



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo dos mil dieciocho (2018)

Expediente: 11001-33-36-032-2015-00476-00

Demandante: Cerámica San Lorenzo Colombia S. A.

Demandado: Agencia Nacional de Minería

NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Procede el Despacho a resolver la demanda que, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, promovió a través de apoderada judicial Cerámica San Lorenzo Colombia S. A., en contra de la Agencia Nacional de Minería.

Lo anterior, con base en los siguientes

I ANTECEDENTES

1.1 Pretensiones de la demanda

"PRIMERO. QUE SE, DECLARE LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS **000999 de fecha 24 de diciembre de 2014 Y GSC-ZC No. 000142 del 13 de noviembre de 2013.**

SEGUNDO: QUE como secuela de la anterior NULIDAD, y como restablecimiento del derecho se permita a mi Mandante la sociedad **CERÁMICA SAN LORENZO DE COLOMBIA S.A.S. Nit.**

900081294-1 EL NO PAGO de la multa de UN MILLÓN CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL PESOS MCTE (\$1.179.000) sobre el CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA NÚMERO **FHA-121**, por cuanto al momento de aceptarse la cesión de derechos y su respectiva inscripción en el Registro Minero Nacional, el CONTRATO DE CONCESIÓN FHA-121 estaba al día en todas sus obligaciones.

TERCERO: Que como consecuencia de la nulidad declarada del acto administrativo enervado se ordene el no pago de la multa por valor de UN MILLÓN CIENTO SETENTA Y NUEVE MIL PESOS MCTE (\$1.179.000)

(...)

CUARTO: Como secuela de las anteriores DECLARACIONES LA AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA a título de restablecimiento del derecho, deberán pagar a la SOCIEDAD DEMANDANTE CERANMI (sic) SAN LORENZO DE COLOMBIA S.A.S. los perjuicios materiales, calificados como DAÑO EMERGENTE, causados con la conducta omisiva y lesiva implementada con la imposición arbitraria y sin fundamento de la multa cuestionada, perjuicios que cuantifico de la siguiente forma:

DAÑO EMERGENTE: LA SUMA DE CINCO MILLONES DE PESOS MCTE (\$5.000.000)

DAÑO POR PERDIDA DE LA OPORTUNIDAD: CINCO MILLONES DE PESOS (\$5.000.000.00).

LUCRO CESANTE: DIEZ MILLONES DE PESOS MCTE (\$10.000.000.00).

QUINTO: Ordénese también que la condena de que trata la pretensión tercera sea ajustada en su valor, tomando como base el índice de precios al consumidor, como lo indica expresamente el artículo 187, 192 del CPACA, disponiéndose de igual manera el pago de los intereses comerciales, bancarios y moratorios legales aplicables a las sumas que resulten reconocidas y adeudadas por la Demanda.

SEXTO: Que a la sentencia que ponga fin a este proceso se le dé cumplimiento dentro del término previsto en los artículos 192 y 195 del CPACA.

1.2 Hechos

Los hechos expuestos en la demanda, son los que a continuación se sintetizan:

El 21 de abril de 2006, se celebró entre el señor HÉCTOR FABIO LEÓN RIVERA y el Instituto Nacional de Investigaciones Geológico-Mineras, -INGEOMINAS¹¹-, un contrato de concesión para la exploración y explotación de un yacimiento de arcilla en jurisdicción del Municipio de Leguazaque, Departamento de Cundinamarca.

El 10 de julio de 2006, se inscribe en el Registro Minero Nacional el contrato de concesión FHA-121.

Que mediante radicación No 2009-14-1304 del 10 de marzo de 2009, el señor LEÓN RIVERA realiza cesión de los derechos del contrato de concesión FHA-121 a favor de Cerámicas San Lorenzo, la cual fue

¹¹ Hoy Servicio Geológico Colombiano

aprobada mediante Resolución No 330 del 17 de diciembre de 2010 e inscrita en el Registro Minero Nacional el 23 de febrero de 2011.

Señala el actor que mediante Resolución No GSC-ZC 000142 del 13 de noviembre de 2013 se le impone una multa por valor de \$1.179.000.00 por el inexistente incumplimiento a lo requerido en el Auto SFOM 255 del 18 de abril de 2012².

1.3 Normas violadas y concepto de la violación

Se indicaron como normas violadas los artículos 1, 6, 25, 26, 29, 58, 209 y 229 de la Constitución Política de Colombia; el artículo 1602 del Código Civil y el artículo 258 de la Ley 685 de 2001 Código de Minas.

Arguye que los actos administrativos cuestionados fueron proferidos con desconocimiento de preceptos constitucionales y de la propia normatividad –Ley 685 de 2001–, toda vez que con los documentos aportados por el concesionario se demuestra su cumplimiento oportuno.

Agrega que:

“Conforme al principio de economía, la administración tiene la obligación de adelantar los procedimientos en el menor tiempo posible y con la menor cantidad de gastos. De manera que no tiene sentido imponer una sanción al concesionario cuando está ha probado con documental obrante en el expediente minero, que ha satisfecho a cabalidad los requerimientos de la administración.

De igual manera se debe tener en cuenta que la finalidad de los actos procedimentales señalada en el artículo 258 del Código de

² A través del cual se solicita la presentación de los formatos básicos mineros semestral y anual 2006 a 2011.

Minas es la de facilitar la ejecución de los contratos, así como también el principio de la "prevalencia del derecho sustancial" establecido en el artículo 303 del mismo".

1.4 Contestación de la demanda

Dentro del término procesal oportuno y a través de apoderado, la Agencia Nacional de Minería dio contestación a la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma, y señalando que los actos acusados no adolecen de ninguna de las causales de las que se pueda colegir su nulidad y su motivación se encuentra respaldada por la Constitución Nacional y las normas legales vigentes aplicables.

Pone de presente que la accionante no cumplió con los requerimientos realizados mediante auto SFQM-225 del 18 de abril de 2012 y agrega que *"contrario a lo interpretado por parte de la apoderada, la obligación de presentar los formatos básicos mineros, se genera desde la inscripción del contrato de concesión en el registro minero nacional, por lo cual aplica para todas las etapas del proyecto minero, no solo desde que se inicia la explotación de minerales, esto de conformidad con lo precisado por la autoridad minera a través de concepto jurídico 2009029451 de 26 de junio de 2009..."*.

Propuso como excepciones PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS y la GENÉRICA.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda, fue presentada como medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el 8 de abril de 2015³, correspondiéndole por reparto al Juzgado Sexto Administrativo de Bogotá, despacho que a través de auto del 14 de julio siguiente, declara su falta de competencia por considerar que se trata de un asunto de naturaleza contractual y ordena en consecuencia su remisión a efectos de que sea repartido entre los despachos de la Sección Tercera⁴.

Mediante Auto Interlocutorio No 643 del 14 de octubre de 2015, el Juzgado Treinta y Dos Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, procede a la admisión de la demanda.

El 26 de enero de 2016 y en acatamiento del Acuerdo PSAA15-10385 proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, este despacho avoca su conocimiento.

El 8 de noviembre de 2017⁵, se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la que se agotaron las etapas correspondientes, se prescindió de la etapa de alegaciones y juzgamiento y se ordenó la presentación escrita de los alegatos de conclusión.

III. FIJACIÓN DEL LITIGIO – AUDIENCIA INICIAL

En la audiencia inicial, se fijó el litigio en los siguientes términos:

³ Folio 62.

⁴ Folios 64 a 65.

⁵ Folios 115 a 124 del cuaderno principal.

"...se deberá determinar si las Resoluciones GSC-ZC 000142 del 13 de noviembre de 2013 y 000999 del 24 de diciembre de 2014, se encuentran viciadas de nulidad o no por la transgresión de las normas de carácter constitucional y legal invocadas por la parte demandante, para lo cual deberá resolverse los siguientes problemas jurídicos:

"1. ¿Incurrió la Agencia Nacional de Minería en el vicio de expedición irregular al no haber valorado las pruebas presuntamente que daban cuenta de la existencia del cumplimiento de la obligación de aportar los formatos básicos mineros anuales y semestrales de 2006, 2008 y 2008?

2. ¿Se presentó el vicio de falsa motivación en la actuación administrativa que se demanda por cuanto presuntamente no se tuvo en cuenta que la empresa demandante no tenía la obligación de presentar los formatos básicos mineros pues ello solo se exige cuando se desarrolla la fase de explotación y para el caso ello no había ocurrido?

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1 Parte demandante

La parte actora luego de referirse a los hechos de la demanda y a las pruebas, realiza una serie de consideraciones sobre los derechos adquiridos, para concluir señalando que "...NO hay lugar a decretar la multa ni la caducidad pues en el momento en que se aprobó la cesión de derechos del Contrato de Concesión FHA-121 y su

inscripción en el Registro Minero Nacional, este se encontraba al día en todas las obligaciones⁶.

4.2 La Parte demandada y el Ministerio Público, guardaron silencio en esta etapa procesal.

V. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede el juzgado a resolver el asunto sometido a consideración, con el siguiente derrotero: 1) Control de legalidad; 2) Problema Jurídico; 3) De lo probado en el proceso; 4) Análisis del caso concreto; 5) Excepciones de fondo; 6) Conclusión y 7) Condena en costas.

5.1 ASUNTOS PREVIOS

5.1.1 Control de Legalidad

De conformidad con lo previsto en el artículo 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el desarrollo de las etapas procesales se ejerció un control de legalidad de las mismas, sin presentarse manifestación alguna por parte de las partes u observarse por el Juzgado vicios procesales que acarreen la nulidad del proceso e impidan proferir sentencia de fondo.

5.2 TESIS DEL DESPACHO.

⁶ Folios

El Despacho negará las pretensiones de la demanda en tanto que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara a los actos administrativos demandados

5.3 Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a determinar si *GSC-ZC 000142 del 13 de noviembre de 2013 y 000999 del 24 de diciembre de 2014*, se encuentran viciadas de nulidad.

5.4 De lo probado en el proceso

Acorde con el material probatorio obrante en el plenario, se tienen como pruebas relevantes legalmente aportadas al proceso las siguientes:

- Resolución No GSC-ZC 000142 del 13 de noviembre de 2013, por medio de la cual se impone una multa dentro del contrato de concesión minera FHA-121 y se toman otras disposiciones – folios 45 a 52-.
- Resolución VSC No 000999 del 24 de diciembre de 2014 por la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución GSC-ZC No 000142 del 13 de noviembre de 2013 –folios 53 a 55-.
- Recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución GSC-ZC No.000142/13 –folios 56 a 62-.
- Expediente administrativo remitido por la Agencia Nacional de Minería en medio magnético –CD- obrante a folio 108.

5.5 Análisis del caso concreto

Como se indicó precedentemente, el litigio propuesto ante esta Despacho se circunscribe a determinar si las resoluciones GSC-ZC 000142 del 13 de noviembre de 2013 y 000999 del 24 de diciembre de 2014, se encuentran viciadas de nulidad, conforme los argumentos expuestos por la parte actora.

5.5.1 Cargos formulados

5.5.1.1 Nulidad indebida valoración probatoria

Sostiene la parte demandante que la entidad demandada se equivocó al no haber valorado las pruebas que daban cuenta de la inexistencia del incumplimiento de aportar los formatos básicos mineros anuales y semestrales.

Para el despacho, es claro que el cargo así sustentado no está llamado a prosperar pues la parte demandante no señala ni aporta las pruebas que considera no fueron tenidas en cuenta al momento de expedir las resoluciones acusadas, por el contrario, en el recurso de reposición deja en claro que los formatos por los cuales se le sanciona no fueron aportados por considerar que no eran obligatorios.

5.5.1.2 Falsa motivación

Considera el actor que se incurre en una falsa motivación de los actos administrativos demandados por cuanto no se tuvo en cuenta que la empresa demandante no tenía la obligación de presentar los formatos básicos mineros pues ello sólo se exige cuando se desarrolla la fase de explotación y en el caso concreto ello no había ocurrido.

Por su parte, la demandada sostiene que la obligación de presentar los formatos básicos mineros se generan desde la inscripción del contrato de concesión en el registro minero nacional, por lo cual aplica para todas las etapas del proyecto.

A fin de dar solución al problema planteado, se tiene que con la expedición de la Ley 685 de 2001 –por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones–, se estableció la necesidad de establecer un sistema de información minera, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 336. SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN MINERA. El Gobierno establecerá un Sistema de Información Minera sobre todos los aspectos relacionados con el conocimiento de la riqueza del subsuelo en el territorio nacional y los espacios marítimos jurisdiccionales, y sobre la industria minera en general. Para ello se diseñarán los mecanismos que permitan la coordinación necesaria entre los organismos públicos y privados especializados en investigación geológica-minera que conduzcan a la obtención de los objetivos señalados en el presente Capítulo”.

En desarrollo del anterior precepto normativo, se expide el Decreto 1993 de 2002, el cual consagra en su artículo 14, que:

Artículo 14. Elaboración del Formato Básico Minero.. El Ministerio de Minas y Energía adoptará el FBM, el cual deberá cumplir con las siguientes funciones:

a) Garantizar el cumplimiento de los objetivos. (sic) previstos para el diseño conceptual del Simco;

b) Recoger la información dinámica que permita generar estadísticas básicas relacionadas con la actividad minera, con el Producto Interno Bruto (PIB) minero; con indicadores sectoriales y con otra información que el Estado considere básica para efectos de diagnóstico, proyección y planeación del sector;

c) Aportar información que colabore al cumplimiento de las funciones de las diversas entidades públicas del sector minero y estadístico del país.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Minas y Energía adoptará mediante resolución el Formato Básico Para Captura de Información Minera FBM de que trata el presente artículo dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia del presente decreto.

El FBM podrá ser actualizado por el Ministerio de Minas y Energía por razones justificadas y orientadas siempre a cumplir con los objetivos del Simco".

Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía expide la Resolución No 18 1515 del 23 de diciembre de 2002, mediante la cual se adopta el Formato Básico Minero –FMB–, resolución modificada por la Resolución 181756 de 2004, en la cual se señaló en el numeral 47, vigente para la época, que:

⁷ modificado por el artículo 2 de la Resolución 181602 de 2006

ARTÍCULO 4o. Los titulares mineros a que se refiere el artículo 14 de la Ley 685 de 2001, deberán diligenciar y presentar ante la autoridad minera delegada que ejerza competencia respecto del mineral y área de ubicación de su título minero, el Formato Básico Minero, FBM, así:

a) Dentro de los quince (15) primeros días del mes de julio, el Formato Básico Minero - I Semestre, con la información correspondiente al periodo enero -junio del año en curso;

b) Dentro de los quince (15) primeros días del mes de enero, el Formato Básico Minero - Anual, con la información correspondiente al periodo enero-diciembre del año inmediatamente anterior.

En caso de personas que sean beneficiarias de varios títulos mineros, deberán diligenciar y presentar un Formato Básico Minero, FBM, por cada título de manera independiente.

PARÁGRAFO 1o. El Formato diligenciado, deberá ser firmado y presentado por el titular minero o por su apoderado. La información técnica del formato, deberá ser refrendada por un Ingeniero de Minas o Geólogo matriculados, según sea el caso, de acuerdo con las disposiciones que regulan estas profesiones.

PARÁGRAFO 2o. El Formato Básico Minero, FBM, podrá ser presentado en las oficinas de las autoridades mineras delegadas, a través de correo certificado, vía fax o por los medios electrónicos que señale la autoridad minera. Una vez el administrador del sistema haya adoptado los mecanismos

necesarios, el mencionado formato podrá ser diligenciado vía Internet.

La anterior obligación –de presentación de los FBM- se ha mantenido incluso en las resoluciones posteriores en las cuales se han modificado los FBM, como son las resoluciones No. 40558 de 2 de junio de 2016 y más recientemente la Resolución No 40185 de marzo 10 de 2017.

De la norma en comento, es claro que el Formato Básico Minero, debe presentarse i) Dentro de los 15 primeros días del mes de julio, el formato correspondiente al I Semestre y ii) Dentro de los 15 primeros días del mes de enero, el formato anual.

Ahora bien, sostiene la parte actora que no se encontraba en la obligación de presentar la información solicitada toda vez que está sólo se exige cuando se encuentra en la fase de explotación, posición que no es compartida por este Despacho, en atención a que la norma no hace tal distinción, limitándose a señalar como obligación de titulares mineros la presentación de los mencionados formatos en su oportunidad.

Debe recordarse que los mencionados formatos son instrumentos de captura de información que permiten *"generar estadísticas básicas relacionadas con la actividad minera"* no con determinadas fases de la actividad como parece entenderlo el demandante.

El Juzgado, recuerda el aforismo *"in claris non fit interpretatio"*, por lo que señalando de manera diáfana por parte de la Resolución 181756 de 2004, numeral 4⁸, la obligación para los titulares mineros de

⁸ modificado por el artículo 2 de la Resolución 181602 de 2006

presentar los FBM, no le es dable al actor so pretexto de consultar su esencia, recurrir a interpretaciones subjetivas que le permitan sustraerse de su obligación.

CONCLUSIÓN

Las breves razones son suficientes para concluir que los actos administrativos demandados no están viciados con fundamento en los cargos expuestos por el demandante.

CONDENA EN COSTAS.

En atención a lo señalado por el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, el criterio para la imposición de costas será el objetivo y como quiera que la sentencia es desfavorable a las pretensiones se condenará en costas a la parte demandante.

De igual manera, toda vez que en la sentencia debe fijarse el valor de las agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación, el Despacho fijará por dicho concepto el 3% del valor de las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta lo normado para la materia en el numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura⁹.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE BOGOTÁ, SECCIÓN PRIMERA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

⁹ Se advierte que en el presente caso en materia de agencias en derecho no se aplica el contenido del Acuerdo PSSAA16-10554 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, debido a que de conformidad con lo previsto en su artículo 7 éste rige para los procesos iniciados después del 5 de agosto de 2016, en los demás, se aplicará la norma anterior. Como el presente proceso inició el 15 de diciembre de 2015, se entiende que en materia de agencias en derecho debe aplicarse la norma anterior.

Expediente: 11001-33-36-032-2015-00476-00
Demandante: Cerámica San Lorenzo Colombia S. A.
Demandado: Agencia Nacional de Minería
Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Sentencia

FALLA:

PRIMERO: DENEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En caso de existir remanentes de lo consignado para gastos del proceso, deben ser reembolsados a la parte demandante.

TERCERO: Fijanse el 3% del valor de las pretensiones de la demanda, por concepto de agencias en derecho, de conformidad con lo establecido numeral 3.1.2 del artículo 6 del Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO: Una vez ejecutoriado este fallo, archivar el expediente, previas las anotaciones en el sistema de gestión Justicia Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LARRY YESID CUESTA PALACIOS
Juez