



20131200108333

Bogotá, 26-08-2013

PARA: Carolina Contreras Ramírez  
Coordinadora Grupo de Control Interno Disciplinario.

DE: Jefe de la Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto. Recursos contra actos de la Autoridad Minera

Cordial Saludo,

En atención a su comunicación identificada con radicado No. 20135200090113, mediante la cual solicita concepto sobre los recursos de ley que proceden contra los actos administrativos que rechazan una propuesta y la posibilidad de revocar después de ejecutoriado un acto administrativo, nos permitimos dar respuesta en forma general de la siguiente forma:

En cuanto a los recursos de ley que proceden contra los Actos administrativos, esta Oficina Asesora considera tener en cuenta que el Código de Minas no regula este aspecto en concreto, sin embargo para las situaciones no reguladas en las normas del Código de Minas, resultan aplicables las normas contenidas en el Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, de acuerdo a lo expuesto en el artículo 297 de la Ley 685 de 2001, que preceptúa:

**“REMISION.** *En el procedimiento gubernativo y en las acciones judiciales, en materia minera, se estará en lo pertinente, a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo (...).”*

Así las cosas, el artículo 74 del C.P.A.C.A<sup>2</sup>, estableció los recursos que proceden contra los actos administrativos, señalando que por regla general procede el de reposición y para que proceda el recurso de

<sup>1</sup> El Código Contencioso Administrativo fue derogado por la Ley 1437 de 2011 que es el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA- .

<sup>2</sup> “Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos. Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación. El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20131200108333

apelación contra un acto administrativo, es necesario que: No sea un acto administrativo de carácter general, el acto sea definitivo, es decir, que “*decida directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.*” (art. 43 del C.P.A.C.A.), y no sea expedido por las autoridades previstas en el artículo 74 del C.P.A.C.A.

Sin embargo, en relación con lo anterior debe tenerse en cuenta que el artículo 209 de la Constitución Política<sup>3</sup> señaló que los actos administrativos proferidos en el ejercicio de funciones asignadas a través de las formas de organización administrativa, como lo son la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, se regirán por los términos que señale la ley .

El artículo 8 de la Ley 489 de 1998, define la desconcentración administrativa, y el párrafo de dicha disposición establece puntualmente que los actos administrativos expedidos en el ejercicio de las funciones asignadas a través de esta forma de organización solo son susceptibles del recurso de reposición:

**“Artículo 8º.- Desconcentración administrativa.** *La desconcentración es la radicación de competencias y funciones en dependencias ubicadas fuera de la sede principal del organismo o entidad administrativa, sin perjuicio de las potestades y deberes de orientación e instrucción que corresponde ejercer a los jefes superiores de la Administración, la cual no implica delegación y podrá hacerse por territorio y por funciones. **Parágrafo.-** En el acto correspondiente se determinarán los medios necesarios para su adecuado cumplimiento. Los actos cumplidos por las autoridades en virtud de desconcentración administrativa sólo serán susceptibles del recurso de reposición en los términos establecidos en las normas pertinentes.”* (Subrayado fuera de texto).

En cuanto a los actos delegados, el artículo 12 de la Ley 489 de 1998, estableció el régimen de los actos proferidos por el delegatario, y contempla que serán susceptibles de los mismos recursos procedentes contra el delegante:

---

*que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso. De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso”* (Subrayado fuera de texto).

<sup>3</sup> *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”* (Subrayado fuera de texto).

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20131200108333

“Artículo 12º.- Régimen de los actos del delegatario. Los actos expedidos por las autoridades delegatarias estarán sometidos a los mismos requisitos establecidos para su expedición por la autoridad o entidad delegante y serán susceptibles de los recursos procedentes contra los actos de ellas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Decreto Ley 4134 de 2011 por medio del cual se estableció la estructura de la Agencia Nacional de Minería, en los artículos 15, 16 y 17 estableció funciones exclusivamente a cada una de las Vicepresidencias, lo que implica que la Presidente de la Agencia, a pesar de ser la cabeza administrativa de esa entidad, en razón de la desconcentración, no es superior funcional de los Vicepresidentes en cuanto a las funciones allí señaladas, y por lo tanto, no procede el recurso de apelación contra los actos administrativos proferidos por los mismos, sin perjuicio de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica.

Esta asignación de funciones corresponde al principio organizacional de desconcentración, la Corte Constitucional, en sentencia C 561- de 1999, se refirió a la desconcentración en los siguientes términos:

*“La desconcentración, hace relación a la transferencia de potestades para la toma de decisiones, a instancias o agencias que se encuentran subordinadas al ente central, sin que necesariamente, gocen de personería jurídica, ni presupuesto, ni reglamento administrativo propio. El propósito de esta figura, es el de descongestionar la gran cantidad de tareas que corresponden a las autoridades administrativas y, en ese orden de ideas, contribuir a un rápido y eficaz diligenciamiento de los asuntos administrativos.*

*La jurisprudencia de esta Corporación<sup>4</sup>, se ha referido a este concepto de desconcentración, en los siguientes términos: “La desconcentración en cierta medida, es la variante práctica de la centralización, y desde un punto de vista dinámico, se ha definido como transferencia de funciones administrativas que corresponden a órganos de una misma persona administrativa.*

*“La desconcentración así concebida, presenta estas características:*

*“1. La atribución de competencias se realiza directamente por el ordenamiento jurídico.*

*“2. La competencia se confiere a un órgano medio o inferior dentro de la jerarquía. Debe recordarse, sin embargo que, en cierta medida, personas jurídicas pueden ser igualmente sujetos de desconcentración.*

<sup>4</sup> Sentencia de tutela T-024 de 1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20131200108333

*“3. La competencia se confiere en forma exclusiva lo que significa que ha de ejercerse precisamente por el órgano desconcentrado y no por otro.*

*“4. El superior jerárquico no responde por los actos del órgano desconcentrado más allá de los poderes de supervisión propios de la relación jerárquica y no puede reasumir la competencia sino en virtud de nueva atribución legal.” (Subraya fuera de texto)*

Así las cosas, la desconcentración administrativa realizada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 4134 de 2011, es entendida como el proceso a través del cual, las competencias y funciones de la Agencia Nacional de Minería son distribuidas en diferentes áreas funcionales, con el fin de garantizar, como en los demás principios organizacionales, los fines esenciales del Estado.

El hecho de que algunas funciones de la entidad hayan sido específicamente asignadas a cada una de sus dependencias, permite concluir que contra los actos administrativos expedidos en virtud de estas funciones desconcentradas, no proceda el recurso de apelación, por no existir superior jerárquico funcional que pueda conocer de las mismas. La decisión del legislador extraordinario permite descongestionar las funciones al interior de la entidad, y hacer eficiente el ejercicio de las funciones a su cargo.

En todo caso, el Decreto 4134 de 2011 estableció dentro de las funciones asignadas a la Presidente, en el numeral 1° del artículo 10, lo siguiente:

*“ARTÍCULO 10. FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Son funciones del Presidente de la Agencia Nacional de Minería, ANM, las siguientes: 1. Dirigir, coordinar, controlar y evaluar la ejecución de las funciones a cargo de la Agencia Nacional de Minería, ANM.” (Subrayado fuera de texto)*

Esta Oficina Asesora considera que lo contemplado en esta disposición, establece una superioridad jerárquica más no funcional. El Presidente, por ser la cabeza principal del ente administrativo –jefe superior-, dirige, coordina, controla y evalúa, pero funcionalmente no es una nueva instancia, ya que se estaría desconociendo la desconcentración de funciones establecidas por el Decreto 4134 de 2011.

En conclusión, contra los actos administrativos proferidos por las Vicepresidencias, que hayan sido expresamente asignados por virtud de la Ley, en este caso de un decreto con fuerza de ley, como es el Decreto 4134, impide que contra los mismos sea procedente el recurso de apelación y únicamente sea procedente el de reposición.

FIRMA RECIBIDO:	FECHA RECIBIDO:



20131200108333

Ahora bien, en relación con los actos delegados por la Presidente a las Vicepresidencias<sup>5</sup>, o del Ministerio de Minas y Energía a la Agencia Nacional de Minería<sup>6</sup>, se debe tener en cuenta lo que sobre el particular establece el artículo 12 de la Ley 489 de 1998 respecto al régimen de los actos proferidos por el delegatario, y los recursos que contra los mismos proceden.

En efecto, como ya se mencionó con anterioridad, los recursos que proceden contra los actos del delegatario serán los mismos que proceden contra los actos que expida el delegante, razón por la cual, debe traerse a colación lo señalado en el artículo 74 del C.P.A.C.A. inciso 2, que señala “no habrá apelación de las decisiones de (...) los representantes legales de las entidades descentralizadas”, por lo que se debe concluir que los actos administrativos proferidos por las diferentes Vicepresidencias de la Agencia, en virtud de los actos de delegación de la Presidencia, solo serán susceptibles del recurso de reposición, al igual que los que se deriven de actos de delegación del Ministerio de Minas y Energía.

En relación con las competencias de la Vicepresidencia de Contratación y titulación, es claro que la misma se encuentra a cargo directamente de la tramitación de los contratos de concesión, razón por la cual es pertinente hacer referencia al artículo 323 de la Ley 685, el cual establece:

*“Artículo 323. Normas de procedimiento. En la tramitación y celebración de los contratos de concesión, las autoridades comisionadas o delegadas, aplicarán las disposiciones sustantivas y de procedimiento establecidas en este Código. Los actos que adopten en estas materias se considerarán, para todos los efectos legales, actos administrativos de carácter nacional.”*

Así las cosas, en cuanto a los actos administrativos proferidos dentro del trámite para la celebración de un contrato de concesión, puede afirmarse, que aparte que es una función directamente asignada a esta Vicepresidencia, los resultados de la actuación administrativa concesional minera, genera un acto administrativo de cobertura nacional, propio de la Vicepresidencia, no sometido a recurso diferente a la reposición, razón por la cual, contra los mismos no procede recurso de apelación, por los argumentos expuestos a lo largo del presente documento.

En este orden de ideas, para dar respuesta a su inquietud, es pertinente anotar que en los actos administrativos de rechazo de propuestas que emita la Vicepresidencia de Contratación y Titulación, sólo

<sup>5</sup> Resolución 142 de 2012, Resolución 002 de 2013 y Resolución 124 de 2013. Así mismo, existe la delegación a otras entidades (Antioquia) Resolución 271 de 2013.

<sup>6</sup> Resolución 182306 del 2011, Resoluciones 180876, 182306 y 91818 del 2012.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO:

--	--



20131200108333

procederá la reposición por carecer de superior funcional con competencia para conocer del recurso en virtud de que las Vicepresidencias desarrollan las funciones recibidas por desconcentración, o porque dicho acto fue expedido en virtud del principio de delegación..

De otra parte, en relación con su inquietud de la procedencia para revocar actos administrativos, esta Oficina Asesora considera que, teniendo en cuenta la remisión que hace el Código de Minas a las normas de procedimiento Administrativo, en materia de revocatoria directa, se hacen aplicables los requisitos exigidos por los artículos 93<sup>7</sup> y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, siendo obligación de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación la justificación, evaluación y procedencia de las causales de revocación para cada caso en concreto.

En los anteriores términos, esperamos haber absuelto sus inquietudes, de conformidad con el artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, razón por la cual, su alcance no es de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Cordialmente,

(original Firmado)

**ANDRES FELIPE VARGAS TORRES**  
**Jefe de la Oficina Asesora Jurídica**

CC. Dra. Maria Constanza García Botero. Presidente.  
Dr. Juan Camilo Granados Riveros. Vicepresidente de Seguimiento, Control y Seguridad Minera.  
Dr. Jorge Alberto Arias Hernández. Vicepresidente de Contratación y Titulación.  
Dr. Juan Guillermo Castro Benetti. Vicepresidente de Promoción y Fomento  
Dr. Adriana Giraldo Ramírez. Jefe de Oficina de Control Interno.

Proyectó: JFMC

Revisó: AFVT

Número de radicado que responde: 20131200108333

Tipo de respuesta Total (x) Parcial( )

Archivado en: Grupo de Control Interno Disciplinario

<sup>7</sup> Artículo 93 del CPACA: **Causales de revocación**. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

FIRMA RECIBIDO:

FECHA RECIBIDO: