



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 08001-23-33-000-2017-00536-01

Accionante: RICARDO ALBERTO MANJARRES CHARRIS

Demandados: AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA Y OTROS

Asunto: Acción de cumplimiento – Fallo de segunda instancia

OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide la impugnación interpuesta por el Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria contra el fallo del 3 de noviembre de 2017, por medio del cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la acción de cumplimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de cumplimiento

Mediante escrito radicado el 21 de abril de 2017¹, según acta de reparto del Tribunal Administrativo del Atlántico, el señor Ricardo Alberto Manjarres Charris, en nombre propio, ejerció acción de cumplimiento contra la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, con el fin de obtener el **acatamiento de los artículos 59 de la Ley 1333 de 2009² y 4º de la Resolución No. 0415 de 2010³.**

Como pretensiones la parte actora solicitó:

“PRIMERA.- Declarar, que contra la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, entidad pública (obligada al cumplimiento), se ha negado de forma reiterada a darle

¹ Folios 1 y 174 del expediente.

² “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”.

³ “Por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA- y se toman otras determinaciones”.



cumplimiento de las normas con fuerza material de ley, a pesar de los reiterados requerimientos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente medio de control.

SEGUNDA.- Ordenar, a la representante legal de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, que proceda a cumplir el artículo 59 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009 y el artículo 4º de la Resolución No. 0415 de marzo 1º de 2010 ‘por la cual se reglamenta el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) y se toman otras determinaciones’, del MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, en consecuencia, efectuó a la mayor brevedad del caso, todas las acciones idóneas para registrar en el Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA, a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO – CRA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO por la multa que les fue impuesta mediante Resolución No. 00103 del 26 de enero de 2017 que modificó la Resolución No. 1677 de 24 de diciembre de 2015⁴.

2. Fundamentos de la solicitud

El actor considera que en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1333 del 21 de julio de 2009, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentar todo lo concerniente al funcionamiento y manejo del Registro Único de Infractores Ambientales –RUIA–, el cual deberá contener al menos, el tipo de falta por la que se sancionó, el lugar de ocurrencia de los hechos, la sanción aplicada, el acto administrativo a través del cual se impuso, la autoridad ambiental que adelantó la investigación, la identificación de la persona entre otros.

Precisó que el ANLA sin mediar razón plausible, ha pretermitido reportar en el Registro Único de infractores Ambientales – RUIA, a las autoridades sancionadas con la Resolución No. 00103 del 26 de enero de 2017, con lo cual ha transgredido el artículo 59 de la Ley 1333 de 2009.

3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes hechos:

⁴ Folio 7 del expediente.



Acción de cumplimiento – fallo de segunda instancia
 Accionante: Ricardo Alberto Manjarres Charris
 Accionados: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA y otros
 Rad. 08001-23-33-000-2017-004536-01

Con Auto 3676 del 16 de diciembre de 2008, el entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, determinó que tanto el Departamento de Atlántico, como la Corporación Autónoma Regional del Atlántico habían incumplido la obligación legal de presentar estudio de impacto ambiental para poder adelantar la ejecución del proyecto denominado *“Regulación del sistema de ciénagas de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela, en dicho departamento”*.

Por Auto 857 del 23 de marzo de 2010, el ente ministerial requirió a las entidades antes señaladas, para que en el término de 180 días ejecutaran con urgencia las acciones administrativas tendientes a evitar obras, cercas y diques construidos por la comunidad dentro de las ciénagas; y establecer medidas de control tendientes a evitar la construcción de nuevos diques artesanales.

Mediante Auto No. 684 del 7 de marzo de 2011, el Ministerio ordenó que se iniciara la investigación de sanción contra la CAR del Atlántico y la Gobernación del Atlántico; por tanto con auto No. 1283 del 6 de mayo de 2011 se les formuló cargos.

Por Resolución No. 1677 del 24 de diciembre de 2015⁵ la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, resolvió declarar a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CRA, y a la Gobernación del Departamento del Atlántico el incumplimiento a los requerimientos efectuados a través de los numerales 1º, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º del artículo 1º del Auto 857 del 23 de marzo de 2010 y en los numerales 1º y 2º del artículo 2º del Auto 857 del 23 de marzo de 2010, razón por la que les impuso sanción de multa por valor de \$1.395.849.113, a cada una, para que fueran canceladas a nombre de Fondo Nacional Ambiental - FONAM.

La ANLA en auto No. 06011 del 5 de diciembre de 2016⁶, reconoció al accionante como tercero interviniente dentro del proceso sancionatorio.

El 27 de enero de 2017 la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, con Resolución No. 00103⁷ resolvió los recursos de reposición interpuestos por las entidades sancionadas, disponiendo:

⁵ Folios 27 a 52 del expediente.

⁶ Folios 149 a 154 del expediente.



“...ARTÍCULO PRIMERO.- Reponer parcialmente la Resolución No. 1677 del 24 de diciembre de 2015, en el sentido de modificar lo ordenado en sus artículos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, por las razones ampliamente expuestas en el presente acto administrativo, los cuales quedarán así:

‘ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar responsable al titular del Proyecto ‘Recuperación y Manejo Integral del Sistema de Ciénagas de los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela’, integrado por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, CRA (...) y por la GOBERNACIÓN DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO (...) por las infracciones recogidas en los cargos primero y segundo del auto No. 1283 del 6 de mayo de 2011, por las razones expuestas en la parte motiva de presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Imponer al titular del Proyecto ‘Recuperación y Manejo Integral del Sistema de Ciénagas de los municipios de Sabanagrande, Santo Tomás y Palmar de Varela’, integrado por la Corporación Autónoma Regional del Atlántico (...) y por la Gobernación departamento del Atlántico (...) sanción de multa por la suma de NOVECIENTOS VEINTISÉIS MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y UN MIL SETECIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS M/CTE (\$926.771.789) por las infracciones recogidas en los cargos primero y segundo formulados en el Auto 1283 del 6 de mayo de 2011, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO.- El valor de la multa impuesta en la presente resolución deberá ser cancelada mediante consignación a nombre del fondo Nacional Ambiental FONAN (...).

ARTÍCULO CUARTO.- El incumplimiento en los términos y cuantías indicadas, dará lugar a su respectiva exigibilidad por la jurisdicción coactiva, de la cual en virtud de la Ley 6ª de 1992, se encuentran investigas las autoridades públicas del denominado orden nacional.

ARTÍCULO QUINTO.- La sanción impuesta mediante el presente acto administrativo, no exime al titular infractor del cumplimiento de las normas sobre protección ambiental y de los actos administrativos que expida esta Autoridad’.

ARTÍCULO SEGUNDO. Las demás disposiciones de la Resolución No. 1677 del 24 de diciembre de 2015, continúan vigentes y sin modificación alguna (...).”

Con el fin de acatar el requisito de renuencia, adujo el actor que el 18 de noviembre de 2016, “...presenté ante la autoridad obligada que se determinó antes, el escrito que, en copia, anexo a esta demanda, de cuyo tenor se desprende el apremio a que cumpliera en debida forma el deber legal, a que

⁷ Folios 56 a 102 del expediente.



se refiere la ley; b) La autoridad obligada reincidió en el incumplimiento, al omitir dar respuesta alguna al requerimiento radicado en su sede; c) Enterada suficientemente de mi escrito para el cumplimiento del deber omitido, la autoridad obligada, se negó a expedir respuesta dentro de diez (10) días siguientes a la presentación de mi solicitud”.

Posteriormente el 8 de febrero de 2017, el actor radicó en la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicitud de renuencia, en la que se le pidió a la entidad **“realizar el registro de la CRA en RUIA”**, sin que se hubiera obtenido respuesta a pesar de que el término se encuentra vencido.

4. Actuaciones procesales relevantes

4.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 31 de mayo de 2017⁸, el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Atlántico, admitió la demanda y ordenó la notificación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA.

Así mismo, vinculó en calidad de terceros con interés al Departamento del Atlántico, a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico – CAR y al Fondo Nacional Ambiental – FONAM.

4.2. Contestación de la entidad accionada

4.2.1. El apoderado judicial de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales - ANLA, mediante escrito aportado en físico el 27 de septiembre de 2017⁹, solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por cuanto la entidad no ha desatendido las normas aludidas por la parte actora.

Adujo que el ente ministerial ha cumplido estrictamente las obligaciones relacionadas con el numeral 18 artículo 5º de la Ley 99 de 1993, y el numeral 14 del artículo 2º del Decreto Ley 3570 de 2011.

⁸ Folio 28 del expediente.

⁹ Folios 248 a 251 del expediente.



Precisó que se acataron las normas invocadas, como puede verificarse “...en el Sistema de Registro Único de Infractores Ambientales – RUIA a través de la Ventanilla Integral de Trámites Ambientales en Línea a través del siguiente enlace: http://vital.anla.gov.co/SILPA_UT/PRE/RUIA/ConsultarSancion.aspx?Ubic=ext, en el que se evidencia que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO –CRA y la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO se encuentran reportadas en el Registro Único de Infractores – RUIA, de conformidad a lo ordenado en el artículo Décimo Primero de la Resolución No. 1677 del 24 de diciembre de 2015, confirmada por la Resolución No. 00103 del 26 de enero de 2017”.

4.3. Intervención de los terceros vinculados

4.3.1. La apoderada judicial de la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, con escrito radicado el 31 de mayo de 2017¹⁰, solicitó que se negará la acción constitucional, toda vez que no tiene incidencia alguna en los trámites que eventualmente debe ejecutar el ANLA, como el presunto registro al que se refiere el accionante.

No obstante, tiene conocimiento que ya se realizó en el RUIA la publicación que echa de menos la parte actora.

4.3.2. La apoderada judicial del Departamento del Atlántico, mediante memorial radicado el 31 de mayo de 2017¹¹, sostuvo que los actos administrativos que sancionaron al ente departamental y a la Corporación Autónoma Regional del Atlántico, actualmente están siendo demandados ante el juez de control jurisdiccional con el fin de que sean declarados nulos.

Adicionalmente, señaló que la presente acción de cumplimiento compete únicamente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, toda vez que es a esta entidad a la que le corresponde realizar el registro.

4.3.3. La Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla, en escrito del 8 de septiembre de 2017¹², adujo que

¹⁰ Folios 204 a 216 del expediente.

¹¹ Folios 222 a 225 del expediente.

¹² Folios 246 y 247 del expediente.



atendiendo las facultades que le confiere el Decreto 262 de 2000 y la Resolución 417 de 2003, interviene en la acción constitucional de la referencia.

Señaló que al verificar el RUIA de las entidades sancionadas, dicho registro no cumple con el principio de veracidad de la información establecido en el artículo 2º de la Resolución Reglamentaria 415 de 2010, toda vez que los datos reportados no se encuentran completos y no son exactos, en cuanto al nombre de las personas jurídicas sancionadas, por lo que no es posible su determinación, con certeza, máxime que no se sabe cuál de las 33 Corporaciones Autónomas Regionales y los 32 departamentos existentes en el país fueron sancionados.

4.3. Fallo impugnado

En sentencia del 3 de noviembre de 2017¹³, el Tribunal Administrativo del Atlántico negó las pretensiones de la demanda, al estimar que “...contrario a lo alegado por la parte demandante, en el presente caso está demostrado el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo cuarto de la Resolución 415 de 2010, reglamentaria del artículo 59 de la Ley 1333 de 2009 o Registro Único de Infractores Ambientales, imponiéndose denegar las súplicas de la demanda”.

4.4. Impugnación

En escrito con radicación del 15 de diciembre de 2017¹⁴, la Procuradora 14 Judicial II Ambiental y Agraria de Barranquilla¹⁵, presentó impugnación¹⁶ contra la decisión de primera instancia, para que se revocara y, en su lugar, se accediera a las pretensiones de la demanda de cumplimiento.

¹³ Folios 266 a 281 del expediente.

¹⁴ Folios 2997 a 302 del expediente.

¹⁵ Con fundamento en el artículo 277, numeral 7º, de la Constitución Nacional, la Procuraduría General de la Nación por sí o por medio de sus delegados o agentes pueden intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales.

¹⁶ Se advierte que el fallo del 3 de diciembre de 2017 fue notificado por correo electrónico el 12 de diciembre de 2017, y la impugnación se presentó el 15 del mismo mes y año, es decir dentro de la oportunidad legal, conforme se acredita a folios 282 y 299 a 302 del expediente.



Sostuvo que no se encuentra de acuerdo con las conclusiones a las que llegó el Tribunal, pues aunque se verifica el Registro en el RUIA de las entidades sancionadas, dicho registro no cumple con el principio de veracidad de la información previsto en el artículo 2 de la Resolución reglamentaria 415 de 2010, toda vez que la información reportada no se encuentra completa y exacta, en cuanto no se determina cuál es la Corporación Regional Autónoma y el departamento sancionados.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, de conformidad con lo establecido en los artículos 150 y 152 de la Ley 1437 de 2011, y el Acuerdo 015 del 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, que establece la competencia de la Sección Quinta de la 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. Problema jurídico a resolver en la presente acción de cumplimiento

Corresponde a la Sala determinar si modifica, confirma o revoca la sentencia del 3 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo del Atlántico que negó las pretensiones de la demanda por encontrar que está demostrado el cumplimiento de las normas invocadas, para lo cual deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿La parte actora cumplió con la constitución en renuencia de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, de conformidad con lo previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997?

De ser afirmativa la respuesta ¿Hay lugar a ordenar a la autoridad accionada, el cumplimiento de los artículos 59 de la Ley 1333 de 200 y 4º de la Resolución 0415 de 2010, en el sentido de ordenarle



que reporte en el Registro Único de infractores Ambientales – RUIA, a las autoridades sancionadas con la Resolución No. 00103 del 26 de enero de 2017?

3. Razones jurídicas de la decisión

Para resolver el problema jurídico planteado, se analizarán los siguientes temas: (i) naturaleza de la acción de cumplimiento; (ii) requisito de procedibilidad; y, (iii) análisis del caso concreto.

3.1. Naturaleza de la acción de cumplimiento

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"*.

Colombia es un Estado Social de Derecho y dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, teniendo en cuenta lo anterior 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, y ante el inminente incumplimiento 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 del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”*¹⁷(Subraya fuera del texto).

Sin embargo, para que la acción de cumplimiento prospere, del contenido de la Ley 393 de 1997, se desprende que se deben acreditar 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)¹⁸.

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.

iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de formular 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 8º 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

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-157 de 1998. Magistrados Ponentes Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

¹⁸ Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.



administrativo omitido, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace procedente la acción. Por tanto, es improcedente la acción que persigue la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o se pretenda el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9°).

3.2. De la renuencia

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de esta acción constitucional, que con la demanda el accionante aporte la prueba de haber pedido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el cumplimiento del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la autoridad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción de cumplimiento.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, 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”*¹⁹.

Sobre este tema la Sala²⁰, dispuso:

“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***

¹⁹Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Mauricio Torres Cuervo.

²⁰ 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.



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 administrativos²¹.

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) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Así, debe entenderse que corresponde a la accionante **informar a la autoridad que la finalidad de la solicitud es constituir la renuencia como requisito para demandar en acción de cumplimiento**, pues de lo contrario el servidor público asumirá que se trata de una petición ordinaria, respecto de la cual existen otros términos para responder y se generan otros efectos.

Así lo ha comprendido la jurisprudencia de la Corporación, al reiterar

²¹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.



que la renuencia consiste en *“la rebeldía al cumplimiento de su deber”*, por parte de las autoridades y que no basta el ejercicio del derecho de petición en forma genérica para que pueda hablarse de renuencia, pues para ello es necesario reclamar específicamente un mandato con fuerza material de ley o acto administrativo y que la autoridad concernida se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el término de diez (10) días.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por agotado el requisito de procedibilidad cuando la petición *“tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”*.²²

Por lo tanto, la Sala debe estudiar si la parte actora cumplió con su carga de probar que constituyó en renuencia a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, antes de instaurar la demanda. El actor frente al acatamiento del requisito de renuencia precisó que el 18 de noviembre de 2016, presentó ante la autoridad accionada que *“...cumpliera en debida forma el deber legal, a que se refiere la ley”*. Adicionalmente, manifestó que el 8 de febrero de 2017, radicó en la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicitud de renuencia, en la que se le pidió a la entidad ***“realizar el registro de la CRA en RUIA”***.

Revisado el expediente, se advierte que contrario a lo afirmado por el actor, no se allegó copia del escrito radicado el 18 de noviembre de 2016, sino una petición del 18 de octubre de 2016²³, dirigido a la ANLA, en la que solicitó:

“...1. Reconocerme dentro del presente procedimiento como tercero interviniente, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente petición.

2. Informarme, en qué fecha la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL ATLÁNTICO – CRA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO, presentaron sus respectivos recursos.

3. Informarme, porque al momento de establecer el quantum de la sanción pecuniaria a imponer en la Resolución No. 1677 del 24 de diciembre de 2015, ANLA utilizó la Resolución No. 2086 de 2010, a pesar de haber sido proferida (Resolución No. 2086 de 2010) (sic) de forma posterior a la fecha de

²² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

²³ Folios 158 a 168 del expediente.



ocurrencia del hecho u omisión sujeto de sanción. Esto, es mientras el incumplimiento por parte de las entidades sancionadas a lo ordenado en el Auto 857 de marzo 23 de 2010 se predica a partir del día 12 de octubre de 2010, esto es, el día siguiente al vencimiento del plazo de 180 días –ver hoja 19 resolución 1677 de 2015-, la Resolución No. 2086 de 2010, mediante la cual se fijó la metodología a través de la cual se desarrollan los criterios para la tasación de las multas, y que fue utilizada por la ANLA para la imposición de la sanción pecuniaria, sólo entró en vigencia con posterioridad a esa fecha, esto es, el día 28 de octubre de 2010, pues el artículo 13 de la Resolución en estudio, preceptúa: ‘La presente resolución rige a partir de su publicación en el Diario Oficial (...)’ y la misma fue publicada en el Diario Oficial No. 47.876 de 28 de octubre de 2010.

4. Informarme, porque al momento de expresar en el ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO de la parte resolutive de la Resolución No. 1677 de 24 de diciembre de 2015, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA, manifiesta que contra ese acto administrativo sancionatorio procede el recurso de reposición, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 74 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, SIENDO QUE ESA NORMA NO ERA LA QUE REGULABA EL CASO CONCRETO sino el DECRETO 01 de 1984, pues el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 dispone ‘los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior’.

5. Informarme si existe decisión que resuelva los recursos de reposición interpuesto contra la Resolución No 1677 de 24 de diciembre de 2015.

6. Informarme, si se ordenaron pruebas que practicar en sede del recurso, ¿cuáles?, solicito copia de las mismas si las hay.

7. Rechazar, por extemporáneos los recursos de reposición interpuestos por la CRA y la Gobernación del Atlántico, debido a que las autoridades en mención solo tenían 5 días para formularlos, según lo reglado en el Decreto 01 de 1984, conforme lo antes expuesto”.

Al analizar la comunicación antes transcrita, se advierte que esta hace alusión realmente a una petición ordinaria referida al reconocimiento del aquí accionante como tercero interviniente en el trámite administrativo sancionatorio adelantado por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales contra la Corporación Autónoma Regional del Atlántico y la Gobernación del Departamento del Atlántico, y a señalar algunas apreciaciones que a juicio del actor contravienen el ordenamiento jurídico, en la medida en que el acto administrativo sancionatorio debía fundarse en la normativa contenida en el Decreto 01 de 1984 y no en la Ley 1437 de 2011.

Por otra parte, se destaca que en cuanto a la manifestación del actor de que el 8 de febrero de 2017, radicó en la página web de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales solicitud de renuencia,



en la que se le pidió a la entidad **“realizar el registro de la CRA en RUIA”**, al revisar el expediente se encuentra que a páginas 172 y 173, se observa que se anexó la impresión de la página de la ANLA del *“Formulario de Peticiones, Quejas y Reclamos”* en la que se evidencia que el señor Manjarres Charris refiere en el asunto *“Cumplimiento resolución 1677 del 24 de dic. 2015”* y en la descripción no indica nada.

Así, está demostrado que en el caso concreto no se acreditó la constitución en renuencia a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, de manera que se incumplió con el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997, frente al cual el artículo 12 ibídem expresa que *“En caso de que no se aporte la prueba del cumplimiento del requisito de procedibilidad de que trata el inciso segundo del artículo 8º, salvo que se trate de la excepción allí contemplada el rechazo procederá de plano”*.

La excepción a la que alude la norma se refiere a cuando el acatamiento del requisito de procedibilidad genera el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, el que deberá en todo caso sustentarse en la demanda, circunstancia que en el presente caso no se alegó ni se acreditó.

Por lo anteriormente expuesto se modificará el fallo de primera instancia que negó la acción de cumplimiento y, en su lugar, se rechazará por las razones aquí señaladas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia del 3 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó la acción de cumplimiento, para en su lugar, **RECHAZAR** la demanda presentada por el señor Ricardo Alberto Manjarres Charris por no agotar el requisito de renuencia, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

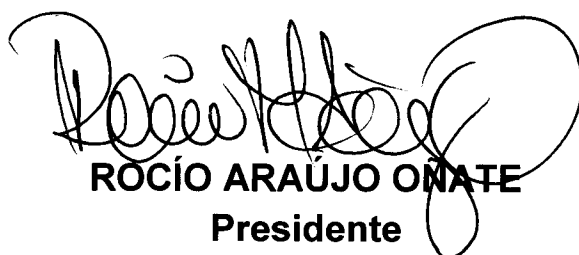
SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes en la forma prevista en el



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

