CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA – Requisitos – Silencio administrativo positivo – Artículo 108 – Código de Minas – Término – Renuncia – Falta de pronunciamiento de la autoridad minera dentro del término legal

El silencio administrativo positivo está consagrado en el artículo 84 del CPACA, el cual establece que este solo procede en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales. En materia minera, el artículo 108 del Código de Minas señala que (se trascribe): "El concesionario podrá renunciar libremente a la concesión y retirar todos los bien esas instalaciones que hubiere construido o instalado, para la ejecución del contrato y el ejercicio de las servidumbres. Se exceptúan los bienes e instalaciones destinadas a conservar o manejar adecuadamente los frentes de explotación y al ejercicio de las servidumbres y a las obras de prevención, mitigación, corrección, compensación, manejo y sustitución ambiental. Para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla. La autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo. De la renuncia se dará aviso a la autoridad ambiental".

A partir de la anterior disposición, esta Subsección ha identificado dos requisitos necesarios para que opere el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia al contrato de concesión minera (se trascribe): "*(1) la presentación por parte del concesionario de la manifestación unilateral de renuncia al contrato de concesión minera; y (2) la omisión de la autoridad minera en emitir pronunciamiento sobre dicha solicitud dentro del término perentorio de treinta (30) días contados a partir de su radicación*".

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO – Configuración – Protocolización – Artículos 84 – Artículo 85 – CPACA – Configuración – Vencimiento del término legal – Protocolización como requisito no constitutivo de la decisión presunta

Al respecto, un sector de la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sostiene lo siguiente (se trascribe): "para la configuración del silencio administrativo positivo […] es fundamental seguir el procedimiento definido en el artículo 42 del CCA [entiéndase hoy, artículo 85 del CPACA], que exige la protocolización de la petición y la declaración jurada de no haber recibido respuesta oportuna. Como no existe prueba de haber obrado en ese sentido, e, incluso, hay manifestación expresa de no haberlo hecho, no es posible predicar la configuración del […] silencio administrativo positivo.

En contraste, para otro sector de la jurisprudencia, la escritura pública que resulta de la protocolización de documentos (se trascribe) "tiene un carácter instrumental y probatorio, es decir, no constituye una solemnidad ad substantiam actus dado que el acto ficto existe por el mero vencimiento del plazo"19; sin embargo, "aunque la protocolización […] constituye solamente un instrumento para dar forma a la decisión tácita, en todo caso, es necesario que quien se postula como beneficiario de esta lo haga valer ante la Administración de forma oportuna para que surta efectos".

A juicio de la Sala, el silencio administrativo positivo se configura y, en consecuencia, la decisión positiva presunta de la Administración se entiende producida por el solo vencimiento del término que la ley le conceda a esta para resolver determinada petición

o recurso, sin que para ello resulte necesaria la protocolización de los documentos respectivos.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO – Configuración – Protocolización – Firmeza – Artículo 84 – Artículo 85 – Artículo 87 – CPACA – Configuración – Vencimiento del término legal – Requisito de firmeza – No es requisito de existencia

El artículo 84 del CPACA dispone que "*el silencio de la administración equivale a decisión positiva*" y que "*los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso*" (se resalta); a su turno, el artículo 108 del Código de Minas establece que "*la autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo*" (se resalta). De lo anterior se destaca que la única condición que señalan estos enunciados "*para que se entienda producida la decisión positiva presunta*" o para que tenga "*lugar* [el] *silencio administrativo positivo*" consiste en el vencimiento del término con el que cuente la Administración para resolver una petición o un recurso.

Además, no puede perderse de vista que esta figura está concebida para reprocharle a la Administración su inactividad y, a la vez, para asegurarles a los particulares que sus situaciones jurídicas sean definidas dentro de un término razonable y perentorio; en ese sentido, imponer condiciones para la configuración del silencio administrativo positivo adicionales a la prevista en las disposiciones recién trascritas no resulta acorde con los fines que persigue esta figura, los cuales están vinculados, precisamente, al simple trascurso de determinado periodo de tiempo.

Si bien la ley prevé la protocolización de la constancia o la copia de la petición junto con la declaración jurada de no haberse notificado la decisión en el término respectivo, lo cierto es que de ello no dependen la configuración del silencio administrativo positivo ni la existencia del acto administrativo presunto, sobre todo si se tiene en consideración que los efectos legales de la decisión positiva presunta se predican respecto de la entidad. La relevancia de este procedimiento radica en que es una condición necesaria para que el acto presunto cobre firmeza, según artículo 87.5 del mismo estatuto (se trascribe): "*los actos administrativos quedarán en firme:* […] *5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo*".

CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA – Renuncia – Silencio administrativo positivo – Artículos 84 del CPACA – Artículos 108 – Código de Minas – Paz y salvo – Requisito de viabilidad de la renuncia

[…] El artículo 108 del Código de Minas]*, la viabilidad de la renuncia está supeditada a que el titular minero estuviera a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla, situación que tiene todo el sentido fáctico y jurídico, pues resultaría imposible aceptar la renuncia, sabiendo que el titular se encontraba en mora de presentar el Formato Básico anual de 2015 junto con su respetivo plano de labores ejecutadas y semestral de 2016*". Según la recurrente, como en este caso el concesionario no estaba a paz y salvo con sus obligaciones, era procedente declarar el desistimiento de la renuncia.

En un pronunciamiento reciente, esta Subsección se apartó de la forma en que la Agencia interpretó el artículo 108 del Código de Minas en su recurso de apelación, pues considera que (se trascribe): "*en materia minera, la procedencia del silencio administrativo positivo no tiene como requisito la demostración, por parte del concesionario, de encontrarse a paz y salvo con las obligaciones exigidas al tiempo de solicitar la renuncia.*

Lo anterior, con base en dos argumentos principalmente: por un lado, el artículo 108 del Código de Minas no establece como requisito para que se configure el silencio administrativo positivo que el concesionario se encuentre a paz y salvo, sino únicamente que este haya presentado la petición de renuncia al contrato de concesión minera y que la Agencia no se haya pronunciado al respecto en un término de 30 días hábiles.

Por otro lado, es cierto que el mencionado artículo señala que "*para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla*"; sin embargo, la Sala entiende que este es "*un requisito probatorio vinculado al análisis de la renuncia que debe adelantar la* [A]*dministración*"23. Por lo tanto, aunque la Agencia tiene la facultad de negar una petición de renuncia en el evento en que el concesionario no esté a paz y salvo con sus obligaciones, debe hacerlo en el término legal de 30 días, pues, de lo contrario, una vez este se vence, opera el silencio administrativo positivo, que, según el artículo 84 del CPACA, "*equivale a decisión positiva*", por lo que la renuncia se entenderá viable.

SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO – Pérdida de competencia – Acto administrativo presunto – Artículo 84 – CPACA – Pérdida de competencia de la Administración para expedir actos expresos posteriores – Revocatoria directa de la decisión presunta

Al resolver un caso también relativo a la expedición de actos administrativos luego de configurado el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia a un contrato de concesión minera, esta Subsección sostuvo en igual sentido que la pérdida de competencia estaba vinculada a la existencia del acto administrativo presunto –no a su firmeza–, lo cual resulta razonable en la medida en que la Administración conoce tanto la fecha en que el particular radica la petición o el recurso como el término que la ley le otorga para resolverlos y, por lo tanto, tiene también pleno conocimiento de la fecha a partir de la cual existe una decisión positiva presunta que no puede desconocer con un acto expreso posterior.

Considerar que la Administración es competente para proferir un acto administrativo expreso luego de configurado el silencio administrativo positivo no solo desnaturalizaría esta figura al sustraerle cualquier efecto, sino que además generaría inseguridad jurídica debido a que existirían dos actos administrativos que resuelven una misma petición o recurso y, posiblemente, en sentidos opuestos –en aquellos eventos en los que, como ocurre en este caso, el acto administrativo expreso niegue la petición o el recurso–. Cosa distinta es el supuesto contemplado en el artículo 84 del CPACA, que habilita a la Administración para que, una vez se ha producido el silencio administrativo positivo, este pueda ser objeto de revocatoria directa.

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

Magistrado ponente: Alberto Montaña Plata

Bogotá D.C., 5 de octubre de 2026

Radicación:	25000-23-36-000-2019-00531-01 (69117)
Demandante:	Milton Samuel González Forero
Demandada:	Agencia Nacional de Minería
Referencia:	Controversias contractuales

Temas: controversias contractuales – nulidad de actos administrativos contractuales por haber sido proferidos sin competencia – renuncia al contrato de concesión minera – requisitos para que se configure el silencio administrativo positivo en materia minera – existencia del acto administrativo presunto – protocolización de documentos – firmeza del acto administrativo presunto – momento a partir del cual la autoridad minera pierde competencia para pronunciarse respecto de la renuncia al contrato de concesión

Síntesis del caso: el demandante pretendió, entre otros aspectos, que se declarara la nulidad de los actos administrativos a través de los cuales la entidad demandada declaró el desistimiento de la renuncia a un contrato de concesión minera, impuso una multa y ordenó continuar la ejecución del contrato, por haber sido expedidos sin competencia.

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada en contra de la Sentencia proferida el 23 de junio de 2022 por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la que accedió parcialmente a las pretensiones formuladas en la demanda[1].

Contenido: 1. Antecedentes – 2. Consideraciones – 3. Decisión

1. ANTECEDENTES

Contenido: 1.1. Posición de la parte demandante – 1.2. Posición de la parte demandada – 1.3. Trámite relevante en primera instancia – 1.4. Sentencia de primera instancia – 1.5. Recurso de apelación

1.1. Posición de la parte demandante

1. El 22 de julio de 2019, Milton Samuel González Forero presentó una **demanda**[2], en ejercicio del medio de control de **nulidad y restablecimiento del derecho**, en contra de la Agencia Nacional de Minería (Agencia), con las siguientes pretensiones (se trascriben según la reforma de la demanda):

> "*PRIMERA. Solicito* […] *declarar la nulidad de las Resoluciones N° VSC-000944 de 18 de septiembre de 2018, VSC-000181 del 04 de marzo del 2019 y VSC-000893 del 10 de octubre de 2019, proferidas por la Agencia Nacional de Minería, dentro del contrato de concesión N° IE8-14584X, el cual suscribí, el día 30 de*

[1] El Consejo de Estado es **competente** para conocer de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos en primera instancia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).
[2] La demanda fue reformada en relación con los hechos, las pretensiones –en especial, se destaca que la pretensión primera de la demanda se reformó en el sentido de solicitar también la nulidad de la Resolución VSC – 893 de 10 de octubre de 2019– y las pruebas. Folios 1 al 12 y 28 al 41 del cuaderno principal.

> *marzo de 2015, por ser violatorias de normas sustanciales, legales y constitucionales, que afectan no solo el debido proceso, sino mis derechos patrimoniales y morales* […].
> *Segunda. Como consecuencia de la anterior determinación, y como restablecimiento de mis derechos, solicito* […] *declarar la terminación definitiva del contrato de concesión N° IE8-14584X, que suscribí con la Agencia* [Nacional de Minería], *y al cual renuncie legalmente, con fecha 02 de noviembre del 2016, mediante el radicado N° 20165510350102,* […] *y ordenar a la vez, el levantamiento de la medida cautelar de embargo, decretada sobre mi vivienda con matrícula inmobiliaria N° 072-46326* […] *en la ciudad de Chiquinquirá Boyacá.*
> *Tercera. Solicito así mismo* […] *que a título del restablecimiento del derecho, se ordene a la Agencia* [Nacional de Minería] *reintegrar y pagar en mi favor, la suma de* […] *($12.000.000), indexados, por concepto de la devolución del dinero que me pertenece y que la entidad demandada* […] *mantiene en su poder en forma indebida, deducidos de la suma de* […] *($13.663.603), que inicialmente consigne a favor de Ingeominas, hoy Agencia Nacional de Minerí*[a], *dentro del contrato de concesión N° IE8-14581, en el Banco Davivienda con fecha 27 de septiembre del 2011, en razón a la disminución considerable del área que contrate inicialmente en 795.937.05 hectáreas a tan solo 289 hectáreas, y en atención a los mínimos pagos que debí autorizar a la entidad demandada, deducir de tal valor, para cubrir los cánones superficiarios, que se cancelaron dentro de los contratos de concesión relacionadas al hecho primero de la demanda*".

2. La parte demandante narró, en síntesis, los siguientes **hechos** relevantes:

3. 1) El 30 de marzo de 2015, Milton Samuel González Forero celebró con la Agencia Nacional de Minería el contrato de concesión minera IE8 – 14584X.

4. 2) El 2 de noviembre de 2016, el señor González Forero presentó ante la Agencia un escrito a través del cual renunció al contrato de concesión minera IE8 – 14584X, debido a (se trascribe): "*la existencia en la totalidad del área contratada de bosque y vegetación nativa, al igual que fuentes hídricas, en donde no e*[ra] *permitido realizar ningún trabajo exploratorio* [ni] *'trabajos y montajes' para la extracción de cualquier yacimiento minero*".

5. 3) El 18 de septiembre de 2018, la Agencia profirió la Resolución VSC – 944, a través de la cual declaró el desistimiento de la renuncia presentada el 2 de noviembre de 2016, impuso al concesionario una multa de 13,5 SMLMV y ordenó a este continuar con las etapas restantes del contrato.

6. 4) El señor González Forero presentó un recurso de reposición en contra del anterior acto administrativo, el cual fue resuelto de forma desfavorable por la Agencia por medio de la Resolución VSC – 181 de 4 de marzo de 2019.

7. 5) El 10 de octubre de 2019, luego de presentada la demanda que dio origen al proceso judicial de la referencia, la Agencia profirió la Resolución VSC – 893, mediante la cual declaró la caducidad del contrato IE8 – 14584X.

8. En la demanda se alegó, entre otros aspectos[3], que para la fecha en que se profirió la Resolución VSC – 944, confirmada mediante la Resolución

[3] También se alegó, con sustento en el artículo 115 del Código de Minas, que la multa de 13,5 SMLMV se impuso sin realizar una valoración objetiva de la índole de la infracción y sus efectos perjudiciales para el contrato.

VSC – 181, ya había operado el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia que presentó el señor González Forero al contrato IE8 – 14584X, según lo dispuesto en el artículo 108 del Código de Minas, por lo que dichos actos administrativos fueron proferidos por la Agencia sin competencia.

1.2. Posición de la parte demandada

9. La Agencia **contestó la demanda reformada**[4] y se opuso a las pretensiones allí formuladas. Formuló, entre otras excepciones[5], las que denominó "*inepta demanda por no agotar* [el] *requisito de procedibilidad*", en específico, respecto de la pretensión de nulidad de la Resolución VSC – 893 de 10 de octubre de 2019; e "*indebida escogencia* […] *del medio de control*", pues el medio procedente era el de controversias contractuales.

10. Aunado a lo anterior, sostuvo que "*no e*[ra] *cierto que haya operado el fenómeno jurídico del silencio positivo*", comoquiera que, por un lado, "*el artículo 108 de la Ley 68*[5] *de 2001 establece que 'para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla', situación fáctica que no se presentó y fue por esta causa que se rechazó la solicitud* [de renuncia]"; y, por otro lado, "*el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011 establece que es requisito protocolizar el silencio positivo para que procedan todos los beneficios legales del mismo, no obstante, el demandante no efectuó la protocolización respectiva*".

1.3. Trámite relevante en primera instancia

11. El 17 de junio de 2021, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió un Auto[6] en el que, entre otros aspectos, declaró probadas las excepciones de no agotamiento del requisito de procedibilidad frente a la pretensión de nulidad de la Resolución VSC – 893 de 10 de octubre de 2019, y de indebida escogencia del medio de control, por lo que este fue adecuado al de controversias contractuales.

1.4. Sentencia de primera instancia

12. El 23 de junio de 2022, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió la **Sentencia de primera instancia**[7], en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

13. El Tribunal consideró que sí operó el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia al contrato de concesión, pues esta fue presentada

---

[4] Folios 62 al 66 del cuaderno principal.
[5] También formuló la excepción de "*inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones*", ya que "*no existe ninguna congruencia en solicitar la nulidad de un acto administrativo proferido en un contrato para solicitar a título de restablecimiento del derecho la devolución de una suma de dinero que se consignó en otro contrato*".
[6] Samai del Tribunal, índice 20. La parte demandante presentó un recurso de reposición en contra de esta decisión, el cual fue negado por el Tribunal en el Auto de 8 de julio de 2021. Samai del Tribunal, índices 24 y 25.
[7] Samai del Tribunal, índice 64. Se trascribe la parte resolutiva: "*PRIMERO: DECLARAR la nulidad de: (i) la Resolución N° VSC-000944 de 2018* […]*; y (ii) la Resolución N° VSC-000181 de 2019* […]*, ambas expedidas por la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA* […]. *SEGUNDO: DECLARAR LA TERMINACIÓN del contrato de concesión N° IE8-14584X del 30 de marzo de 2015* […]. *TERCERO: Se niegan las demás pretensiones de la demanda* […]".

el 2 de noviembre de 2016 y la Agencia no se pronunció frente a ella dentro del término de 30 días que prevé el artículo 108 del Código de Minas. En este punto, desestimó el argumento de la Agencia según el cual "*para que proced*[ieran] *los beneficios legales del silencio administrativo positivo,* [este] *se deb*[ía] *protocolizar, actuación que no realizó el demandante*", pues, a juicio del Tribunal, "*la protocolización se trata de un mero trámite y la existencia y* [los] *efectos del silencio positivo no dependen de su formalización*". Como consecuencia de lo anterior, declaró, por un lado, la nulidad de las Resoluciones VSC – 944 y VSC – 181, por haber sido proferidas sin competencia; y, por otro lado, la terminación del contrato IE8 – 14584X, ya que la renuncia es un evento de terminación del contrato de concesión.

14. Las demás pretensiones de restablecimiento del derecho, esto es, aquellas distintas a la declaratoria de terminación del contrato, fueron negadas. La Sala se abstendrá de presentar las razones por las cuales el Tribunal adoptó esa decisión, ya que esta no fue objeto de apelación.

1.5. Recurso de apelación

15. La Agencia presentó un **recurso de apelación**[8], en el que solicitó revocar la Sentencia de primera instancia porque, a su juicio, "*la declaratoria de desistimiento de la renuncia se realizó teniendo como postulado jurídico el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del titular*".

16. Afirmó que, de conformidad con el artículo 108 del Código de Minas, la viabilidad de la renuncia al contrato de concesión dependía de que el concesionario estuviera a paz y salvo con sus obligaciones; sin embargo, como el señor González Forero no presentó los formatos básicos anual de 2015 y semestral de 2016, era procedente declarar el desistimiento de la solicitud de renuncia mediante las Resoluciones VSC – 944 y VSC – 181.

17. Como sustento de lo anterior, alegó que existía un "*precedente judicial horizontal*" contenido en la "*reciente*" Sentencia de 7 de octubre de 1999 (NI. 16165), proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Con base en esta providencia, señaló que "*el silencio administrativo positivo es un mecanismo de sanción a la Administración, mas no un medio de consolidación de situaciones jurídicas irregulares a favor de quien lo ejerce*".

2. CONSIDERACIONES

Contenido: 2.1. Análisis sustantivo – 2.2. Condena en costas.

2.1. Análisis sustantivo[9]

[8] Samai del Tribunal, índice 67, archivo pdf "*50_RECIBEMEMORIALES_APELACION_COM_20221230322121A*".
[9] La Resolución VSC – 181, que confirmó la Resolución VSC – 944 y cuya nulidad se pretendió en este proceso, fue proferida el 4 de marzo de 2019; el 10 de abril de 2019 se presentó la solicitud de conciliación extrajudicial, la cual se declaró fallida el 30 de mayo de 2019. Por ello, la demanda, presentada el 22 de julio de 2019, fue oportuna.

18. La Sala **confirmará** la decisión de declarar la nulidad de las Resoluciones VSC – 944[10] y VSC – 181[11], ya que fueron proferidas por la Agencia luego de configurado el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia al contrato de concesión minera IE8 – 14584X[12] (1) y, por lo tanto, sin competencia (2); asimismo, **confirmará** las demás decisiones adoptadas en la Sentencia de primera instancia, pues no fueron objeto de apelación (3).

19. 1) El silencio administrativo positivo está consagrado en el artículo 84 del CPACA[13], el cual establece que este solo procede en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales. En materia minera, el artículo 108 del Código de Minas señala que (se trascribe):

> "*El concesionario podrá renunciar libremente a la concesión y retirar todos los bienes e instalaciones que hubiere construido o instalado, para la ejecución del contrato y el ejercicio de las servidumbres. Se exceptúan los bienes e instalaciones destinadas a conservar o manejar adecuadamente los frentes de explotación y al ejercicio de las servidumbres y a las obras de prevención, mitigación, corrección, compensación, manejo y sustitución ambiental. Para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla. La autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo. De la renuncia se dará aviso a la autoridad ambiental*".

20. A partir de la anterior disposición, esta Subsección ha identificado dos requisitos necesarios para que opere el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia al contrato de concesión minera (se trascribe): "*(1) la presentación por parte del concesionario de la manifestación unilateral de renuncia al contrato de concesión minera; y (2) la omisión de la autoridad minera en emitir pronunciamiento sobre dicha solicitud dentro del término perentorio de treinta (30) días contados a partir de su radicación*"[14].

21. Tales requisitos se verifican en el presente caso, pues está probado que, el 2 de noviembre de 2016, el señor González Forero presentó a la Agencia, en calidad de concesionario, un escrito por medio del cual renunció al contrato de concesión minera IE8 – 14584X[15]; y el término de 30 días hábiles[16] previsto en el artículo 108 del Código de Minas finalizó el 19 de diciembre de 2016, sin que la Agencia se pronunciara frente al escrito de renuncia. En ese sentido, la Sala considera que en esta última fecha se configuró el silencio administrativo positivo, esto es, en los términos del artículo 84 del CPACA, la "*decisión positiva*" de aceptación de la renuncia al contrato de concesión.

---

[10] Folios 33 al 35 del cuaderno 2.
[11] Folios 49 al 52 del cuaderno 2.
[12] Folios 24 al 30 del cuaderno 2.
[13] "*Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código*".
[14] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de febrero de 2026 (71667).
[15] CD ubicado en el folio 54 del cuaderno principal, carpeta "*CD01-PRINCIPAL*", documento pdf "*IE8-14584X_PRINCIPAL_20160211_SINDATO_COMUNICACION RECIBIDA_01*".
[16] Artículo 62 de la Ley 4 de 1913 (se trascribe): "*En los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario* […]".

22. En este punto, la Sala estima pertinente precisar que, si bien el demandante no demostró haber realizado la protocolización de documentos a la que hace referencia el artículo 85 del CPACA[17], ello no constituye un requisito necesario para que se configure el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia al contrato de concesión.

23. Al respecto, un sector de la jurisprudencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sostiene lo siguiente (se trascribe): "*para la configuración del silencio administrativo positivo* […] *es fundamental seguir el procedimiento definido en el artículo 42 del CCA* [entiéndase hoy, artículo 85 del CPACA]*, que exige la protocolización de la petición y la declaración jurada de no haber recibido respuesta oportuna. Como no existe prueba de haber obrado en ese sentido, e, incluso, hay manifestación expresa de no haberlo hecho, no es posible predicar la configuración del* […] *silencio administrativo positivo*"[18].

24. En contraste, para otro sector de la jurisprudencia, la escritura pública que resulta de la protocolización de documentos (se trascribe) "*tiene un carácter instrumental y probatorio, es decir, no constituye una solemnidad ad substantiam actus dado que el acto ficto existe por el mero vencimiento del plazo*"[19]; sin embargo, "*aunque la protocolización* […] *constituye solamente un instrumento para dar forma a la decisión tácita, en todo caso, es necesario que quien se postula como beneficiario de esta lo haga valer ante la Administración de forma oportuna para que surta efectos*"[20].

25. A juicio de la Sala, el silencio administrativo positivo se configura y, en consecuencia, la decisión positiva presunta de la Administración se entiende producida por el solo vencimiento del término que la ley le conceda a esta para resolver determinada petición o recurso, sin que para ello resulte necesaria la protocolización de los documentos respectivos.

26. El artículo 84 del CPACA dispone que "*el silencio de la administración equivale a decisión positiva*" y que "*los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso*" (se resalta); a su turno, el

[17] "*La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico*".

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 22 de octubre de 2021 (55541). "[E]*n ausencia de los requisitos de forma para invocar el silencio administrativo positivo, no es posible tenerlo por configurado*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 6 de julio de 2020 (39928), con salvamento de voto del consejero Alberto Montaña Plata. "[E]*n el proceso no obra prueba alguna de que efectivamente se haya configurado el silencio administrativo positivo como se afirmó en la demanda, toda vez que ni siquiera consta la protocolización de la petición y la declaración jurada de no haber recibido respuesta oportuna, tal y como lo ordena la ley, lo que resulta entendible, puesto que fue el mismo apelante quien sostuvo que ese requisito era innecesario, porque no existía una tarifa legal para la prueba de la existencia del acto ficto positivo, afirmación que va en contravía con lo dispuesto por la norma procesal aplicable en estos casos*". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 29 de marzo de 2017 (36714).

[19] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 2 de junio de 2023 (56854). En similar sentido: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 9 de diciembre de 2025 (67537).

[20] Ídem.

artículo 108 del Código de Minas establece que "*la autoridad minera dispondrá de un término de treinta (30) días para pronunciarse sobre la renuncia planteada por el concesionario, término que al vencerse dará lugar al silencio administrativo positivo*" (se resalta). De lo anterior se destaca que la única condición que señalan estos enunciados "*para que se entienda producida la decisión positiva presunta*" o para que tenga "*lugar* [el] *silencio administrativo positivo*" consiste en el vencimiento del término con el que cuente la Administración para resolver una petición o un recurso.

27. Además, no puede perderse de vista que esta figura está concebida para reprocharle a la Administración su inactividad y, a la vez, para asegurarles a los particulares que sus situaciones jurídicas sean definidas dentro de un término razonable y perentorio; en ese sentido, imponer condiciones para la configuración del silencio administrativo positivo adicionales a la prevista en las disposiciones recién trascritas no resulta acorde con los fines que persigue esta figura, los cuales están vinculados, precisamente, al simple trascurso de determinado periodo de tiempo.

28. Si bien la ley prevé la protocolización de la constancia o la copia de la petición junto con la declaración jurada de no haberse notificado la decisión en el término respectivo, lo cierto es que de ello no dependen la configuración del silencio administrativo positivo ni la existencia del acto administrativo presunto, sobre todo si se tiene en consideración que los efectos legales de la decisión positiva presunta se predican respecto de la entidad. La relevancia de este procedimiento radica en que es una condición necesaria para que el acto presunto cobre firmeza, según artículo 87.5 del mismo estatuto (se trascribe): "*los actos administrativos quedarán en firme:* […] *5. Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo*".

29. Esto obliga a realizar una distinción en el presente caso, en el sentido de que el acto administrativo presunto de aceptación de la renuncia al contrato de concesión minera IE8 – 14584X, aunque existe desde el momento en que se configuró el silencio administrativo positivo con el vencimiento del término de 30 días establecido en el artículo 108 del Código de Minas, no está en firme por la falta de protocolización de documentos, procedimiento que la ley no exige llevar a cabo en un plazo específico.

30. Precisado lo anterior, debe abordarse el argumento según el cual (se trascribe): "*como sabiamente lo dispuso el legislador* [se trascribió el artículo 108 del Código de Minas]*, la viabilidad de la renuncia está supeditada a que el titular minero estuviera a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla, situación que tiene todo el sentido fáctico y jurídico, pues resultaría imposible aceptar la renuncia, sabiendo que el titular se encontraba en mora de presentar el Formato Básico anual de 2015 junto con su respetivo plano de labores ejecutadas y semestral de 2016*". Según la recurrente, como en este caso el concesionario no estaba a paz y salvo con sus obligaciones, era procedente declarar el desistimiento de la renuncia.

31. En un pronunciamiento reciente, esta Subsección se apartó de la forma en que la Agencia interpretó el artículo 108 del Código de Minas en su recurso de apelación[21], pues considera que (se trascribe): "*en materia minera, la procedencia del silencio administrativo positivo no tiene como requisito la demostración, por parte del concesionario, de encontrarse a paz y salvo con las obligaciones exigidas al tiempo de solicitar la renuncia*"[22].

32. Lo anterior, con base en dos argumentos principalmente: por un lado, el artículo 108 del Código de Minas no establece como requisito para que se configure el silencio administrativo positivo que el concesionario se encuentre a paz y salvo, sino únicamente que este haya presentado la petición de renuncia al contrato de concesión minera y que la Agencia no se haya pronunciado al respecto en un término de 30 días hábiles.

33. Por otro lado, es cierto que el mencionado artículo señala que "*para la viabilidad de la renuncia será requisito estar a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitarla*"; sin embargo, la Sala entiende que este es "*un requisito probatorio vinculado al análisis de la renuncia que debe adelantar la* [A]*dministración*"[23]. Por lo tanto, aunque la Agencia tiene la facultad de negar una petición de renuncia en el evento en que el concesionario no esté a paz y salvo con sus obligaciones, debe hacerlo en el término legal de 30 días, pues, de lo contrario, una vez este se vence, opera el silencio administrativo positivo, que, según el artículo 84 del CPACA, "*equivale a decisión positiva*", por lo que la renuncia se entenderá viable.

34. En ese orden de ideas la configuración del silencio administrativo positivo en este caso no tenía como requisito que el señor González Forero realizara la protocolización de documentos ni que se encontrara a paz y salvo con las obligaciones exigibles al tiempo de solicitar la renuncia a la concesión.

35. 2) Ahora bien, en vista de una distinción realizada previamente en relación con la existencia y la firmeza del acto administrativo presunto, es pertinente aclarar que la pérdida de competencia por parte de la Agencia para pronunciarse sobre la renuncia al contrato de concesión minera IE8 – 14584X fue a partir del momento en que, vencido el término de 30 días al que hace referencia el artículo 108 del Código de Minas, se configuró el silencio administrativo positivo y se produjo la decisión positiva presunta de aceptación de la renuncia. Lo anterior significa que, en el caso específico de la figura del silencio administrativo positivo, lo determinante para analizar la competencia de la Administración es la existencia del acto administrativo presunto, no el momento a partir del cual este cobra firmeza con la protocolización de los documentos correspondientes.

[21] Contenida también en la Sentencia de 31 de julio de 2024 (66241), proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A.
[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de febrero de 2026 (71667).
[23] Ídem.

36. Al resolver un caso también relativo a la expedición de actos administrativos luego de configurado el silencio administrativo positivo respecto de la renuncia a un contrato de concesión minera, esta Subsección sostuvo en igual sentido que la pérdida de competencia estaba vinculada a la existencia del acto administrativo presunto[24] –no a su firmeza–, lo cual resulta razonable en la medida en que la Administración conoce tanto la fecha en que el particular radica la petición o el recurso como el término que la ley le otorga para resolverlos y, por lo tanto, tiene también pleno conocimiento de la fecha a partir de la cual existe una decisión positiva presunta que no puede desconocer con un acto expreso posterior.

37. Considerar que la Administración es competente para proferir un acto administrativo expreso luego de configurado el silencio administrativo positivo no solo desnaturalizaría esta figura al sustraerle cualquier efecto, sino que además generaría inseguridad jurídica debido a que existirían dos actos administrativos que resuelven una misma petición o recurso y, posiblemente, en sentidos opuestos –en aquellos eventos en los que, como ocurre en este caso, el acto administrativo expreso niegue la petición o el recurso–. Cosa distinta es el supuesto contemplado en el artículo 84 del CPACA, que habilita a la Administración para que, una vez se ha producido el silencio administrativo positivo, este pueda ser objeto de revocatoria directa.

38. En este orden de ideas, como el silencio administrativo positivo se configuró y la consecuente decisión positiva presunta de la Administración se produjo el 19 de diciembre de 2016, para la Sala resulta claro que las Resoluciones VSC – 944 de 18 de septiembre de 2018 y VSC – 181 de 4 de marzo de 2019 fueron proferidas por la Agencia sin tener competencia, razón por la cual confirmará la decisión de declarar su nulidad.

39. 3) Las demás decisiones adoptadas en la Sentencia de primera instancia, es decir, aquellas relativas a declarar la terminación del contrato de concesión minera IE8 – 14584X y a negar las demás pretensiones de la demanda no fueron objeto de apelación, por lo que serán confirmadas.

2.2. Condena en costas

40. De conformidad con el artículo 188 del CPACA y el numeral 3 del artículo 365 del CGP, se condenará en costas de esta instancia a la parte demandada, las cuales serán tasadas de forma concentrada por el Tribunal.

[24] "[L]*a Sala considera preciso atender los efectos que se derivan de la existencia del silencio administrativo positivo respecto de la renuncia presentada el 17 de marzo de 2016 por el concesionario, pues la existencia o no del acto ficto tiene una incidencia determinante en la competencia de la entidad para la expedición de los actos administrativos demandados en el* sub lite". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 27 de febrero de 2026 (71667).

3. DECISIÓN

41. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la Sentencia proferida el 23 de junio de 2022 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO: CONDENAR en costas de esta instancia a la parte demandada. Por Secretaría del Tribunal, se ordena liquidar las costas.

Por Secretaría, una vez ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Electrónicamente
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente de la Subsección

Firmado Electrónicamente
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado

Firmado Electrónicamente
DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado