



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., primero (1º) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 05001-23-33-000-2017-02429-01

Actores: RICARDO LEON ESCOBAR PALACIO Y OTRO

Demandado: AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA - ANM

Asunto: Acción de Cumplimiento – Fallo de Segunda Instancia

La Sala decide la impugnación interpuesta por los demandantes contra la sentencia de 17 de noviembre de 2017, a través de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquía declaró improcedente la presente acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud

A través de escrito presentado el 5 de octubre de 2017¹ ante la Secretaría del Tribunal Administrativo de Antioquia, los señores Ricardo León Escobar Palacio y Juan David Escobar Palacio ejercieron acción de cumplimiento contra la Agencia Nacional de Minería - ANM, con el fin de obtener el acatamiento del artículo 333 de la Ley 685 de 2001², frente a la inscripción del Contrato de Concesión Minera DLB-081.

1.2. Hechos

La Sala sintetiza los supuestos fácticos de la demanda así:

1.2.1. El 11 de diciembre de 2002, los accionantes presentaron la propuesta de contrato de concesión No. DLB-081 a través de apoderado.

¹ Ver folios 1 a 20.

² Código de Minas.



Aludieron que la mentada propuesta surtió todas las etapas legales, como lo es: i) la evaluación técnica y jurídica, ii) el cumplimiento de requisitos, iii) la capacidad legal, iv) los requisitos de la propuesta contenidos en el artículo 271 de la Ley 685 del 2001, y v) la libertad de área.

1.2.2. El 3 de septiembre de 2003, la División Legal Minera de la Empresa Nacional Minera LTDA. - MINERCOL expidió la evaluación jurídica, en la cual se conceptuó que la propuesta en mención era jurídicamente procedente para la celebración del contrato de concesión No. DLB-081, para la exploración y explotación técnica de un yacimiento de piedras preciosas situado en jurisdicción de los Municipios de Andalucía, Bugalagrande y Tuluá, Departamento del Valle del Cauca.

1.2.3. Los actores manifestaron que suscribieron dicho contrato el 14 de noviembre de 2003, con la Empresa Nacional Minera LTDA. - MINERCOL, autoridad minera de la época, con las especificaciones descritas en el punto anterior.

1.2.4 Los accionantes, en repetidas ocasiones, en las oficinas de las antiguas autoridades mineras; Ingeominas y Servicio Geológico Colombiano, así como la actual Agencia Nacional de Minería, han solicitado que el contrato de concesión DLB-081 sea inscrito en el Registro Minero Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 333 de la Ley 685 de 2001, sin que se le haya dado cumplimiento, siendo la última petición al respecto la que se elevó el 17 de julio de 2017.

1.2.5. La Agencia Nacional de Minería, mediante escrito de 2 de agosto de 2017, manifestó a los actores que el trámite de su interés reposa en archivo inactivo de la entidad, en tanto se agotó todo el procedimiento establecido en la ley minera vigente y aplicable para el estudio del mismo, sin que sea procedente atender de forma favorable su solicitud de inscripción.

1.3. Fundamentos de la solicitud

Los accionantes solicitan el cumplimiento del artículo 333 de la Ley 685 de 2001. Al respecto, consideran que una vez efectuada la suscripción



del contrato el 14 de noviembre de 2003, éste dejó de convertirse en propuesta, sin que la autoridad minera, una vez celebrado dicho negocio jurídico, pudiera volver a la etapa de análisis y evaluación, pues se trata de etapas preclusivas, en las que, conforme al principio de confianza legítima, aquélla se obliga manifestando su clara e inequívoca voluntad de otorgar un título minero y generar obligaciones.

Explicó que a partir de dicho momento el concesionario debió constituir póliza de garantía que amparara el cumplimiento de las obligaciones mineras y ambientales, el pago de las multas y la caducidad, lo cual realizaron los demandantes el 5 de marzo de 2004, surgiendo por otra parte, la obligación de la autoridad minera de inscribir dentro de los quince (15) días siguientes el contrato de concesión en el Registro Minero Nacional para su perfeccionamiento, sin someterlo a una nueva evaluación o verificación final.

Finalmente, sostuvieron que desde la fecha en que se celebró el contrato de concesión DLB-081 han transcurrido 13 años y 9 meses, sin que la Autoridad Minera actual, cual es, la Agencia Nacional de Minería cumpla el mandato imperativo, inobjetable y exigible del artículo 333 de la Ley 685 del 2001, como es la inscripción en el Registro Minero Nacional para que dicho contrato quede perfeccionado, norma que debe ser interpretada de manera sistemática con el artículo 332 de la Ley 685 de 2001 que estipula qué actos se deben registrar.

1.4. Pretensiones

En la demanda se formuló la siguiente pretensión:

“ORDENAR, a la AGENCIA NACIONAL DE MINERIA que con fundamento en el artículo 333 de la Ley 685 de 2001 proceda con la INSCRIPCIÓN del Contrato de Concesión DLB-081, en el Registro Minero Nacional.”

1.5. Trámite en primera instancia

La demanda fue radicada el 5 de octubre de 2017³ ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, que por auto de 12 de ese mismo mes,⁴

³ Ver folio 20.

⁴ Ver folios 164 a 165.



admitió la demanda y dispuso su notificación al representante legal de la Agencia Nacional de Minería.

1.6. Contestación

La **Agencia Nacional de Minería** se opuso a la demanda de cumplimiento. Al respecto, indicó que la acción es improcedente si se tiene en cuenta que dicha entidad en manera alguna ha omitido el cumplimiento de los deberes legales que le son aplicables, pues debe observarse que el incumplimiento reprochado a la autoridad minera a partir del presunto desconocimiento del artículo 333 de la Ley 685 de 2001, parte de una equivocada interpretación normativa y, por ende, de un improcedente ejercicio de la acción.

Explicó que según el artículo 333 de la Ley 685 de 2001 son objeto de inscripción en el Registro Minero Nacional aquellos contratos que se encuentren perfeccionados, por lo que el legislador nunca pretendió que fueran objeto de tal trámite todos los contratos que se hubieran suscrito, ya que previó el cumplimiento pleno de los requisitos de eficacia de los actos jurídicos, como lo es el contrato de adhesión correspondiente al de concesión minera, presupuesto que en últimas permite conferir seguridad jurídica a la inscripción que se realice en el mencionado Registro, y con ello precaver eventuales nulidades.

Aludió que la mera suscripción del contrato de concesión minera no conlleva a la perfección del mismo, circunstancia que arguyó fue dada a conocer previamente a los demandantes, mediante Oficio del 2 de agosto de 2017, exponiendo las razones relativas a la improcedencia de inscribir en el Registro Minero Nacional la minuta suscrita dentro del expediente minero con radicado DLB-081.

Describió el contenido de la respuesta contenida en el Oficio del 2 de agosto de 2017, en la que se señaló que luego de la suscripción de la minuta de contrato, la Subdirección de Contratación y Titulación Minera de INGEOMINAS, emitió auto de requerimiento del 23 de enero de 2006, para que en el término de 2 meses aportaran la póliza minero ambiental de acuerdo al artículo 13 del Código Contencioso Administrativo, so pena de entender desistida la voluntad de continuar con el trámite de perfeccionamiento del contrato; y que posterior a ello



dicha subdirección profirió la Resolución SCT No. 02211 del 27 de julio de 2006 mediante la cual se declaró el desistimiento de la propuesta de contrato No. DLB-081, emitiéndose constancia de ejecutoria, en tanto dicho acto administrativo fue notificado, quedando ejecutoriado y en firme el 25 de septiembre de 2006.

De conformidad con lo anterior, alegó que se expidieron los actos administrativos correspondientes, sin que los demandantes hubieren ejercido las acciones contencioso administrativas que le eran aplicables dentro del término que la ley prevé para el efecto, adquiriendo plena firmeza la declaratoria de desistimiento del trámite de perfeccionamiento de contrato de concesión mediante la Resolución SCT No. 02211 del 27 de julio de 2006.

Concluyó que los presupuestos de la acción de no se superan en el sub lite, ya que ninguna de las autoridades mineras se encontraban obligadas a dar cumplimiento a una ley o acto administrativo respecto de la minuta suscrita, que no llegó a perfeccionarse como contrato de concesión, por una omisión exclusivamente atribuible a los demandantes, al no acreditar lo exigido en su momento por la autoridad minera, en concreto, presentar en el término de 2 meses, la póliza minero ambiental.

1.7. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Antioquia, en sentencia de 17 de noviembre de 2017,⁵ declaró improcedente la presente acción.

Luego de referirse a las generalidades de la acción de cumplimiento, sostuvo que en este asunto si bien el artículo 333 de la Ley 685 de 2001 consagra la obligación de suscripción de los actos susceptibles de tal trámite, como lo es el contrato de concesión minera, en el *sub lite* los demandantes contaban con otro medio de defensa judicial para tales fines, o bien discutir el cumplimiento de las exigencias legales establecidas para conceder el título minero pretendido, como le es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

⁵ Ver folios 193 a 198.



1.8. Impugnación

A través de escrito radicado el 22 de noviembre de 2017⁶, los accionantes impugnaron la decisión de primera instancia, reiteraron los argumentos del escrito inicial de cumplimiento y señalaron que al haber un acuerdo de voluntades, por el que dos partes se comprometieron de manera recíproca a respetar y a cumplir una serie de condiciones, se puede entender perfeccionado el contrato de concesión.

Al respecto, citaron los siguientes artículos 45, 46, 50 y 51 del Código de Minas, en donde se define el contrato de concesión minera.

Enfatizaron en que agotada la etapa de análisis sobre los documentos y celebrado el contrato de concesión, no podía la autoridad minera volver a la etapa de análisis y evaluación, en tanto se trata de etapas preclusivas.

Así las cosas, indicaron que los actos administrativos que profirió la autoridad minera, retrotrayendo el contrato de concesión DLB-081, nuevamente a una propuesta de contrato y dar por desistido el trámite, son actuaciones administrativas que no tienen la virtualidad de nulitar o dar por desistido un contrato de concesión minera, por la simple y sencilla razón que un contrato es ley para las partes y los contratos de concesión minera no se desisten, sino que caducan, mediante las causales taxativas del artículo 112 del Código de Minas.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo de primera instancia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 125, 150 y 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –C.P.A.C.A.– Ley 1437 de 2011,⁷ y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta

⁶ Ver folios 201 a 2010.

⁷ “Artículo 150. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia. (...)”



Corporación para conocer de las “*apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento*”.

2.2. Generalidades de la acción de cumplimiento⁸

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda “*acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido*”. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que “*Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos*”.

Teniendo en cuenta que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades en cumplimiento de sus funciones públicas.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Como lo señaló la Corte Constitucional “*el objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares*

⁸ Al respecto pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias dictadas por esta Sección: sentencia de 15 de diciembre de 2016, Expediente: 25000-23-41-000-2016-00814-01; 26 de mayo de 2016, Expediente: 52001-23-33-000-2016-00136-01, con ponencia de Alberto Yepes Barreiro; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 10 de noviembre de 2016, radicación 20001-23-33-000-2016-00371-01 CP Alberto Yepes Barreiro ; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 2 de febrero de 2017, radicación 11001-33-42-048-2016-00636-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez (E).



del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo” (subraya fuera del texto) ⁹.

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben cumplir los siguientes requisitos mínimos:

i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)¹⁰.

ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8 señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito “cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable” caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Drs. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹⁰ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



2.2.1. Normas contra las que procede la acción de cumplimiento y requisitos

Se ha establecido que las fuentes del derecho sobre las cuales recae la acción de cumplimiento comprenden tanto la ley en sentido formal como la ley en sentido material, esto último desde la óptica de aquellos decretos con fuerza de ley o con vocación legislativa dictados por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 150-10, 212, 213, 215 y 341 de la Constitución Política.¹¹

Sin dejar a un lado, la procedencia de la acción de cumplimiento contra los actos administrativos de contenido general o particular, bajo el entendido que éstos reflejan la voluntad unilateral de la administración de producir efectos jurídicos, se precisa lo anterior, si se tiene en cuenta que no es dable el mecanismo constitucional previsto en el artículo 87 constitucional frente a actos de mera ejecución, pues tales determinaciones no tienen la categoría de un verdadero acto administrativo, ya que solo se limitan a materializar una orden judicial o administrativa.¹²

Dentro de este contexto, resulta pertinente manifestar que es inadecuada la acción de cumplimiento en relación con normas fundamentales, *“pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía. De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas”*¹³.

Ahora bien, frente al requisito de la renuencia, resulta pertinente manifestar que el mismo se constituye en una exigencia de procedibilidad de la acción, y para ello, es necesario que el demandante previamente a acudir a la jurisdicción, haga una solicitud expresa de cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas sobre la ley o el acto administrativo objeto de requerimiento, lo

¹¹ Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero ponente: Flavio Augusto Rodríguez Arce, 21 de enero de 1999, radicado ACU-546.

¹² Consejo de Estado, Sección Quinta, M.P. Alberto Yepes Barreiro, expediente 25000-23-41-000-2013-00486-01

¹³ Sentencia de 3 de junio de 2004, Rad. 44001-23-31-000-2004-0047-01(ACU)



cual puede realizarse a través del derecho de petición pero enfocado al fin reseñado.¹⁴

Por su parte, la subsidiariedad implica la improcedencia de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales.

Lo cual se explica en *“garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones. No puede entenderse que el Constituyente haya creado la acción de cumplimiento como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios; por ello la causal señalada, le imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario. En el evento consagrado como excepción, la norma habilita al Juez de la acción de cumplimiento para que, pese a la existencia de un instrumento judicial, se pronuncie de fondo en relación con la solicitud, pero siempre y cuando se acrediten los presupuestos de necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio...”*¹⁵.

Como consecuencia de lo anterior, y a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de obligaciones consagradas en los contratos estatales,¹⁶ imponer sanciones,¹⁷ hacer efectivo los términos judiciales de los procesos,¹⁸ o perseguir indemnizaciones,¹⁹ por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas.

Asimismo, por expresa disposición legislativa la acción de cumplimiento no se puede incoar frente a normas que generen gastos,²⁰ a menos que estén apropiados;²¹ o cuando se pretenda la protección de derechos

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia (E). 9 de mayo de 2012, 76001-23-31-000-2011-00891-01 (ACU).

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta Consejero ponente, Alberto Yepes Barreiro, 1 de noviembre de 2012, radicado 76001-23-31-000-2012-00499-01(ACU).

¹⁶ Consejo de Estado, sentencia del 28 de septiembre de 1999, expediente ACU-927.

¹⁷ Consejo de Estado, sentencia del 18 de febrero de 1999, expediente ACU-585.

¹⁸ Consejo de Estado, sentencia del 3 de diciembre de 1997, expediente ACU-088.

¹⁹ Consejo de Estado, sentencia del 1 de octubre de 1998, expediente ACU-403.

²⁰ Consejo de Estado, sentencia del 15 de marzo de 2001, expediente, radicado 05001-23-31-000-2000-4673-01(ACU).

²¹ Consejo de Estado, sentencia de 14 de mayo de 2015, expediente, radicado 25000-23-41-000-2015-00493-01, C.P. Alberto Yepes Barreiro.



fundamentales, en este último caso el juez competente deberá convertir el trámite en el mecanismo previsto por el artículo 86 Superior.²²

2.2.2. La diferencia entre la acción de cumplimiento con otras acciones constitucionales

Finalmente, pertinente resulta resaltar, por pedagogía, la diferencia que existe entre la acción de cumplimiento con otras de categoría constitucional como son las populares, de grupo o de tutela, veamos:

La acción de cumplimiento y la popular tienen como rasgo distintivo en que la primera *“busca la protección del ordenamiento jurídico y en algunos casos la eficacia del derecho del particular, contenido en una norma legal...”*²³, por su parte la segunda *“procura la protección de derechos e intereses colectivos, a través de medidas dirigidas a evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio o la restitución de las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*²⁴

Y, la diferencia entre la acción de cumplimiento y la de tutela es explicada por la jurisprudencia constitucional al señalar:

*“Cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de la autoridad, se está en el ámbito de la acción de tutela. Cuando lo que se busca es la garantía de derechos de orden legal o lo que se pide es que la administración de aplicación a un mandato de orden legal o administrativo que sea específico y determinado, lo que cabe en principio, es la acción de cumplimiento”*²⁵.

Por su parte, la acción de grupo es disímil a la de cumplimiento, ya que la primera de ellas centra su objetivo en la reparación de los daños ocasionados a un grupo de personas que no puede ser inferior a veinte, mientras la figura jurídica del artículo 87 constitucional se contrae en la búsqueda de la efectividad de las leyes o los actos administrativos.

²² Sentencia ibídem.

²³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia 28 de octubre de 2003, radicado 25000-23-25-000-2004-0903-01(AP).

²⁴ Sentencia ibídem.

²⁵ C-1194/01



2.3. Análisis del caso concreto

Hechas las anteriores precisiones le corresponde a la Sala determinar si confirma, revoca o modifica la sentencia de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento formulada por los accionantes. Para el efecto, analizará los presupuestos para la prosperidad de la acción.

2.3.1. Lo que se pide cumplir

En la demanda se pretende el cumplimiento del artículo 333 de la Ley 685 de 2001²⁶, que dispone:

“Artículo 333. Enumeración Taxativa. La enumeración de los actos y contratos sometidos a registro es taxativa. En consecuencia, no se inscribirán y serán devueltos de plano, todos los actos y contratos, públicos o privados, que se presenten o remitan por los particulares o las autoridades para inscribirse, distintos de los señalados en el artículo anterior. **La inscripción de los actos y documentos sometidos al Registro deberán inscribirse dentro de los quince (15) días siguientes a su perfeccionamiento o vigencia.**” *(Negrillas fuera del texto legal).*

Bajo este panorama, la Sala encuentra que se cumple con el primero de los requisitos de procedencia de la acción constitucional, toda vez que se busca la materialización de una disposición contenida en una ley, tal y como lo exige el artículo 1º de la Ley 393 de 1997.

2.3.2. De la renuencia²⁷

Como se explicó previamente, la procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que **consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de éste y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.**

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha

²⁶ Código de Minas.

²⁷ Lo mismo se reitera en Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de diciembre de 2015, radicación 25000-23-41-000-2016-02003-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 17 de noviembre de 2016, radicación 15001-33-33-000-2016-00690-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez; Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 15 de septiembre de 2016, radicación 15001-23-33-000-2016-00249-01 CP. Lucy Jeannette Bermúdez.



señalado que “...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”²⁸ (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección²⁹ ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos³⁰” (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10)

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

²⁹ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

³⁰ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.



días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante, en su petición, haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, **bastaba con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de éste pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.**

Por lo tanto, la Sección debe estudiar si la solicitante acreditó que constituyó en renuencia a la autoridad demandada antes de presentar la acción.

A folios 90 a 94 del expediente se puede observar copia de la respuesta a la solicitud que presentaron los accionantes el 17 de julio de 2017, en donde la Agencia Nacional de Minería indicó:

“Hemos recibido su petición de información por medio de la cual plantea unas inquietudes que serán resueltas en el mismo orden el cual fueron formuladas:

“PRIMERO que la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA- CUMPLA el mandato imperativo, inobjetable del artículo 333 de la ley 685 de 2001, el cual es exigible dado que el plazo de los quince (15) días para la inscripción del contrato de concesión DLB-081, en el Registro Minero Nacional fue superado con creces como consecuencia de lo anterior se haga la inscripción en el Registro Minero Nacional del contrato de concesión DLB-081.”

En atención a su solicitud, es preciso informar que una vez consultado el expediente contentivo del trámite minero identificado con placa DLB-081, se evidenciaron las siguientes situaciones de orden táctico y procesal que se constituyen en razones de hecho y derecho para no acceder a su petición por imposibilidad material y legal:

- El día 14 de noviembre de 2003 se suscribió minuta de contrato entre la empresa Nacional Minera LTDA -MINERCOL- y el señor Álvaro Javier Piedrahita Echeverry actuando en calidad de apoderado de los solicitantes.*
- Mediante resolución No. 18 0074 del 27 de enero de 2004, el Ministerio de Minas y Energía delegó al Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS, las funciones establecidas en la ley 685 de 2001.*

La Subdirección de Contratación y Titulación Minera del INGEOMINAS, emitió auto de requerimiento de fecha 23 de enero de 2006 para que en el término de dos (2) meses aportaran póliza minero



ambiental de acuerdo al artículo 13 del código contencioso administrativo, so pena de entender desistida la voluntad de continuar con el trámite de perfeccionamiento del contrato.

- *Posteriormente la Subdirección de Contratación y Titulación del Instituto Colombiano de Geología y Minería INGEOMINAS profirió Resolución SCT No. 02211 de fecha 27 de julio de 2006, mediante la cual se declaró el desistimiento del perfeccionamiento del trámite minero No. DLB-081.*

- *De igual manera, cabe informar que en el trámite del expediente No. DLB-081 la Subdirección de contratación y titulación del INGEOMINAS a través del Grupo de Información y Atención al Minero emitió constancia ejecutoria, en la cual hizo constar que la Resolución SCT No. 02211 de fecha 27 de julio de 2006, fue notificada por edicto fijado el 12 de septiembre de 2006 y desfijado el 18 de septiembre de 2006, quedando ejecutoriada y en firme el 25 de septiembre de 2006.*

- *Posteriormente, la apoderada de los solicitantes con el fin de controvertir la decisión adoptada por la Subdirección de Contratación y Titulación del INGEOMINAS, a través de radicado No. 001963 de fecha 13 de octubre de 2006, presenta Revocatoria Directa en contra el acto administrativo proferido, dentro del trámite del expediente No. DLB- 081.*

- *En consecuencia de lo anterior, la Subdirección de Contratación y Titulación del INGEOMINAS, profirió resolución No SCT No. 000675 de fecha 07 de junio de 2007 "por medio de la cual se resuelve una revocatoria directa dentro del expediente DLB- 081", a través del cual en su artículo primero confirmo en todas sus partes la Resolución SCT No. 02211 de fecha 27 de julio de 2006.*

Mencionado lo anterior, cabe advertir que la única prueba válida sobre existencia de un título minero conforme al artículo 332 del Código de Minas es la inscripción en el Registro Minero Nacional y ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente.

Adicionalmente, una vez consultado el Catastro Minero Colombiano CMC- el número de placa No. DLB-081, se constató que dicho expediente se encuentra en estado jurídico archivado, quedando ejecutoriada y en firme el 25 de septiembre de 2006, bajo este entendido la vía gubernativa ha quedado agotada y las decisiones proferidas por la autoridad minera quedaron en firme y ejecutoriadas.

Así las cosas, se aclara en la actualidad existe una imposibilidad jurídica para inscribir en el Registro Minero Nacional minuta del trámite minero No. DLB-081, toda vez que el trámite administrativo fue resuelto de fondo mediante acto administrativo ejecutoriado y en firme, por lo que los solicitantes tuvieron la oportunidad procesal para controvertir las decisiones proferidas por la autoridad minera

En consecuencia, el trámite minero de su interés en la actualidad reposa en el archivo inactivo de la entidad, dado que ya se agotó todo el procedimiento establecido en la ley minera vigente y aplicable para el



estudio del mismo, por este motivo, no es procedente atender de manera favorable su solicitud de “inscripción del contrato de concesión DLB-081, en el Registro Minero Nacional (...)”.

Del análisis del documento descrito en precedencia se desprende que en el caso concreto **el requisito de procedibilidad sí se encuentra satisfecho**, comoquiera que la parte actora, previo a acudir al juez constitucional, solicitó el cumplimiento del artículo 333 de la Ley 685 de 2001, norma que invocó como desconocida en su demanda.

Por último, resulta relevante para la Sala precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente, o porque aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano; aspecto que también se encuentra acreditado en el caso sometido a consideración de la Sección, puesto que como se citó la entidad dio respuesta negativa al requerimiento.

2.3.3. De la procedencia de la acción de cumplimiento

2.3.3.1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997, esta acción no procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, salvo que de no proceder el juez, se cause un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De igual forma, en reiterada jurisprudencia³¹ esta Sección ha desarrollado “*la existencia de otro mecanismo judicial*”, como causal de improcedencia de la acción de cumplimiento, en aquellos casos en los que no se acredite un perjuicio irremediable. Así, en sentencia de 24 de mayo de 2012, se reiteró que “*la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.*”

³¹ Cfr. Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2010-02067-01(ACU), M.P. Alberto Yepes Barreiro, Sentencia de 23 de agosto de 2012, radicado n° 25000-23-31-000-2012-00425-01(ACU). M.P. Mauricio Torres Cuervo, Sentencia de 21 de junio de 2012, radicado n° 05001-23-31-000-2006-01095-01(ACU). M.P. Mauricio Torres.



Ahora bien, en la sentencia impugnada el Tribunal concluyó que esta acción constitucional no es procedente por cuanto los actores contaron con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra Resolución SCT No. 02211 del 27 de julio de 2006 en la que se declaró el desistimiento de la propuesta de contrato No. DLB-081, por cuanto no se presentó la respectiva póliza de cumplimiento dentro del término oportuno.

La Sala comparte la tesis sostenida por el *a quo*, toda vez que el medio de defensa judicial que se indicó es el idóneo para satisfacer la pretensión planteada en el escrito de cumplimiento.

En efecto, como acertadamente indicó el *a quo*, previo a la presentación del escrito de constitución en renuencia se llevó a cabo un trámite administrativo ante la autoridad minera, en el que presentada la propuesta de contrato de concesión, **fue exigida la póliza de cumplimiento bajo precisas condiciones (CD FI. 184 pág. 108-110)**, carga que no se agotó por los demandantes en término oportuno, razón por la cual, mediante Resolución SCT No. 02211 del 27 de julio de 2006 se declaró el desistimiento de la propuesta de contrato No. DLB-081 (CD FI. 184 pág. 113-115), acto que no permite el registro del mentado contrato y contra el cual los accionantes contaron con el medio de control de nulidad y como restablecimiento del derecho podían solicitar la consecuente inscripción en el Registro Minero Nacional Minero.

Al respecto, puede advertirse que ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo se ha adelantado el referido medio de control, con la finalidad de declarar como restablecimiento del derecho el registro de un contrato de concesión minera, como en el suscitado dentro del radicado No. 110010326000201500126-01, demandante: Arlen Yimmy Cardona Ceballos y demandado: Nación-Agencia Nacional de Minería.

Lo anterior, es suficiente para confirmar la decisión de primera instancia y por tanto no adentrarse en el estudio de los demás argumentos expuestos por la parte accionante en su escrito de impugnación, toda vez que los mismos atañen al fondo del asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,



III. FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia dictada el 17 de noviembre de 2017 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

TERCERO: En firme esta sentencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO ONATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

