



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

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicado: 110010326000201400144 00 (52201)  
Demandante: Francisco Antonio Palacio López  
Demandado: Municipio de Giraldo (Antioquia)

Medios de control: Simple nulidad.

Procede el despacho a pronunciarse sobre la viabilidad de admitir la demanda presentada por el señor Francisco Antonio Palacio López en ejercicio del medio de control de simple nulidad el 6 de junio de 2014, contra el municipio de Giraldo del departamento de Antioquia (fls. 1 a 6, c. ppl. 1.).

**I. ANTECEDENTES**

1.- Mediante escrito presentado ante el Tribunal Administrativo de Antioquia el 6 de junio de 2014, el señor Francisco Antonio Palacio López, que obra en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de simple nulidad (art. 137 del C.P.A.C.A.) en contra del municipio de Giraldo del departamento de Antioquia, con el propósito de que se declare la nulidad de los actos administrativos individualizados a continuación (fls. 1 a 6, c. ppl. 1.):

1.1.- Del Decreto n.º 025 del 4 de abril de 2014, expedido por el Alcalde del municipio de Giraldo (Antioquia), por el cual se dispuso, entre otros aspectos: i) suspender de manera indefinida todas las labores de exploración minera sin título en el municipio de Giraldo y ii) ordenar el cierre y desalojo de todas las minas que no acaten la suspensión, en caso de no

contar con título de explotación minera (fls. 7 a 9, c. ppl. 1.).

1.2.- Del Decreto n.º 026 del 7 de abril de 2014, expedido por el Alcalde del municipio de Giraldo (Antioquia), por el cual se dispuso, entre otros aspectos, controlar y prohibir el ingreso de insumos y elementos para la minería en el municipio de Giraldo (fls. 10 a 12, c. ppl. 1.).

2.- Por reparto del 9 de junio de 2014, el conocimiento de la demanda le correspondió a la Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, despacho de la magistrada Beatriz Elena Jaramillo Muñoz (fl. 14, c. ppl. 1.). Sin embargo, a través de auto del 19 de junio de 2014, la magistrada sustanciadora del proceso declaró la falta de competencia del Tribunal y ordenó la remisión del expediente a los Juzgados Administrativos del Circuito de Medellín, decisión que sustentó, básicamente, en que el numeral 1º del artículo 155 del C.P.A.C.A. le asigna en primera instancia a los jueces administrativos los procesos de simple nulidad adelantados contra actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal (fls. 15 a 16, c. ppl. 1.).

3.- En cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el expediente fue repartido y asignado al Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín, el cual por auto del 12 de agosto de 2014 se abstuvo de conocer la demanda y, en su lugar, dispuso la remisión del expediente por competencia a la Sección Tercera de esta Corporación. En síntesis, los argumentos que utilizó el Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín para fundamentar su decisión fueron los siguientes (fls. 19 a 21, c. ppl. 1.):

3.1.- Manifestó que según lo dispuesto por la jurisprudencia de esta Corporación, el conocimiento de las demandas que versen sobre asuntos mineros le corresponde al Consejo de Estado en única instancia por

disposición del artículo 295 de la Ley 685 de 2001 –Código de Minas-, norma que se mantiene vigente aún después de la expedición de la Ley 1437 de 2011.

3.2.- Agregó que como la competencia establecida en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 se basa únicamente en un criterio referente a la naturaleza del asunto, le corresponde al Consejo de Estado conocer en única instancia de todas las demandas que versen sobre temas mineros, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, las cuales se rigen por las normas generales de competencia (numeral 6º del artículo 128 del C.C.A.).

3.3.- Finalmente, conforme a la anterior argumentación, concluyó que debido a la naturaleza minera del asunto objeto de controversia –nulidad de dos actos administrativos que tratan un tema minero-, y a que la demanda no se encontraba en las excepciones antes mencionadas –controversia contractual, de reparación directa, impuesto o regalía minera-, la competencia funcional radicaba en el Consejo de Estado, tal como lo prevé el artículo 295 de la Ley 685 de 2001.

4.- Con ocasión de lo resuelto por el Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín, el expediente de la referencia fue recibido en esta Corporación y sometido a reparto el 29 de septiembre de 2014, correspondiéndole su trámite y conocimiento a este despacho (fl. 24, c. ppl. 1.).

## **II. PROBLEMA JURÍDICO**

Corresponde al despacho determinar si en el presente caso resulta aplicable la regla especial de competencia prevista en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 –Código Minero- o, si por el contrario, son aplicables disposiciones generales sobre competencia contenidas en la Ley 1437 de 2011 –

C.P.A.C.A.-.

Para efectos de resolver el interrogante antes planteado, y comoquiera que en la actualidad nos encontramos ante la implementación de un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, bajo cuya vigencia se presentó la demanda objeto de pronunciamiento, el despacho abordará las siguientes temáticas: i) la normatividad que sobre competencia minera existía antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y su aplicación conforme la jurisprudencia de esta Corporación –Decreto 01 de 1984 y Ley 685 de 2001- y ii) la normatividad aplicable en materia de competencia minera luego de la entrada en vigencia la Ley 1437 de 2011 y su aplicación conforme a la jurisprudencia de esta Corporación.

## II. CONSIDERACIONES

El despacho considera que el proceso de la referencia debe ser remitido por competencia al Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín, en cumplimiento a la regla general de competencia consagrada en el numeral 1º del artículo 155<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011 –C.P.A.C.A.-, por los motivos expuestos a continuación:

**1.- Sobre la competencia en temas mineros antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 –Decreto 01 de 1984 y Ley 685 de 2001- y su aplicación conforme la jurisprudencia de esta Corporación**

---

<sup>1</sup>“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: // 1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas.”

En un primer momento, el numeral 6º del artículo 128<sup>2</sup> del Decreto 01 de 1984 –C.C.A.- le asignó al Consejo de Estado el conocimiento en única instancia de todos aquellos asuntos de naturaleza minera en los que fuera parte la **Nación o una entidad territorial o descentralizada**. Sin embargo, esa norma también fue clara al exceptuar de esa regla general de competencia las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versaran sobre impuestos mineros, contribuciones o regalías, las cuales estarían sometidas a las reglas generales de competencia contenidas en el Decreto 01 de 1984.

De acuerdo con lo anterior, es posible concluir que conforme a lo establecido en el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A., los temas mineros que se encontraban exceptuados del conocimiento en única instancia por parte del Consejo de Estado eran los siguientes: i) los relativos a las controversias contractuales, ii) los de reparación directa y iii) los de nulidad y restablecimiento del derecho que versaran sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, los cuales estaban sometidos a las disposiciones generales de competencia.

Posteriormente, se expidió la Ley 685 de 15 de agosto de 2001 –Código Minero-, la cual consagró en sus artículos 293<sup>3</sup> y 295<sup>4</sup> dos nuevas reglas de

---

<sup>2</sup> “Artículo 128. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 597 de 1988, modificado por el art. 36, Ley 446 de 1998. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 6. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.”

<sup>3</sup> “Artículo 293. Competencia de los Tribunales Administrativos. De las acciones referentes a los contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación de minas, conocerán, en primera instancia, los tribunales administrativos con jurisdicción en el lugar de su celebración.”

competencia en asuntos de naturaleza minera. Por una parte, estableció que les corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en primera instancia de las acciones referentes a los contratos de concesión que tuvieran por objeto la exploración y explotación de minas (artículo 293) y, por otra parte, que el Consejo de Estado sería competente para conocer en única instancia de **las acciones referentes a asuntos mineros, distintas de las contractuales, en las que fuera parte la Nación o una entidad nacional** (artículo 295).

Debido a que las reglas de competencia minera contenidas en la Ley 685 de 2001 resultaban contradictorias en varios aspectos en relación a lo dispuesto sobre el mismo tema en el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A., pues, por ejemplo, la nueva normatividad –Ley 685 de 2001- únicamente le atribuía al Consejo de Estado el conocimiento en única instancia de los asuntos mineros en los que **fuera parte la Nación o una entidad del orden nacional** y que solamente exceptuaba de su conocimiento las **acciones que versaran sobre contratos cuyo objeto fuera la exploración o explotación minera**, cuyo conocimiento estaba asignado a los tribunales administrativos en primera instancia (artículo 293), fue necesario que esta Corporación se pronunciara acerca de cómo debían ser interpretadas estas disposiciones sobre competencia en asuntos mineros.

Con ocasión de la problemática antes descrita, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado abordó el asunto por importancia jurídica, y a través de auto del 27 de marzo de 2012<sup>5</sup> señaló que no existía contradicción entre las competencias asignadas en el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. y el artículo 295 de la Ley 685 de

---

<sup>4</sup> “Artículo 295. Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.”

<sup>5</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, auto del 27 de marzo de 2012, exp. n.º 11001-03-26-000-2010-00029-00 (IJ), C.P. María Claudia Rojas Lasso.

2001, por cuanto ambas normas eran coincidentes en atribuir al Consejo de Estado la competencia de asuntos mineros en los cuales fuera parte la Nación o una entidad del orden nacional. A su vez, explicó la Sala Plena que como los artículos 128 del C.C.A. y 295 de la Ley 685 de 2001 no se contraponían, debía entenderse que el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. no se encontraba derogado y podía ser aplicado de manera armónica con las reglas de competencia previstas en el Código de Minas –Ley 685 de 2001-. Sobre el particular expresó la Sala:

*3.5. Los artículos 295 del Código de Minas y 128 numeral 6º del C.C.A. y la determinación de competencia por razón de la titularidad de la función delegada por la autoridad minera nacional a la entidad territorial.*

*El numeral 6º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo dispone:*

*Art. 128.- Modificado Decreto 597 de 1988, art. 2º, modificado Ley 446 de 1998, art. 36. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*6.- De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada, con excepción de las controversias contractuales, de reparación directa y las de nulidad y restablecimiento del derecho que versen sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías, que seguirán las reglas generales.*  
Subrayado en texto.

*En términos coincidentes, el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 dispone que el Consejo de Estado conoce de las acciones referentes a controversias sobre temas mineros, cuando en ellas sea parte la Nación o una entidad del orden nacional, siempre que se trate de causas diferentes a las que se suscitan en los contratos de concesión minera las cuales son competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. El tenor de la norma es el que a continuación se cita:*

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

*A juicio de la Sala el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. no fue derogado por el Código de Minas. Antes bien, existe armonía entre esta disposición y la contenida en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001, bajo cuya vigencia se expidieron los actos acusados.*

*Los artículos 295 del Código de Minas y el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A., deben interpretarse de manera armónicamente con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el instituto jurídico de la delegación de funciones.*

*Desde esta perspectiva, se concluye que compete al Consejo de Estado en forma exclusiva y en única instancia, conocer de la demanda de la referencia, por tratarse de un asunto en materia minera de competencia de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, no obstante la delegación de funciones que para su ejercicio éste confirió mediante Resolución 3-1903 de 1992 (30 de septiembre) al Departamento de Antioquia, habida cuenta que esta figura no acarrea una mutación en la titularidad de la función delegada.*

De igual forma, vale la pena destacar que la Sala Plena también expresó en la providencia en mención que cuando se tratara de un asunto minero en el que la demandada no fuera una entidad nacional o del orden nacional, pero que hubiera actuado en virtud de la delegación de una entidad nacional, el competente para su conocimiento será el Consejo de Estado en única instancia, esto en razón a que la delegación no supone la pérdida de la función por parte de la entidad delegante y porque el delegatario actuaba en nombre y representación del delegante. Al respecto, se afirmó:

*Según lo expuesto, no se remite a duda que: **el delegante mantiene la titularidad de la competencia delegada, pues el delegatario actúa como si lo estuviera haciendo el delegante.** No de otra forma se explicaría que contra las decisiones que aquél adopta en ejercicio de las atribuciones delegadas, procedan los mismos recursos que sería viable ejercer en contra de los actos administrativos proferidos por éste y que la regulación normativa de la delegación de funciones aplicable al caso presente en forma expresa disponga que los actos que ejecute la Gobernación de Antioquia, Secretaría de Minas y Energía en ejercicio de las funciones que por la Resolución 3-1903 de 1992 (30 de septiembre), se le delegaron se consideran de carácter nacional para todos los efectos legales.*

En este orden de ideas, de conformidad lo expuesto es posible concluir que según la interpretación realizada por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo sobre el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. con las disposiciones especiales contenidas en la Ley 685 de 2001 -Código Minero-, las competencias en asuntos mineros antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 se encontraban definidas de la siguiente manera:

a) Correspondía al Consejo de Estado conocer en única instancia de los **asuntos mineros** en los que **fuera parte la Nación o una entidad del orden nacional, incluyendo a aquellas entidades que a pesar de no hacer parte de ese nivel hubieran actuado en virtud de la delegación de una entidad nacional o del orden nacional**. En este punto se advirtió que el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 modificó parcialmente el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A., en el sentido de que excluyó de la competencia del Consejo de Estado los asuntos mineros en los que fueran parte entidades territoriales o descentralizadas<sup>6</sup>.

b) Correspondía a los tribunales administrativos conocer en primera instancia de las **acciones referentes a los contratos de concesión** que tuvieran por objeto la exploración y explotación de minas –artículo 293 de la Ley 685 de 2001-.

c) Se encontraban exceptuados de la competencia general atribuida al Consejo de Estado los siguientes asuntos de naturaleza o índole minero: i) los de reparación directa y ii) los que versaran sobre impuestos mineros, contribuciones y regalías. Por disposición del numeral 6º del artículo 128 del C.C.A., estos asuntos se encontraban sometidos a las reglas generales de competencia contenidas en el Decreto 01 de 1984.

Ahora, aclarada la competencia en asuntos mineros durante la vigencia de la anterior codificación procesal -Decreto 01 de 1984-, el despacho procederá a precisar la normatividad aplicable en materia de competencia minera, luego de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 y su aplicación conforme a la jurisprudencia de esta Corporación.

---

<sup>6</sup> Sobre este tema ver: Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, auto del 13 de febrero de 2014, exp. n.º 48521, C.P. Enrique Gil Botero.

## **2.- Normatividad aplicable en materia de competencia minera, luego de la entrada en vigencia la Ley 1437 de 2011 y su aplicación conforme la jurisprudencia de esta Corporación**

A diferencia del Código Contencioso Administrativo anterior –Decreto 01 de 1984-, la Ley 1437 de 2011 –C.P.A.C.A.- no reguló el tema referente a la competencia en asuntos de naturaleza minera, simplemente guardó silencio al respecto y tampoco mencionó de manera expresa en su artículo 309 que derogaba las disposiciones que sobre el particular tenían los artículos 293 y 295 de la Ley 685 de 2001 –Código Minero-.

En vista de la ausencia de previsión legal en la Ley 1437 de 2011 que definiera a quien le correspondía conocer sobre los asuntos de naturaleza minera, así como de una norma que dispusiera la derogatoria expresa de los artículos 293 y 295 de la Ley 685 de 2001, surgieron dudas acerca de la permanencia en el tiempo de las reglas de competencia que sobre temas mineros se venían sosteniendo hasta antes de la expedición de la nueva codificación, las cuales encontraban su fundamento en el numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. y la Ley 685 de 2001.

No obstante lo anterior, en reciente pronunciamiento, la Sección Tercera del Consejo de Estado en pleno<sup>7</sup> despejó toda duda acerca de la competencia en asuntos mineros al afirmar que aún después de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, se encontraban vigentes las reglas especiales de competencia previstas en los artículos 293 y 295 de la Ley 685 de 2001 – Código Minero-. A esta conclusión llegó tras estudiar las nuevas disposiciones de competencia contenidas en el C.P.A.C.A., con las reglas especiales de competencia establecidas en el Código Minero, las cuales se

---

<sup>7</sup> Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, auto de 13 de febrero de 2014, exp. n.º 48521, C.P. Enrique Gil Botero.

consideró no habían sido derogadas por no haberse regulado sobre la materia en la nueva codificación. Al respecto se expresó:

*[L]a ley 1437 de 2011 es una normativa ordinaria general y posterior que: i) al no suprimir o modificar formalmente (expresa o tácitamente) la anterior (Código de Minas), ii) al no contener disposiciones incompatibles con la ley 685 de 2001, y iii) al guardar silencio sobre el tema correspondiente a la competencia en materia minera, no modificó, subrogó, ni derogó la ley ordinaria especial y previa, es decir, se insiste, la ley 685 de 2001, actual Código de Minas.*

*Por lo tanto, si un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho o cualquier otro distinto del de controversias contractuales que se promuevan y relacionen inescindiblemente sobre un asunto minero y donde una de las partes sea una entidad estatal nacional, la competencia está determinada por los preceptos contenidos en la ley 685 de 2001, por ser la norma especial que regula la materia, máxime que la ley 1437 de 2011, que es posterior, guardó silencio sobre este tópico en particular, aunado al hecho que no es posible concluir, desde ningún punto de vista - ya que no existe norma o fundamento que así lo afirme- que la legislación posterior es siempre mejor que la anterior o que una norma posterior deroga en todos los eventos a la anterior.*

De igual forma, el pleno<sup>8</sup> de la Sección Tercera unificó la jurisprudencia en torno a la competencia del Consejo de Estado en temas mineros y señaló que esta Corporación solamente sería competente para conocer en única instancia, **de medios de control relacionados con asuntos mineros en los que intervenga la Nación o una entidad del mismo orden.** A continuación se transcribe el aparte de la providencia que se refirió a la unificación:

*Primero. Unifícase la jurisprudencia en torno a la competencia del Consejo de Estado para conocer de medios de control relacionados directamente con asuntos mineros en los que intervenga la Nación o una entidad del mismo orden, en única instancia, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

Así las cosas, resulta evidente que en con ocasión de la expedición de la Ley 1437 de 2001 y la interpretación adoptada por la jurisprudencia de unificación de esta Corporación, para que un asunto minero sea de

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

conocimiento del Consejo de Estado en única instancia con fundamento en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001, es necesario que concurren dos elementos, a saber: i) uno de índole objetivo que se refiere a la naturaleza minera del asunto y ii) otro de carácter subjetivo que tiene relación con la calidad de ente nacional que debe tener siquiera una de las partes inmersas en la controversia, ya sea en el extremo activo o pasivo del proceso. Este último elemento también podrá ser cumplido por aquellas entidades que a pesar de no pertenecer al orden nacional, hubieran actuado por delegación de funciones efectuada por una entidad que sí ostente esa calidad, pues su participación fue realizada en nombre y representación de la entidad delegante.

En este orden de ideas, puede concluirse que actualmente se encuentran excluidos de la competencia del Consejo de Estado los siguientes asuntos mineros: i) los relativos a contratos de concesión que tengan por objeto la exploración y explotación minera, los cuales son de competencia en primera instancia de los tribunales administrativos<sup>9</sup> –artículo 293 de la Ley 685 de 2001- y ii) aquellos asuntos que no cumplan con alguno de los elementos mencionados en el párrafo anterior, a saber, que no sean de naturaleza minera -elemento objetivo- o que no haga parte de la controversia una entidad nacional o del orden nacional –elemento subjetivo-. En este último evento, ante la ausencia de norma especial, la determinación del funcionario competente se efectuará conforme a las reglas generales de competencia previstas en la Ley 1437 de 2011.

Adicional a lo anterior, es preciso manifestar que la aplicación de las reglas generales de competencia previstas en la Ley 1437 de 2011 a los asuntos que siendo mineros no se encuentren inmersos en los presupuestos contemplados en los artículos 293 y 295 de la Ley 685 de 2001, es

---

<sup>9</sup> Sobre la competencia en temas contractuales mineros ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B”, auto del 20 de junio de 2014, exp. n.º 49160, C.P. Ramiro Pazos Guerrero.

necesaria en la medida que la competencia de un funcionario judicial para conocer de un determinado asunto debe estar fundamentada en la ley, y no puede basarse en interpretaciones analógicas o extensivas de las normas existentes, mucho menos sobre normas de competencia derogadas o que sufrieron modificaciones por la expedición de normas especiales de competencia, tal como le sucedió al numeral 6º del artículo 128 del C.C.A. – norma derogada de manera expresa por la Ley 1437 de 2011- cuando se expidió la Ley 685 de 2001, la cual limitó la competencia del Consejo de Estado a los asuntos en los que fuera parte la Nación o una entidad del orden nacional, excluyendo la previsión relativa a las entidades territoriales o descentralizadas.

En este sentido, no es cierto que, como lo sostuvo el Juzgado Doce Administrativo Oral del Circuito de Medellín, todos los asuntos que versen sobre temas mineros sean de competencia de esta Corporación en única instancia conforme lo preceptuado en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001, ya que la intención del legislador al expedir esa norma especial de competencia fue la de reservar al Consejo de Estado el conocimiento de los asuntos de naturaleza minera en los que siquiera uno de los sujetos intervinientes fuera parte de la Nación o hiciera parte del orden nacional, y no asignarle la competencia de todos los asuntos en los que se tratara un tema minero.

Definida la normatividad aplicable en materia de competencia minera, de conformidad con los pronunciamientos de unificación de esta Corporación, el despacho procederá a analizar el caso concreto a fin de determinar si es el Consejo de Estado el competente para su conocimiento en única instancia.

### **3.- Caso concreto**

Luego de revisar el contenido de la demanda y las pretensiones formuladas en la misma, encuentra el despacho que lo pretendido por el demandante

es que se declare la nulidad de dos actos administrativos generales de naturaleza minera que fueron expedidos por una autoridad del orden territorial –alcalde del municipio de Giraldo-, bajo el ejercicio de una facultad propia que le fue conferida de manera expresa por el artículo 306<sup>10</sup> de la Ley 685 de 2001 –Código Minero-.

Comoquiera que en el presente caso la entidad que expidió los actos administrativos demandados no hace parte de la Nación ni corresponde al orden nacional, y que tampoco actuó en virtud de la delegación de funciones de entidades que sí ostentaran esas categorías, sino en ejercicio de una función propia conferida por el Código Minero a los alcaldes, fuerza concluir que este asunto a pesar de tener la connotación de minero no es de competencia de esta Corporación en única instancia, pues tal como se advirtió al estudiar la normatividad vigente en materia minera, para que sea aplicable la regla de competencia prevista en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 es necesario que la entidad involucrada sea nacional o haga parte del orden nacional.

Ahora, al no resultar aplicables las disposiciones especiales sobre competencia en asuntos de naturaleza minera –Ley 685 de 2001-, debe acudirse a las normas generales sobre competencia previstas en la Ley 1437 de 2011 para establecer el funcionario judicial competente.

En este sentido, el numeral 1<sup>o</sup> del artículo 155<sup>11</sup> del C.P.A.C.A. le asigna a los jueces administrativos el conocimiento en primera instancia de los

---

<sup>10</sup> “Artículo 306. Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.”

<sup>11</sup> “Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: // 1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del

procesos de nulidad adelantados en contra de actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital o municipal y, en cuanto a la competencia en razón al factor territorial, el numeral 1º del artículo 156<sup>12</sup> establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo la demanda deberá ser presentada en el lugar en donde fue expedido.

De acuerdo con las normas invocadas, la competencia en el presente asunto radicaría en los juzgados administrativos del circuito de Medellín – Antioquia-. Sin embargo, como la demanda ya había sido sometida a reparto entre dichos juzgados cuando el Tribunal Administrativo de Antioquia les remitió el expediente por competencia (fls. 15 a 16, c. ppl. 1.), correspondiéndole su conocimiento al Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín, se ordenará la remisión del expediente a este juzgado para que avoque su conocimiento y continúe con el trámite de ley.

Ahora, es preciso mencionar que en reciente pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación<sup>13</sup> se determinó que la competencia asignada a los jueces administrativos en el numeral 1º del artículo 155 del C.P.A.C.A. goza de plena validez porque, si bien el artículo 197 de la Ley 270 de 1996 contemplaba que los juzgados administrativos no podían conocer acciones de nulidad contra actos administrativos de carácter general, dicha norma contenida en la ley estatutaria de administración de justicia ostentaba la categoría de ordinaria

---

*orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas. (...)*

<sup>12</sup> “Artículo 156. Competencia por razón del territorio. Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: // 1. En los de nulidad, por el lugar donde se expidió el acto. (...)”

<sup>13</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, auto del 9 de diciembre de 2014, exp. n.º 11001032400020130062400, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

y transitoria, por lo cual podía ser modificada por el legislador a través de la expedición de la Ley 1437 de 2011, como en efecto se hizo.

Finalmente, se advertirá al Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín que cuando un expediente le sea asignado con ocasión de la remisión por competencia efectuada por su superior funcional en el mismo distrito judicial, es decir, por el Tribunal Administrativo de Antioquia, le corresponderá avocar el conocimiento del asunto y continuar con su trámite sin que pueda declarar su falta de competencia. Esto por cuanto el artículo 139<sup>14</sup> del Código General del Proceso prevé que los jueces no podrán declararse incompetentes cuando el proceso le haya sido remitido por alguno de sus superiores funcionales, norma que es coincidente con el artículo 158<sup>15</sup> del C.P.A.C.A. en la medida que esta norma solamente

---

<sup>14</sup> “Artículo 139. Trámite. Siempre que el juez declare su incompetencia para conocer de un proceso ordenará remitirlo al que estime competente. Cuando el juez que reciba el expediente se declare a su vez incompetente solicitará que el conflicto se decida por el funcionario judicial que sea superior funcional común a ambos, al que enviará la actuación. Estas decisiones no admiten recurso. // El juez no podrá declarar su incompetencia cuando la competencia haya sido prorrogada por el silencio de las partes, salvo por los factores subjetivo y funcional. // El juez que reciba el expediente no podrá declararse incompetente cuando el proceso le sea remitido por alguno de sus superiores funcionales. // El juez o tribunal al que corresponda, resolverá de plano el conflicto y en el mismo auto ordenará remitir el expediente al juez que deba tramitar el proceso. Dicho auto no admite recursos. // Cuando el conflicto de competencia se suscite entre autoridades administrativas que desempeñen funciones jurisdiccionales, o entre una de estas y un juez, deberá resolverlo el superior de la autoridad judicial desplazada. // La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación cumplida hasta entonces.”

<sup>15</sup> Artículo 158. Conflictos de Competencia. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento: // Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto. // Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente. Contra este auto no procede ningún recurso. // Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos

contempla la posibilidad de que surjan conflictos de competencia entre tribunales administrativos y entre los tribunales administrativos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, sin que haga mención a un eventual conflicto entre un juzgado y un tribunal del mismo distrito.

Lo anterior es razonable si se tiene en cuenta que en el evento de surgir un conflicto de competencia entre dos juzgados administrativos del mismo distrito judicial, el encargado de dirimir el conflicto sería el tribunal administrativo correspondiente a ese distrito judicial, por lo cual ante la remisión por competencia del superior funcional del mismo distrito judicial, el inferior no puede desacatar la orden emitida y declarar su falta de competencia.

En mérito de lo expuesto, el despacho

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARESE** la falta de competencia de esta Corporación para conocer del proceso de la referencia, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección, remítase el proceso de la referencia al Juzgado Doce Administrativo Oral de Medellín para que avoque su conocimiento en primera instancia y adelante los trámites correspondientes.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

---

*de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo. // La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.*

## **RAMIRO PAZOS GUERRERO**

*Sánchez/C1+4t*