



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

**Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)

Demandante: Ignacio Reyes Bonilla

Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía

Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

Procede el despacho a resolver la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, que establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión minera.

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante escrito presentado ante esta Corporación, el señor Ignacio Reyes Bonilla, actuando en nombre propio, formuló demanda en ejercicio del medio de control de simple nulidad en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, con el propósito de que se declare la nulidad de Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía “*PARA INGEOMINAS Y GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER*”, mediante la cual establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión minera. En el mismo escrito de la demanda el actor solicitó como medida cautelar la suspensión provisional la disposición acusada (fol. 1 – 13).

2. Por autos del 9 de septiembre de 2019 se admitió la demanda y se corrió traslado de la medida cautelar a la entidad demandada por el término de 5 días

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

para que se pronunciara acerca de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

3. En el término otorgado, el Ministerio de Minas y Energía describió el traslado oponiéndose a la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el demandante (fol.23 – 33 y 50 - 63).

## II. LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La parte demandante solicitó la suspensión provisional de los efectos de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía "PARA INGEOMINAS Y GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER", mediante la cual establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión, por las siguientes razones:

- Señaló la parte interesada que el acto administrativo demandado establece un nuevo procedimiento administrativo previo, regido por criterios que no se encuentran establecidos en la Ley 685 de 2001, para determinar a cuál de las propuestas le concede prelación en caso de empate, lo que va en contravía del debido proceso.
- Además, adujo el demandante que el Ministerio de Minas y Energía se atribuyó funciones propias del congreso, ya que con la expedición del acto administrativo demandado se desbordó el marco legal al regular aspectos que correspondían de manera privativa al legislador.
- Mencionó el actor que el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 desarrolló el principio "primero en el tiempo, primero en el derecho" y, en virtud del mismo, otorgó un derecho de prelación a la primera solicitud de concesión sobre otras propuestas, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales. Sin embargo, dicha norma no estableció criterios de desempate en el evento de presentarse propuestas concomitantes.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bohilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

- Aunado a lo anterior, refirió el demandante que la circular demandada viola el artículo 273 de la Ley 685 de 2001, el cual señala el término para corregir o subsanar la propuesta, por cuanto desconoce cualquier posibilidad de corrección.

- Finalmente, señaló el demandante que a pesar de que la Circular n.º 18 055 fue expedida el 5 de diciembre de 2008, aún hay procesos en trámite por decidir, en los cuales se dio aplicación a la misma, como lo es la propuesta de contrato de concesión "ICQ 08000619X".

### III. OPOSICIÓN A LA MEDIDA CAUTELAR

El Ministerio de Minas y Energía se opuso a la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, con fundamento en los siguientes argumentos (fol. 23 – 33 y 50 - 63):

- El objeto de las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, está orientado a salvaguardar los derechos subjetivos que se discuten en los procesos y la eficacia de la administración de justicia, los cuales podrían verse menguados por la tardanza en la resolución del fondo del litigio, circunstancia que no se acredita en el caso bajo examen.

- Conforme al contenido y motivación de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, se advierte que el alcance y finalidad de la misma es obtener unas reglas de desempate que permitan, en igualdad de condiciones, tener una prelación frente aquellas propuestas del contrato de concesión minera radicadas en la misma fecha y hora, frente a las cuales se hacía imperativa la aplicación de un criterio de desempate.

- La disposición acusada no desconoce la Ley 685 de 2001, pues no adiciona requisitos ni desconoce el derecho de prelación que tiene la primera propuesta frente a las demás, pues solo determina factores a tener en cuenta en caso de ser necesario dirimir un empate respecto de propuestas simultáneas.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

- Tampoco considera que existe violación de los artículos 9, 150 o 189 de la Constitución Política, puesto que ese Ministerio no pretende legislar ni invadir asuntos que no son de su competencia, y bien señala en el texto de la misma circular que se trata de simples criterios de desempate.
- El Ministerio de Minas y Energía no puede dejar de resolver, ante deficiencias o vacíos en la ley, los asuntos que se propongan en el ámbito de sus competencias.
- Concluyó la parte demandada que no se presenta en la actualidad situación de perjuicio irremediable que imponga en esta etapa del proceso la necesidad de suspensión de los efectos de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, toda vez que no se aportó prueba de ello, siendo deber del demandante esa carga.
- Finalmente, hizo referencia a que en la actualidad la autoridad minera en el país es la Agencia Nacional de Minería, por lo que habría que verificar si a la fecha se aplica la resolución demandada y, por ende, se justifica una suspensión provisional de la misma.

#### IV. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 125<sup>1</sup> y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este despacho es competente para expedir la providencia que decide la solicitud de una medida cautelar, toda vez que se trata de un proceso que se tramita en única instancia ante esta Corporación.

De igual manera, conforme a lo dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos declarativos, como el presente, es viable el decreto de

<sup>1</sup> "Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

medidas cautelares a petición de parte, siempre que se encuentre debidamente sustentada y cumpla con los requisitos de ley.

## V. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al despacho establecer si en el presente caso resulta viable la suspensión provisional de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía “*PARA INGEOMINAS Y GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER*”, mediante la cual establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión, por presuntamente introducir un nuevo procedimiento previo no establecido en la Ley 685 de 2001, con exceso de la potestad reglamentaria y con desconocimiento de algunas disposiciones específicas de la referida ley.

Ahora, para efectos de resolver el problema jurídico propuesto, el despacho abordará los siguientes ítems: i) el régimen de medidas cautelares previsto en la Ley 1437 de 2011; ii) el objeto de la Ley 685 de 2001 y los requisitos para la celebración de contratos de concesión minera; iii) el derecho de prelación previsto en la Ley 685 de 2001, que da lugar a la expedición del acto administrativo general demandado; iv) si resulta evidente para esta etapa que la circular demandada elimina la posibilidad de corregir o subsanar la propuesta conforme lo establece el artículo 273 de la Ley 685 de 2001; v) si con la expedición de la circular demandada el Ministerio de Minas y Energía se atribuyó funciones propias del Congreso y reguló aspectos que correspondían de manera privativa al legislador y, con una vez definido lo anterior; vi) si resulta procedente la suspensión provisional en el caso concreto.

## VI. CONSIDERACIONES

De acuerdo con la metodología planteada al abordar el problema jurídico, procederá el despacho a desarrollar cada uno de los ítems allí mencionados anticipando que no se suspenderán los efectos de las disposiciones demandadas:

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

### - El régimen de medidas cautelares dentro de la Ley 1437 de 2011

Dentro de la regulación de medidas cautelares que trae la Ley 1437 de 2011 se encuentra prevista la suspensión provisional de los actos administrativos, figura por medio de la cual se hacen cesar los efectos de la decisión atacada hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante la medida que afecta su cumplimiento (art. 88 del C.P.A.C.A).

No obstante lo anterior, el artículo 231<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011 indica que no basta con que se solicite la suspensión de un acto para que se acceda a ella, pues es indispensable, en materia de simple nulidad, que del análisis entre el acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se desprenda una violación.

De igual forma, la referida norma establece dos formas de realizar la confrontación normativa, ya que, por una parte, permite el análisis directo del acto enjuiciado con las normas superiores que se indican por el actor como violadas y, por otra parte, da la opción de valorar las pruebas allegadas con el fin de verificar la infracción del acto acusado con el ordenamiento jurídico.

Ahora, en relación con el análisis entre el acto y las normas invocadas como vulneradas, vale la pena señalar que tal estudio no implica una decisión de fondo sobre el asunto materia de litigio, ya que el inciso final del artículo 229

---

<sup>2</sup> "Artículo 231. requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. // En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos: // 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho. // 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. // 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla. // 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: // a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o //b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios".

del C.P.A.C.A. señala que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, aspecto que resulta importante porque resultaría violatorio al debido proceso considerar que antes de agotarse todas las etapas del proceso pueda existir una decisión de fondo sobre el asunto materia de litigio.

**- Objeto de la Ley 685 de 2001 y requisitos para la celebración de contratos de concesión minera**

La Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones, en su artículo 4, establece los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que se deben cumplir para la presentación, trámite y resolución de los negocios mineros en su gestión administrativa, hasta obtener su perfeccionamiento. De igual forma, dicha norma prevé que solamente podrán ser exigidos a los interesados los requisitos y formalidades contemplados en esa ley.

Asimismo, la referida norma señala que, al tenor del artículo 84 de la Constitución Política<sup>3</sup>, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, esto sin perjuicio de la competencia asignada a las autoridades ambientales.

Pese a lo anterior, el parágrafo del artículo 3 de la misma ley, de forma categórica indica que las autoridades administrativas a las que hace referencia ese código no podrán dejar de resolver, por deficiencias en la ley, los asuntos que se les propongan en el ámbito de sus competencias. En este evento, señala la norma que podrá acudir a las normas de integración del derecho y, en su defecto, a la Constitución Política.

En tal medida, a lo largo de su articulado, la Ley 685 de 2001 regula lo referente a la capacidad legal, las inhabilidades e incompatibilidades, las zonas de restricción y demás particularidades para el otorgamiento de

<sup>3</sup>Constitución Política. // Artículo 84. Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

contratos de concesión minera.

Ahora, puntualmente, respecto de los requisitos específicos de la propuesta para contratar, la Ley 685 de 2001 indica lo siguiente:

*Artículo 271. Requisitos de la propuesta. La propuesta para contratar, además del nombre, identidad y domicilio del interesado, contendrá:*

- a) El señalamiento del municipio, departamento y de la autoridad ambiental de ubicación del área o trayecto solicitado;*
- b) La descripción del área objeto del contrato, y de su extensión;*
- c) La indicación del mineral o minerales objeto del contrato;*
- d) La mención de los grupos étnicos con asentamiento permanente en el área o trayecto solicitados y, si fuere del caso, el hallarse total o parcialmente dentro de zona minera indígena, de comunidades negras o mixtas;*
- e) Si el área abarca, en todo o en parte, lugares o zonas restringidas para cuya exploración y explotación se requiera autorización o concepto de otras autoridades, deberán agregarse a la propuesta de acuerdo con el artículo 35;*
- f) El señalamiento de los términos de referencia y guías mineras que se aplicarán en los trabajos de exploración y el estimativo de la inversión económica resultante de la aplicación de tales términos y guías;*
- g) A la propuesta se acompañará un plano que tendrá las características y especificaciones establecidas en los artículos 66 y 67 de este Código.*

*La propuesta deberá verse en el modelo estandarizado adoptado por la entidad concedente.*

Aunque los requisitos antes referidos son los 'únicos' exigibles, no se excluye la posibilidad de exigir el cumplimiento de otros establecidos en leyes especiales, como, por ejemplo, los contenidos en normativas de protección al patrimonio histórico, arqueológico o cultural de la nación y de derechos y bienes constitucionalmente protegidos<sup>4</sup>.

**- El derecho de prelación previsto en la Ley 685 de 2001, que da lugar a la expedición del acto administrativo general demandado**

<sup>4</sup> Ver: Corte Constitucional mediante Sentencia C-339-02 de 7 de mayo de 2002, Magistrado Ponente Dr. Jaime Araújo Rentería.

De conformidad con lo establecido en el artículo 16 de la Ley 685 de 2001, el derecho de prelación o preferencia tiene aplicación en aquellos eventos en los que respecto de una misma zona o sector son presentadas varias propuestas de concesión minera. En ese sentido, la norma en comento prevé que tendrá derecho de prelación o preferencia para la celebración del contrato de concesión la propuesta que haya sido presentada de primera.

A pesar de que la disposición antes mencionada pretendió dirimir los eventos en los que se presentan varias solicitudes de concesión sobre una misma área o zona, no estableció cómo se procedería en caso de estas fueran radicadas en idéntica fecha y hora, lo que imposibilitaba la aplicación normal del derecho de prelación o preferencia.

Ahora, debido a que el artículo 16 de la Ley 685 de 2001 no reguló la forma de proceder ante propuestas de concesión presentadas en la misma fecha y hora, el Ministerio de Minas y Energía emitió una regulación que establece algunos criterios de desempate (Circular 18 055 del 5 de diciembre de 2008) con destino al Ingeominas y a las gobernaciones delegadas de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.

En tal sentido, el Ministerio de Minas y Energía estableció como criterios de desempate de las propuestas de contratos de concesión, los siguientes, en su orden (el texto que a continuación se transcribe constituye el acto administrativo demandado):

- 1. Al proponente que al momento de presentación de la propuesta de contrato de concesión minera cumpla con **todos** los presupuestos jurídicos, legales y técnicos exigidos en el artículo 271, en concordancia con los Artículos 35, 66 y 67 ibídem, sin que la Autoridad Minera deba efectuar requerimiento adicional alguno.*
- 2. Al proponente que con anterioridad hubiera suscrito con la autoridad minera contratos de concesión minera y que no hubiere dado lugar a la imposición de multas.*
- 3. Al proponente que acredite una mayor experiencia en la ejecución y desarrollo de trabajos de exploración y explotación minera, de acuerdo con los parámetros que fije la Dirección de Minas (negrilla y subrayado propio del texto).*

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

Como se puede apreciar, los criterios de desempate establecidos por el Ministerio de Minas y Energía obedecen, básicamente, a factores como: i) el cumplimiento legal de todos los requisitos jurídicos, legales y técnicos sin necesidad de requerimientos, esto es, sin necesidad de subsanar la propuesta inicialmente presentada; ii) a tener un antecedente favorable en materia de contratación con la autoridad minera; y iii) a la acreditación de mayor experiencia en temas de exploración y explotación minera.

**- ¿Resulta evidente para esta etapa que la circular demandada elimina la posibilidad prevista en el artículo 273 de la Ley 685 de 2001 de corregir o subsanar la propuesta?**

Como se mencionó en precedencia, el primer criterio de desempate entre propuestas de contratos de concesión que establece la Circular 18 055 del 5 de diciembre de 2008 tiene que ver con el cumplimiento de "todos los presupuestos jurídicos, legales y técnicos exigidos en el artículo 271, en concordancia con los Artículos 35, 66 y 67 *ibidem*, sin que la Autoridad Minera deba efectuar requerimiento adicional alguno".

A sentir del demandante el anterior criterio elimina la posibilidad de subsanar la propuesta de contrato de concesión minera, prevista en el artículo 273 de la Ley 685 de 2001, en los siguientes términos:

*Artículo 273. Objeciones a la propuesta. La propuesta se podrá corregir o adicionar, por una sola vez, por la autoridad minera, si no puede identificarse al proponente, no se puede localizar el área o trayecto pedido, no se ajusta a los términos de referencia o guías o no se acompaña de los permisos previos en los casos señalados en el artículo 34 de este Código, cuando dicha área o trayecto estuvieren ubicados en los lugares o zonas mencionados en dicha disposición. El término para corregir o subsanar la propuesta será de hasta treinta (30) días y la autoridad minera contará con un plazo de treinta (30) días para resolver definitivamente.*

*Una vez corregida la propuesta, cuando fuere el caso, se procederá a la determinación del área libre de superposiciones con propuestas anteriores o títulos vigentes.*

Conforme a la norma antes citada, es posible subsanar o adicionar la propuesta inicialmente presentada cuando la misma no cumpla a cabalidad con

los requisitos del artículo 271 de la Ley 685 de 2001, incluso cuando no se hayan aportado los permisos previos, para lo cual se otorga un término de 30 días con el fin de corregir o subsanar.

De la lectura de la Circular demandada no se advierte que, en efecto, se suprima la posibilidad de subsanar o corregir la propuesta conforme lo establece el artículo 273 de la Ley 685 de 2001, pues aparte de que no suprime ese trámite lo que se establece es que en el evento de ser presentadas varias propuestas en una misma fecha y hora tendrá preferencia –en uno de los eventos previstos- la que haya cumplido con todos los requisitos exigidos por las disposiciones especiales (Ley 685 de 2001).

En efecto, lo que establece la Circular 18 055 del 5 de diciembre de 2008 es que cuando la propuesta de contrato de concesión sea presentada con la totalidad de requisitos previstos en la ley, sin que la autoridad minera efectúe requerimiento alguno, este podrá ser un criterio de desempate.

Así las cosas, en principio, para el despacho no resulta lesiva la previsión contenida en el acto demandado, toda vez que beneficia las propuestas presentadas con el lleno de los requisitos y únicamente aplica en el evento en que se presten varias propuestas sobre una misma área o zona en la misma fecha y hora.

Además, al ser aplicado el criterio de desempate únicamente en aquellos eventos en los que se presenten varias propuestas de concesión en la misma fecha y hora, no se está desconociendo el derecho a subsanar o corregir la propuesta, ya que aunque el beneficio de desempate parte de que se presentó una solicitud con el lleno de requisitos, de no contar ninguna de las solicitudes con el lleno de las exigencias legales lo procedente será dar aplicación a lo previsto en el artículo 273 de la Ley 685 de 2001 –subsanar o corregir- y, consecuentemente, dar aplicación a otro de los criterios de desempate previstos por la normativa aquí demandada.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

**- ¿Con la expedición de la Circular demandada el Ministerio de Minas y Energía se atribuyó funciones propias del Congreso y reguló aspectos que corresponden de manera privativa al legislador?**

Para resolver el anterior interrogante se debe partir de la facultad que la Constitución Política de 1991 atribuyó de manera principal al Presidente de la República, en el numeral 11 de su artículo 189<sup>5</sup>, la cual consiste en la potestad de producción de actos normativos de efectos generales y de carácter reglamentario para la materialización de las leyes.

Ahora, en segundo grado o como potestad reglamentaria derivada, se tiene que los respectivos ministros o directores de departamentos administrativos también pueden emitir reglamentaciones en la materia que les corresponde, facultad que encuentra su sustento en el artículo 208 de la Constitución Política, en cuyo inciso primero se establece que: *“Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley”*.

En tal sentido, puede decirse que corresponde a los ministros expedir las reglamentaciones necesarias en las materias de su competencia, para así impartir las instrucciones generales que las circunstancias requieran, con la oportunidad y la agilidad que cada situación demande.

En efecto, la potestad reglamentaria se sustenta en la inmediatez y el dominio técnico jurídico que de manera especial asumen quienes tienen a su cargo el manejo directo de determinados asuntos, por ser las autoridades más idóneas para impartir esas instrucciones.

---

<sup>5</sup> **Artículo 189.** *Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: // 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.*

No obstante, dicha potestad reglamentaria debe enmarcarse dentro de unos límites con el fin de no invadir funciones propias del legislador. Estos límites han sido enumerados por esta Corporación<sup>6</sup> en los siguientes términos:

- i) Conlleva el ejercicio de una función administrativa.
- ii) Tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente.
- iii) Finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto.
- iv) El acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario de esta.
- v) Promueve la organización y el funcionamiento de la administración.
- vi) Representa un mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo.
- vii) Facilita la inteligencia y entendimiento de la ley por parte de la administración y los administrados.
- viii) No puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley.

Siendo claro lo anterior, en el caso bajo examen, procederá el despacho a verificar si la Circular 18 055 del 5 de diciembre de 2008, en principio, cumple con los límites antes mencionados:

- Se dictó en ejercicio de una actividad administrativa, toda vez que para el momento de su expedición, el Ministerio de Minas y Energía actuaba como

---

<sup>6</sup>Consejo de Estado. Sala de Servicio y Consulta Civil. Concepto 11001030600020160022000 (2318), del 19 de septiembre de 2017, C.P.: Dr. Germán Alberto Bula Escobar.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

autoridad minera y le correspondía dar las directrices tendientes a materializar la Ley 685 de 2001.

- Su propósito fue detallar en materia de propuestas de contratos de concesión minera, los criterios que se debían utilizar en caso de empate por presentarse propuestas de manera simultánea que imposibilitaran la aplicación del derecho de prelación o preferencia por orden de radicación.
- Finalizó con la expedición de un acto general y abstracto como lo es una circular.
- No es una nueva ley, sino que complementa los vacíos de la Ley 685 de 2001 en materia de prelación.
- Busca orientar la organización y el funcionamiento de la administración en materia de contratos de concesión minera.
- Complementa y reglamenta los mandatos del órgano legislativo en materia de contratos de concesión minera.
- Facilita la aplicación de la Ley 685 de 2001, en tanto prevé la forma de despejar un posible empate que la ley no contempla, a través de unos criterios de desempate que preservan el derecho a la igualdad de condiciones y la transparencia respecto de los proponentes.
- En principio, no se trata de una materia que deba regularse exclusivamente a través de una ley<sup>7</sup>, sino de un tema que concierne a la autoridad en materia de minería, dado el grado de especialidad del tema que se regula, y la necesidad de materializar las previsiones especiales de la Ley 685 de 2001.

Revisados los anteriores aspectos, *prima facie*, no se observa que el Ministerio de Minas y Energía haya invadido la esfera del legislador con la expedición de la Circular 18 055 del 5 de diciembre de 2008, sino que, por el contrario, dicho

<sup>7</sup> Como las contempladas en el artículo 152 de la Constitución Política.

acto de carácter general se enmarca dentro de la potestad reglamentaria constitucionalmente establecida para la Rama Ejecutiva.

**- Procedencia de la suspensión provisional en el caso concreto**

Evacuados uno a uno los argumentos expuestos por el demandante en la solicitud de suspensión provisional de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía “*PARA INGEOMINAS Y GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER*”, mediante la cual establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión, encuentra el despacho que para esta etapa no resulta necesario el decreto de medida cautelar solicitada, en atención a las siguientes conclusiones:

- Una vez efectuada la confrontación normativa de la disposición demandada con las normas que presuntamente transgrede, en particular la Ley 685 de 2001, en este estado del proceso, no se verifica una infracción del acto acusado al ordenamiento jurídico.
- Revisada la regulación general para la presentación de propuestas de contratos de concesión minera no se encuentra, en principio, que la circular demandada instituya un nuevo procedimiento administrativo previo, regido por criterios que no se encuentran establecidos en la Ley 685 de 2001, tal como lo afirma el demandante, pues simplemente ofrece unos criterios de desempate en caso de presentación simultánea de propuestas que no se despejen con la aplicación del derecho de prelación.
- La circular demandada no elimina la posibilidad prevista en el artículo 273 de la Ley 685 de 2001 de corregir o subsanar la propuesta de contrato de concesión, pues solamente opera como criterio de desempate a los proponentes que desde el inicio presenten sus propuestas con el lleno de los requisitos que la ley establece.
- No se encontró que la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía “*PARA INGEOMINAS Y*

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER”, se haya atribuido funciones propias del Congreso o haya regulado aspectos que corresponden de manera privativa al legislador.

En esos términos, no se encuentra que en esta etapa procesal esté justificada la medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo demandado y, por ello, el despacho denegará su decreto.

No obstante lo anterior, se advierte que esta decisión no implica un prejuzgamiento, pues será en la sentencia en la que se decida sobre la legalidad de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía “*PARA INGEOMINAS Y GOBERNACIONES DELEGADAS DE ANTIOQUIA, BOLÍVAR, BOYACÁ, CALDAS, CESAR Y NORTE DE SANTANDER*”, mediante la cual establece criterios de desempate de propuestas en los contratos de concesión.

Finalmente, debido a que el Ministerio de Minas y Energía expresó que no tiene conocimiento acerca de la vigencia y actual aplicación de la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, esto en razón a que a la fecha la autoridad minera la ejerce la Agencia Nacional de Minería, estima el despacho pertinente oficiar a esta última para que manifieste si actualmente se están aplicando las disposiciones correspondientes a la regulación aquí demandada y, en caso negativo, informar si se expidió una nueva regulación sobre el tema y, de ser el caso, la allegue al presente proceso en copia simple.

En mérito de lo expuesto, el despacho,

#### RESUELVE

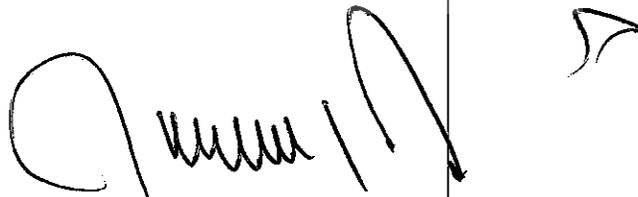
**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar de suspensión provisional Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

Radicado: 11001-03-26-000-2019-00133-00 (64566)  
Demandante: Ignacio Reyes Bonilla  
Demandado: Nación – Ministerio de Minas y Energía  
Asunto: Medio de control de simple nulidad – Ley 1437 de 2011 –  
Solicitud de suspensión provisional

**SEGUNDO:** Por Secretaría, **REQUERIR** mediante oficio a la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA** para que informe si actualmente se están aplicando en los procedimientos de concesión minera regulados por la Ley 685 de 2001 las disposiciones correspondientes a la Circular n.º 18 055 del 5 de diciembre de 2008, expedida por el Ministerio de Minas y Energía y, en caso negativo, se sirva informar si se expidió una nueva regulación sobre el tema y, de ser el caso, la allegue al presente proceso en copia simple.

**TERCERO:** Una vez cumplido lo ordenado en esta providencia, **INGRESAR** el proceso al despacho para continuar con el trámite correspondiente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

AIRR

legis

