejercicio del derecho de acción ante el órgano jurisdiccional del Estado, figura que tiene como fundamento la seguridad jurídica que debe imperar en el ordenamiento jurídico, en el sentido de impedir que las situaciones permanezcan en el tiempo sin que sean definidas judicialmente, razón por la que el legislador estableció dicha institución para los eventos en los cuales determinadas acciones judiciales no sean ejercidas en un lapso específico.

La caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se encuentra consagrada en el numeral 2 del artículo 136 del C.C.A, que señala: *"2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe."*

Es claro para el Juzgado que el actor tuvo conocimiento del acto contenido en el oficio No. 6090 del 10 de julio de 1992, expedido por CARBOCOL S.A., de tal suerte que en el caso de autos debió haber sido demandado en los términos dispuestos para la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en el artículo 136, numeral 2º del Decreto 01 de 1984 y no interponer una nueva petición transcurridos doce (12) años aproximadamente, y por esa vía pretender revivir el término para cuestionar la legalidad de un acto administrativo definitivo respecto del cual feneció la oportunidad para su escrutinio jurisdiccional.

Ahora bien, si en gracia de discusión el actor hubiese desconocido el acto, no obstante se reitera que existen indicios que claramente desvirtúan esta posibilidad, en todo caso la notificación por conducta concluyente se configuró al presentarse por parte del actor la petición fechada el 9 de septiembre de 2004 ante INGEOMINAS, fecha a partir de la cual puede deducirse el conocimiento de la decisión que se cuestiona y que decidió de manera definitiva el trámite administrativo de la referencia, en tanto en ella se pronuncia expresamente sobre el alcance de su contenido, momento en el que inicia el cómputo del término para intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (art. 136 C.C.A).

En efecto, partiendo del momento en que la notificación por conducta concluyente se configuró al presentarse por parte de la actora la petición 9 de septiembre de 2004, fecha a partir de la cual puede deducirse el conocimiento de la decisión que se cuestiona y que es susceptible de ser analizada en vía judicial por esta Instancia, esto es la decisión de RECHAZO Y ARCHIVO de la solicitud T-048, y como la acción se instauró el **01 de abril de 2005** (fols. 15 y 186), ya habían transcurrido más de cuatro meses y en consecuencia la acción se encontraba caducada.

Se concluye entonces que en la presente acción ha operado el fenómeno de la caducidad, ya que una vez vencido el plazo fijado por la ley el interesado no podrá promoverla posteriormente, ante lo cual debe señalarse que el acto acusado conserva su validez y no se puede discutir su presunción de legalidad, circunstancia fundamentada en el principio de la seguridad jurídica, y en consecuencia así habrá de decidirse.

La descripción fáctica que ha quedado expuesta, permite a este Despacho concluir que efectivamente, la parte actora habría acudido tardíamente a esta jurisdicción para obtener sus pretensiones, aún más, debe advertir el Despacho que el momento en que empieza a contarse el plazo para intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho está previsto en una norma procesal, de orden público e imperativo cumplimiento, de manera que no puede ser variado por obra de los interesados mediante solicitudes, reclamaciones o recursos improcedentes contra un acto administrativo de contenido particular que contiene una decisión definitiva de la Administración.

Así entonces, de una parte la demanda presentada contra el **Oficio DC-6091 del 10 de julio de 1992**, se encuentra caducada y el **Oficio SCT-1466 del 13 de diciembre de 2004**, no puede ser objeto de control por la jurisdicción, en consideración a que INGEOMINAS en dicho acto se limitó a hacer una remembranza de los trámites surtidos al interior de la actuación administrativa que inició el actor ante CARBOCOL S.A. en el año de 1985 y que culminó con el primero de los actos administrativos mencionados, de modo que no se trata del acto definitivo que afectó la situación jurídica del demandante.

#### 4.6. INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN

El Consejo de Estado ha señalado en repetidas oportunidades que *“la fuente del daño determina la acción procedente para analizar los supuestos que fundan la controversia y ésta, a su vez, determina la técnica apropiada para la formulación de las pretensiones de la demanda y la oportunidad en el tiempo para hacerlas valer por la vía jurisdiccional...”*<sup>7</sup>. En este contexto, el Despacho debe establecer, como lo aducen a modo de excepción algunos de los

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 12 de mayo de 2011, exp. 26.758, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

demandados, si la acción ejercida por el actor era la indicada o si por el contrario se presentó una indebida escogencia de la misma.

El artículo 86 del C.C.A., prevé el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se pretende la anulación del acto administrativo, enunciando: "... Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica, podrá pedir que, además de la anulación del acto administrativo, se le restablezca en su derecho, o se le repare el daño... ", de otro lado el artículo 85 de la misma normatividad, dispone que "... Cualquiera de las partes de un contrato de derecho privado de la administración en que se haya incluido la cláusula de caducidad, o de los contratos administrativos o interadministrativos, podrá pedir un pronunciamiento sobre su existencia o validez, que se decrete su revisión, que se declare su incumplimiento y la responsabilidad derivada de él. La nulidad absoluta también podrá pedirse por el Ministerio Público y por quien demuestre interés directo en el contrato. Los actos separables del contrato serán controlables por medio de las otras acciones previstas en este Código... "

Por su parte, el Consejo de Estado<sup>8</sup> expresó sobre el particular:

"Como podrá verse, este inciso segundo hace mención a las acciones que son procedentes contra los actos administrativos que se han proferido antes de la celebración del contrato y señala como tales a la de nulidad, la de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción contractual, pero debe quedar claro que la escogencia de la pertinente no queda al arbitrio del demandante pues allí de manera perentoria se prevé que una vez celebrado el contrato, los actos previos no pueden ser cuestionados sino mediante la acción contractual toda vez que su ilegalidad no puede invocarse sino como fundamento de la nulidad absoluta del contrato.

(...)

Pues bien, del texto legal y del precedente jurisprudencial citado se desprende de manera irrefragable que una vez celebrado el contrato la ilegalidad de los actos previos sólo puede cuestionarse mediante la acción contractual y por consiguiente en tal caso habrá de pretenderse no sólo la nulidad del contrato sino también la nulidad de los actos administrativos cuestionados y en cuya ilicitud se fundamenta la invalidez del contrato.

Sobre este último aspecto esta Subsección precisó:

*"Y este entendimiento es el que permite darle una cabal y armónica comprensión al numeral 4° del artículo 44 de la Ley 80 de 1993 cuando dispone que los contratos del estado son absolutamente nulos, entre otros casos, cuando "se declaren nulos los actos administrativos en que se fundamenten."*

*En efecto, resulta siendo irracional sostener que cuando se demanda la nulidad absoluta del contrato con fundamento en que los actos previos son ilegales no es necesario solicitar la nulidad de estos, pues tal aseveración equivale a afirmar que en ese caso la nulidad del contrato se genera sin causa alguna, lo cual desde luego repugna a la lógica toda vez que mientras no se declare la nulidad de los actos administrativos estos se presumen válidos y siguen justificando la celebración, la existencia y la validez del contrato.*

*Con otras palabras, si la invalidez del contrato estatal es la consecuencia de la ilicitud de esos actos administrativos, hay que declarar la ilegalidad de estos para poder decretar la nulidad absoluta de aquel y por supuesto que para que aquello ocurra, tal declaratoria de ilicitud debe haber sido*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA Sentencia de veinticinco (25) de mayo de 2011, Radicación número: 68001-23-31-000-2010-00231-01(39794), Actor: ILSE MILENA JAIMES SILVA , Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER Y OTROS

*pretendida en la demanda ya que ese extremo no puede ser objeto de un pronunciamiento oficioso como sí lo podría ser la nulidad absoluta del contrato.”<sup>9</sup>*

De lo anterior se colige que, cuando el reclamo cuyo restablecimiento se pretende tiene su causa en un acto administrativo, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho y en los eventos en que se trata de un perjuicio causado en el marco de una relación contractual, el mecanismo procesal procedente para obtener su reparación es el ejercicio de la acción relativa a controversias contractuales.

De lo suplicado en el libelo introductorio se destaca la pretensión tercera, que reza. *“Que se deje sin efecto el trámite surtido por Minercol Ltda., en la propuesta de contrato de concesión radicada con él # DGQ-092 adjudicado a favor de JOSÉ DE JESÚS ESPITIA LOZANO; y por consiguiente el contenido del contrato de Concesión para la Exploración — Explotación de yacimiento de Carbón N° DGQ-092. Celebrado mire la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol Ltda. Y José de Jesús Espitia Lozano, suscrito el Quince 15 de Noviembre de 2002; con vigencia Abril 7 de 2003, se ordene la respectiva cancelación del Registro Minero y se deje sin efecto los demás actos que se refieran al trámite y aprobación del mencionado contrato, el cual tramitó para la siguiente área...”*

De lo antes expuesto se colige como lo ha reiterado la jurisprudencia, que no es el capricho de las partes lo que determina la escogencia de la acción adecuada, sino la naturaleza del elemento generador del perjuicio, como quiera que la indebida escogencia de la acción puede dar lugar a un pronunciamiento inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

Del caso bajo estudio se desprende que entre la Empresa Nacional de Minería Limitada Minercol LTDA y el señor JOSE DE JESUS ESPITIA LOZANO, se celebró Contrato de Concesión para la exploración – explotación de yacimiento de carbón No. DGQ – 092 (fls. 125 a 139), sujetos entre los cuales recaen obligaciones previamente pactadas y que encuentran su origen en el marco de una relación contractual y como quiera que lo pretendido es dejar sin efecto el trámite precontractual surtido y los demás actos que se refieran al trámite y aprobación del mencionado contrato, incluido el acuerdo contractual propiamente dicho, es palmaria la improcedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho como vía procesal para la formulación de dichas pretensiones.

Ahora bien, no se debe perder de vista que según las voces del artículo 87, inciso 2° del CCA, una vez celebrado el Contrato, la ilegalidad de los actos previos solamente podrá invocarse como fundamento de la nulidad absoluta del Contrato, lo cual sucede

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 15 de febrero de 2012, Expediente 19880. Ver sentencias Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, del 25 de mayo de 2001 y 26 de marzo de 2014. Expedientes 18116 y 27891 respectivamente.

precisamente en el *sub examine*, toda vez que al momento de presentar la demanda ya se había suscrito el Contrato de Concesión No. DGQ – 092, entre MINERCOL y el señor JOSE DE JESUS ESPITIA LOZANO, con fecha del 15 de noviembre de 2002, pretensión que no fue invocada y, se reitera, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no era la idónea para formular pretensiones de esa naturaleza.

De acuerdo a lo anterior, queda demostrado que el actor optó por incluir una pretensión que no puede ser estudiada por la acción de la referencia, circunstancia que da al traste con uno de los presupuestos procesales, por indebida escogencia de la acción.

#### 4.7. COSTAS

De acuerdo con el artículo 171 del C.C.A., "Modificado por el art. 55, Ley 446 de 1998 Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil., observa el Despacho que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando la conducta asumida por las partes muestre un actuar temerario y como quiera que en el *sub lite* ninguna procedió de tal forma, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO: DECLARAR PROBADAS LAS EXCEPCIONES DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN E INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCIÓN**, de acuerdo a lo indicado en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTIÉNESE** de condenar en costas.

**TERCERO:** En firme esta providencia archívense las diligencias, déjense constancias y anotaciones de rigor. Si existe excedente de gastos procesales devuélvase al interesado.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

  
JAVIER LEONARDO LÓPEZ HIGUERA  
Juez

