

Honorables Magistrados  
**CONSEJO DE ESTADO**  
E. S. D.

REFERENCIA	ACCIÓN DE TUTELA
Accionante	Miner Group S.A.S.
Accionados	Tribunal Administrativo de Cundinamarca y Juzgado 39 Administrativo de Bogotá
<b>Asunto:</b>	<b>Demanda principal.-</b>

Respetado Señor Juez:

**GERMÁN DÁVILA VINUEZA**, ciudadano colombiano, abogado en ejercicio, identificado como aparece al pie de mi firma, obrando en nombre y representación de la parte accionante, me permito interponer demanda en ejercicio de la **ACCIÓN DE TUTELA**, de conformidad con los argumentos de hecho y de derecho contenidos en el presente documento.

**I. Parte accionante:**

**MINER GROUP S.A.S.**, sociedad identificada con Nit No. 900.200.056-5 y representada legalmente por **ADRIANA JANETH BLANCO CONCHA**, identificada con cedula de ciudadanía número 63503669.

**II. Parte accionada:**

- 1. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, Sección Segunda, Subsección “A”.
- 2. JUZGADO 39 ADMINISTRATIVO DEL CIRCULO DE BOGOTÁ.**

### III. Derechos fundamentales vulnerados:

1. Derecho al debido proceso
2. Derecho al acceso de justicia
3. Derecho a la libre empresa (actividad minera)
4. Derechos conexos

### IV. Hechos:

1. La sociedad MINER GROUP S.A.S. ejerce en forma lícita la actividad de explotación minera en virtud de un título habilitante contenido en el contrato de Concesión Minera No. 16432 otorgado por la entonces entidad estatal Minercol (concedente) hoy AGENCIA NACIONAL DE MINERIA -**ANM para los efectos de este documento**-, a su vez cuenta con instrumento ambiental vigente mediante Resolución 1334 expedida por la CAR- Dirección Regional Bogotá la Calera, igualmente presenta RUCOM de titular minero, contando así con toda la documentación legal al día y vigente para la operación minera.
2. El título minero 16432 fue otorgado desde 1998 **sobre siete (7) predios**, a saber:
  - a) Lote Bella Vista III CHIP CATASTRAL AAA0024TYDE ;
  - b) Lote VILLA PAULA CHIP CTASTRAL AAA0169MOWF, propiedad de **GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS**;
  - c) Lote 3 DE LA DIVISION HACIENDA LA MARIA CHIP CATASTRAL AAA0143CHAW;
  - d) Lote MOCHEULO BAJO 152 MOCHUELO III CHIP CATASTRAL AAA0143CLNX;
  - e) Lote LA MARIA CANTERA LTE 3 CHP CATASTRAL AAA0143CLRJ
  - f) Lote EL PURGATORIO CHIP CATASTRAL AAA0143CKNN
  - g) Lote EL PURGATORIO MOCHUELO III CHIP CATASTRAL AAA0156ORKC
3. Desde el inicio de la concesión, la sociedad accionante no ha podido realizar cabalmente la actividad minera debido a las actuaciones ilegales y perturbación, desplegadas por el señor Gildardo Rodríguez Vargas **quien es el propietario de uno (1) de los siete (7) predios** sobre los cuales fue otorgado el título minero 16432.

4. Ante la perturbación realizada por el señor Rodríguez Vargas, y de conformidad con lo establecido en la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), el Representante Legal de la sociedad MINER GROUP S.A.S, ha realizado varias solicitudes de amparo administrativo ante las autoridades correspondientes.
5. Mediante Resolución 0115 del 12 de mayo de 2008, la entonces autoridad minera INGEOMINAS, previa verificación de la perturbación, resolvió lo siguiente:

**ARTICULO PRIMERO.-** Conceder Amparo Administrativo solicitado a través del apoderado **Dr. CARLOS EDUARDO MANTILLA FLOREZ** de los titulares **GUSTAVO ADOLFO MATALLANA ANDRADE Y RICARDO ALFONSO MATALLANA ANDRADE**, sobre el área objeto del contrato No **16432**, para la explotación y apropiación de un yacimiento de **MATERIALES DE CONSTRUCCION**, ubicado en jurisdicción del municipio de **BOGOTA**, departamento de **CUNDINAMARCA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

Y, en su artículo tercero, la misma entidad ordenó lo que sigue:

**ARTICULO TERCERO.-** Ordenar el cierre y la suspensión de los trabajos ilícitos que dentro del área del contrato No **16432** adelantada por el señor **GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS** y cualquier otra persona, cuyo titulares son los señores **GUSTAVO ADOLFO MATALLANA ANDRADE Y RICARDO ALFONSO MATALLANA ANDRADE**, de acuerdo a la parte motiva del presente proveído.

Vale la pena precisar que mediante Resolución SFOM-059 del 27 de febrero de 2009, se aprobó y inscribió en el Registro Minero Nacional la cesión del 50% de los derechos de la concesión que le correspondían al St. **GUSTAVO ADOLFO MATALLANA ANDRADE** a favor de la sociedad **OPERACIONES C.J. Ltda** hoy **MINER GROUP S.A.S.**

Ahora bien, tal y como se evidencia con la simple lectura del artículo primero de la Resolución precitada, el amparo se concede **SOBRE TODO EL ÁREA DEL TÍTULO MINERO 16432** y por ende la orden de cierre y suspensión de trabajos se dirige contra el señor **Gildardo Rodríguez** y cualquier otra persona que ejerza actos perturbatorios en el área de dicho título.

6. Posteriormente, mediante Resolución 060 del 27 de febrero de 2009, la misma entidad confirmó la Resolución 0115 en los siguientes términos:

**ARTÍCULO PRIMERO.- CONFIRMAR en su totalidad la SFOM-0115 del 12 de mayo de 2008**, por medio de la cual se concede Amparo Administrativo a los titulares del contrato No. 16432, de conformidad con lo expuesto en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.- REVOCAR en su totalidad la Resolución No. SFOM - 209 de fecha 27 de agosto de 2008**, a través de la cual se aclara los Artículos Cuarto y Quinto de la Resolución SFOM-0115 del 12 de mayo de 2008, por las razones expuestas en los fundamentos de este acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.- Aclárese el Artículo Cuarto de la resolución SFOM – 0115 del 12 de Mayo de 2008**, el cual quedará así:

“Para la práctica de la diligencia señalada en el **artículo tercero de la Resolución No. SFOM-0115 del 12 de Mayo de 2008**, comisionese al señor **ALCALDE LOCAL (19) CIUDAD BOLIVAR**, Bogotá, Cundinamarca, quien deberá proceder de conformidad con los artículos 161 y 306 de la Ley 685 de 2001.

7. En desarrollo de los actos administrativos antes señalados, el Alcalde Local de Ciudad Bolívar de esa época hizo sendas diligencias los días 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, en las cuales verificó que en el área del título minero 16432 ejercía una actividad ilícita el señor Gildardo Rodríguez Vargas y, en cumplimiento de las órdenes impartidas por la AUTORIDAD MINERA, le ordenó cesar a los actos declarados ilegales.
8. No obstante, y por razones que desconocemos, el Alcalde Local de Ciudad Bolívar **NO EFECTUÓ NINGUNA DILIGENCIA DE DESALOJO como lo había ordenado INGEOMINAS y el señor Gildardo Rodríguez, como era de esperarse, no cumplió con la orden de suspender las actividades ilícitas o perturbadoras.**
9. No satisfecho con desatender flagrantemente las órdenes de la autoridad minera, el señor Gildardo Rodríguez solicitó a la ANM que declarara el decaimiento de las Resoluciones 0115 de 2008 y 060 de 2009. Previo el trámite administrativo correspondiente, la ANM expidió la Resolución 0258 del 8 de abril de 2019, mediante la cual dicha entidad minera declaró que las **Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 se encontraban -y aún se encuentran- vigentes.**

En la parte resolutive de la Resolución 0258 del 8 de abril de 2019, la ANM señaló lo que sigue:

**ARTICULO PRIMERO. - NO DECLARAR** la pérdida de ejecutoriedad de la Resolución No. SFOM 0115 de 12 de mayo de 2008, y la Resolución No. 060 de 27 de febrero de 2009, por la cual se resolvió una solicitud de revocatoria directa de amparo administrativo dentro del contrato de concesión No. 16432, por medio de las cuales se concedió amparo administrativo a favor de los señores GUSTAVO ADOLFO MATALLANA ANDRADE y RICARDO ALFONSO MATALLANA ANDRADE, titulares del Contrato de Concesión No. 16432 al momento de la solicitud del amparo administrativo, contra el señor GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS y cualquier otra persona, por las razones tenidas en cuentas en el presente proveído.

10. De acuerdo con lo anterior, es absolutamente claro que las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 se encuentran vigentes y, en consecuencia, la autoridad de policía competente debe proceder a hacer efectiva la protección reconocida por la autoridad minera nacional, como expresamente lo reconoce la ANM en los “considerandos” de la misma Resolución:

De la lectura de dicha acta, se evidencia que se dio cumplimiento al trámite de materialización de la decisión de amparo administrativo, diligencia que tuvo lugar los días 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, es decir, dentro de los cinco años que otorga la Ley para poder ejecutar los actos administrativos. Y que el hecho de no hacer el desalojo de los elementos encontrados cae en el ámbito de la competencia que se otorga a las alcaldías como autoridad de policía.

Adicionalmente, la ANM precisa que **el señor Gildardo Rodríguez tiene el deber** -que no la facultad- de cumplir con lo ordenado en las Resoluciones 0115 de 2008 y 060 de 2009, así:

Era y es deber del querellado acatar la orden impartida en las resoluciones de las que solicita declarar la pérdida de fuerza ejecutoria; así como lo dispuesto por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar de Bogotá, quien ordenó la suspensión de las labores y le advirtió al querellado que una vez sus trabajadores desalojaran la mina, les quedaba prohibido nuevamente el ingreso.

Vale la pena recordar que **la ANM NO TIENE FACULTADES DE POLICÍA** para hacer un acto de desalojo. En tanto se trata de una actividad de policía, ella le corresponde al Alcalde Local como máxima autoridad de policía.

11. A pesar de que esas Resoluciones aún se encuentran vigentes, como lo reconoce la ANM en la Resolución 00258 de 2019, a la fecha Gildardo Rodríguez sigue ejerciendo explotación ilícita y actos perturbatorios sobre el área del título 16432,

**sin que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar haya cumplido con la obligación de desalojo impartida por la autoridad minera nacional.**

12. Teniendo en cuenta que los actos de perturbación no cesaban -y aún no cesan- la sociedad Miner Group solicitó a la ANM que le concediera amparo administrativo para poder desarrollar su actividad minera. Previo el trámite administrativo correspondiente, mediante Resolución GSC 000574 del 20 de septiembre de 2018 la ANM negó el amparo solicitado argumentando que ya existían amparos vigentes, esto es las Resoluciones 0015 de 2008 y 060 de 2009. Sin embargo, por vía de recurso de reposición, la sociedad Miner Group explicó a la ANM que el señor Gildardo Rodríguez había seguido con sus actos perturbatorios por lo cual se trataba de **nuevos actos de perturbación**.
  
13. Teniendo en cuenta ello, la ANM profirió **la Resolución de amparo No. GSC 000485 del 24 de julio de 2019**, mediante la cual **CONCEDIÓ UN NUEVO AMPARO ADMINISTRATIVO MINERO** a favor de la empresa Miner Group, resolviendo lo siguiente:



**ARTÍCULO PRIMERO.** – REVOCAR la Resolución GSC No. 000574 del 20 de septiembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** – Conceder el Amparo Administrativo solicitado por el representante legal de la sociedad MINER GROUP S.A.S., titular del contrato de concesión N° 16432, en contra del señor GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS, en calidad de querellado, por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO TERCERO.** En consecuencia, se ordena el desalojo y la suspensión inmediata y definitiva de los trabajos y obras que realiza el querellado dentro del área del título minero No 16432.

**ARTÍCULO CUARTO** – Una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, comisionese al señor Alcalde Local de Ciudad Bolívar en jurisdicción de la Ciudad de Bogotá D. C., para que proceda conforme a los artículos 161, 309 y 306 de la Ley 685 de 2001, al cierre definitivo de los trabajos, desalojo de los perturbadores, al decomiso de elementos instalados para la explotación y a la entrega de los minerales extraídos por los perturbadores al titular minero.

**ARTÍCULO QUINTO** – Oficiese al señor Alcalde Local de Ciudad Bolívar. Una vez ejecutoriada y en firme el presente acto administrativo, poniéndole en conocimiento la decisión de la Agencia Nacional de Minería – ANM, para los fines pertinentes.

**ARTÍCULO SEXTO** - Una vez ejecutoriada la presente decisión oficiar al señor Alcalde Local de Ciudad Bolívar en jurisdicción de la Ciudad de Bogotá D. C., para que proceda de acuerdo al artículo 309 de la Ley 685 de 2001, en cuanto a la aplicación de las medidas de suspensión y cierre de los trabajos y obras mineras, de conformidad con la descripción contenida en las conclusiones y plano del Informe de Visita Técnica GSC-ZC No 000014 del 08 de septiembre de 2017.

14. Al igual que en las Resoluciones expedidas por INGEOMINAS, **la ANM concedió amparo para toda el área del título minero y no solamente para uno de los predios que conforman dicha área.** En efecto, en el artículo Tercero de esta última Resolución la autoridad minera nacional dispuso lo que sigue:

*“En consecuencia, se ordena el desalojo y la suspensión inmediata y definitiva de los trabajos y obras que realiza el querellado **dentro del área del título minero 16432**”*  
(El resaltado es nuestro)

Nótese por parte de los Honorables Magistrados del Consejo de Estado dos circunstancias que no fueron tenidas en cuenta por las entidades accionadas:

- (i) Que el título minero 16432 **abarca siete (7) predios**, uno de ellos -sólo uno- de propiedad del sr. Gildardo Rodríguez Vargas.

- (ii) La **Resolución No. GSC 000485 del 24 de julio de 2019** concede amparo minero “dentro del área del título minero 16432”, esto es, sobre **toda el área del título y no únicamente sobre el predio del sr. Gildardo Rodríguez Vargas**, como pareció entenderlo las entidades accionadas.

Lo anterior en razón a que el **GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS** ejerce su actividad por fuera de su título minero y dentro del área del título otorgado a Miner Group S.A.S., como fue corroborado por la misma ANM en la visita efectuada a los predios y plasmado en los “considerandos” de la Resolución No. GSC 000485 del 24 de julio de 2019.

15. La Resolución No. GSC 000485 del 24 de julio de 2019 - Resolución 000485 para los efectos del presente escrito- se encuentra ejecutoriada desde el 13 de septiembre de 2019 con consta en el correspondiente certificado expedido por la ANM el 29 de septiembre de la misma anualidad el cual fue allegado a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar según Radicado No. 20193320318131 de 28 de octubre de 2019.
16. Adicionalmente, mediante comunicación de fecha 28 de octubre de 2019 la misma ANM solicitó al Alcalde Local de Ciudad Bolívar que rindiera un informe referente a las acciones desplegadas por este último para cumplir con la Resolución 000485 de 2019.
17. En la misma fecha, la ANM remitió oficio a la Procuraduría General de la Nación por el incumplimiento del Alcalde Local de Ciudad Bolívar de la resolución 000485 de 2019.
18. Teniendo en cuenta lo verificado por los funcionarios de la ANM en el trámite administrativo y lo resuelto por la ANM, es claro que el amparo no se contrae a la perturbación en el predio Villa Paula de propiedad del sr. Gildardo Rodríguez sino, por el contrario, el amparo protege toda el área del título minero.
19. Y es que el señor Gildardo Rodríguez, no sólo ejerce actos perturbatorios, sino también una explotación ilícita dentro del título minero 16432. En efecto, en visita realizada en el año 2008, la autoridad minera constató que el señor Gildardo Rodríguez, además de la perturbación, hace una extracción de material por fuera de su título minero y dentro del título 16432 de Miner Group, lo cual lo convierte, ni mas ni menos, en un minero ilegal. A pesar de que la visita fue en el año 2008, fue traída a colación por la ANM en la Resolución 000485 de 2019, cuyo cumplimiento exigimos por esta vía judicial, lo cual permite inferir sobre la



actuación ilícita del señor Rodríguez Vargas desde ese año. En las consideraciones de esta última Resolución se lee lo siguiente:

*5.2 Revisado el expediente se evidencia que mediante Informe de visita técnica SFOM-0006-ODRP de febrero 2008 se realizó amparo administrativo donde se pudo constatar que el Querellado GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS identificado con el número de cedula 3.020.892 y el titular del contrato de concesión 17415 adelanta labores de explotación minera por fuera del área del contrato del cual es beneficiario y dentro del área del contrato de concesión minera N° 16432. Dichas labores no cuentan con el consentimiento o autorización de los titulares del contrato de concesión N° 16432.*

*No se estableció el volumen de material removido no aprovechamiento por el explotador ilegal.*

*El señor GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS titular del contrato de concesión 17415 adelanta labores mineras de montaje y explotación por fuera de los términos señalados en el contrato y en la ley minera, esto es por fuera del área otorgada.*

**20.** Igualmente, dentro del trámite administrativo que culminó con la expedición de la Resolución 00485 de 2019, la ANM realizó una visita cuyo resultados también consignó en los considerandos de dicha Resolución, entre ellos, el que sigue:

*5.4 Mediante Informe de visita técnica de seguimiento y control N° 000466 del 19 de junio de 2017, realizada al área del Contrato de Concesión N° 16432 se informa la que al momento de la visita se encontró un frente de explotación de minería ilegal, desarrollada por el señor GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS y su empresa CONSTRITURAR LTDA, se encontró una Trituradora Móvil, frentes desarrollados por el minero ilegal, una caseta de vigilancia en ladrillo, cabe resaltar que se han realizado varias diligencias de amparo administrativo los cuales han sido a favor de la Sociedad titular, sin embargo a estos NO se les ha dado cumplimiento por parte del Minero ilegal, lo que ha ocasionado que el titular no realice de manera adecuada sus actividades de explotación minera.*

**21.** Teniendo en cuenta que la perturbación ejercida por el señor Gildardo Rodríguez continuaba -y aún continúa-, mediante correo electrónico enviado a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar el 8 de junio de 2020, la sociedad MINER GROUP S.A.S., a través de su representante legal, solicitó a dicha entidad el cumplimiento de las Resoluciones proferidos tanto por INGEOMINAS como por la ANM, en especial el cumplimiento de la Resolución 00485 de 2019 de la ANM.

**22.** El 15 de septiembre de 2020, la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar remitió al correo de la sociedad Miner Group S.A.S. la respuesta a la petición elevada el 8 de junio de la misma anualidad. En dicha respuesta la citada Alcaldía Local negó el

cumplimiento de las Resoluciones antes indicadas, realizando las siguientes manifestaciones:

Primero: en cuanto a su petición en el sentido que se dé cumplimiento a las Resoluciones 0115 del 12 de mayo de 2008 y 060 del 27 de febrero de 2009 proferidas por INGEOMINAS, vale la pena indicar sin lugar a equívocos, que de acuerdo con lo manifestado por usted mismo en el escrito de su petición folio 6, dichas diligencias se practicaron los días 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, de las cuales usted tiene conocimiento.

Vale la pena señalar a los Honorables Magistrados que la anterior afirmación del Alcalde Local de Ciudad Bolívar, no es cierta. En efecto, tal como lo reconoce la ANM en los considerandos de la Resolución 258 de 2019 cuya copia se incluyó en la presente demanda:

De la lectura de dicha acta, se evidencia que se dio cumplimiento al trámite de materialización de la decisión de amparo administrativo, diligencia que tuvo lugar los días 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, es decir, dentro de los cinco años que otorga la Ley para poder ejecutar los actos administrativos. Y que el hecho de no hacer el desalojo de los elementos encontrados cae en el ámbito de la competencia que se otorga a las alcaldías como autoridad de policía.

Nótese por el Despacho que la misma ANM reconoce que se materializó el amparo concedido por la entonces INGEOMINAS **pero también reconoce que el Alcalde Local en esa oportunidad no hizo ningún desalojo como era su obligación.**

Seguidamente, la Alcaldía Local en su supuesta respuesta al derecho de petición manifiesta:

Segundo: Ahora, en cuanto a que se dé cumplimiento por parte de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, a lo dispuesto en los numerales “Tercero y Cuarto” de la Resolución GSC 000485 del 24 de julio de 2019, proferida por la Agencia Nacional Minera, resulta preciso indicar que como quiera que mediante oficios con radicados 2019-691-015894-2 del 17 de octubre de 2019 y 2019-691-018894-2 del 11 de diciembre de 2019, usted ya había elevado peticiones en similar sentido a la de la referencia, por lo cual resulta procedente remitirnos al inciso segundo del Artículo 19 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el Artículo Primero de la Ley 1755 de 2015, el cual señala:

*“Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores, salvo que se trate de derechos imprescriptibles, o de peticiones que se hubieren negado por no acreditar requisitos, siempre que en la nueva petición se subsane.”*

En este sentido, me permito remitirme a la respuesta dada a peticiones anteriores, con similar objeto a la referida, en las cuales mediante radicados internos de Orfeo No 20196930294261 y 20206930013241 de fechas 26 de noviembre de 2019 y 24 de enero de 2020 respectivamente, los cuales anexo a esta respuesta.

Efectivamente, la sociedad Miner Group S.A.S. ya había solicitado con anterioridad el cumplimiento de las órdenes contenidas en la Resolución 000485 del 24 de julio de 2019 proferida por la ANM. Y, el Alcalde Local de ese entonces, negó el cumplimiento de dicha Resolución aduciendo que la sociedad Miner Group no había pagado el valor de la servidumbre correspondiente al predio del sr. Gildardo Rodríguez Vargas, el cual, se repite, el propietario de uno (1) de los siete (7) predios que conforman el área del título minero 16432.

Sin embargo, en el derecho de petición y elevado ante el actual Alcalde Local el 8 de junio de 2020, claramente se le explicó a este funcionario (numeral 22 del derecho de petición) que la orden impartida por la ANM es el **desalojo sobre toda el área del título**, el cual, como se explica en la demanda, la componen 7 predios. Y, la servidumbre que la sociedad demandante no ha pagado -precisamente porque el perturbador no lo deja explotar la mina- **es sobre uno de esos siete predios**. Sobre esto, ni el anterior Alcalde Local de Ciudad Bolívar, ni el actual Alcalde, hicieron manifestación alguna.

23. Teniendo en cuenta que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar se había negado a cumplir con las órdenes impartidas por la autoridad minera nacional, el 18 de agosto de 2020, la sociedad Miner Group S.A.S, a través del suscrito apoderado, interpuso demanda en ejercicio de la **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** para hacer efectivas las órdenes contenidas en las Resoluciones 0115 del 12 de mayo de 2008 y 060 del 27 de febrero de 2009, ambas de INGEOMINAS y la Resolución 00485 de 2019 expedida por ANM.
24. La demanda fue repartida al Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá, bajo el radicado 2020-00212.
25. Mediante sentencia del 25 de septiembre de 2020, el Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá declaró improcedente la demanda interpuesta, con fundamento en lo siguiente:
  - (i) La decisión de la ANM es un acto jurisdiccional
  - (ii) El Alcalde de Ciudad Bolívar no ha sido comisionado para hacer un desalojo
  - (iii) Es necesario que la sociedad Miner Group S.A.S. realice el pago de la servidumbre como requisito previo para que el Alcalde de Ciudad Bolívar proceda a efectuar el desalojo ordenado por la ANM.
26. Dentro del término legal, el suscrito apoderado de Miner Group S.A.S. impugnó el fallo del Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá. Para conocimiento

de los Honorables Magistrados del Consejo de Estado, me permito transcribir los argumentos de la impugnación:

**1. “Sobre que la decisión de la Agencia Nacional de Minería es un acto jurisdiccional**

*Según el Despacho, las decisiones sobre amparo minero es un acto jurisdiccional y no un acto administrativo, por lo cual la acción incoada no era procedente en cuanto la acción de cumplimiento tiene la finalidad de hacer cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo. Sustenta su tesis el Despacho con una sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico.*

*Sobre la anterior argumentación, obligado es decir que en estricto sentido las sentencias de los Tribunales Administrativos no conforman la jurisprudencia como fuente de derecho, como son lo son las sentencia de la Corte Constitucional. Y es precisamente esta última -que no el Tribunal del Atlántico- la que ha establecido la diferencia entre un acto administrativo y acto jurisdiccional. Así, en sentencia de 1998, dicha Corporación señaló lo siguiente<sup>1</sup>:*

*“Existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces, En efecto, lo propio del juez es que no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos. Desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal.*

---

<sup>1</sup> Sentencia C-189/98 MP: Alejandro Martínez Caballero

Según la orientación de la Corte Constitucional, la decisión de la Agencia Nacional de Minería -ANM- no puede ser un acto jurisdiccional como lo acepta el Despacho ya que el funcionario que la expide no tiene las características de un juez (inamovilidad, imparcialidad e independencia). Si bien la decisión puede ser una decisión de la ANM puede ser entendida como una decisión jurisdiccional, propia de las actuaciones policivas, **se trata un acto administrativo con contenido jurisdiccional o un acto administrativo jurisdiccional**. Pero nunca puede equipararse esa decisión de un funcionario de la administración con la decisión de un Juez y por tanto la decisión de la ANM no puede ser considerada como un acto jurisdiccional por las razones explicadas por la Corte Constitucional.

Así las cosas, en tanto la Ley 393 de 1997 establece la viabilidad de la acción de cumplimiento para normas con fuerza de ley o actos administrativos sin entrar a ninguna distinción sobre éstos últimos, el Despacho no puede hacer tal diferenciación, es decir, establecer que la acción de cumplimiento es válida para unos actos administrativos pero no para otros.

Por ello, el artículo 105 del CPACA excluye expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las decisiones de proferidos en juicios de policía. Si éstas decisiones no son actos administrativos sino actos jurisdiccionales como lo acepta el Despacho, prohibiendo la tesis del Tribunal Administrativo del Atlántico, no era necesario establecer expresamente esa excepción ya que al ser un acto jurisdiccional no puede ser revisado por otra instancia jurisdiccional.

Nótese igualmente que el mismo artículo 105 excluye también las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, como por ejemplo las decisiones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio. Pero esas facultades jurisdiccionales le fueron otorgadas por el legislador. A la ANM ninguna ley le ha otorgado funciones jurisdiccionales.

Por lo anterior consideramos que la decisión del Despacho en el sentido de considerar la decisión de la ANM como un acto jurisdiccional es totalmente errónea.

## **2. Sobre que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar no ha sido comisionado para hacer el desalojo**

De acuerdo con el Despacho, la Resolución 485 de 2019 indica que la ANM comisionará al Alcalde Local de Ciudad Bolívar para hacer el desalojo ordenado

en dicho acto administrativo. Sin embargo, continúa el Despacho, la ANM nunca hizo un acto de comisión al Alcalde Local.

Sobre lo anterior debe indicarse que si bien es cierto que el artículo cuarto de la Resolución expedida por la ANM señala que se comisiona al Alcalde Local de Ciudad Bolívar para que proceda conformidad con los artículos 161, 306 y 309 de la Ley 685 de 2002, también lo es que éstos artículos consagran orden explícitas a las autoridades policivas y mineras para combatir la minería ilegal.

En efecto, el artículo 161 establece que:

**“Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.”** (Subrayado fuera de texto)

Tal y como se desprende con la simple lectura de la disposición precitada, el Alcalde Local tiene la obligación –que no la facultad- de suspender, en cualquier tiempo, cualquier actividad minera que no cuente con título habilitante cuando por aviso o queja **de cualquier persona**, tenga conocimiento de una actividad ilícita. Obviamente, si esa suspensión debe ser desplegada por el Alcalde ante un aviso o queja de cualquier persona, resulta evidente que la misma actuación debe ser realizada cuando el aviso –la norma no dice qué tipo de aviso- es efectuado por la ANM. Es decir, ¿Si la norma obliga al Alcalde Local a actuar por un aviso de cualquier persona, no debería también actuar cuando existe una Resolución de la ANM en la que se indica que existe un explotador ilícito y se da la orden de aplicar el artículo 306 del Código de Minas? La respuesta a este interrogante es incuestionablemente afirmativa.

A su turno, el artículo 309 de la misma codificación establece en su segundo inciso lo que sigue:

**“En la misma diligencia y previo dictamen de un perito designado por el alcalde, que conceptúe sobre si la explotación del tercero se hace dentro de los linderos del título del querellante, se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos.** Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en



conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal.” (Resaltamos)

Complementando lo establecido en el artículo 306 del Código de Minas, ésta última disposición indica que previo dictamen “se ordenará” el desalojo del perturbador. En ningún aparte se indica que **además de la orden se debe proferir un acto de comisión** al Alcalde Local. Y es que el acto procesal de comisión, tal y como lo ha enseñado la Corte Suprema de Justicia:

“... constituye una forma de delegación de competencia en cuya virtud un juez traslada a otro de igual o menor jerarquía -dentro de la misma especialidad de la jurisdicción- o a ciertas autoridades oficiales -en los casos expresamente previstos-, algunas de las facultades de instrucción y ejecución que le asisten, con el fin de que agote determinados actos de carácter instrumental que son necesarios para la buena marcha del proceso.

No hay, pues, un desprendimiento de la potestad decisoria, ni de la dirección del juicio; se trata, simplemente, de un mecanismo establecido para que respecto de un acto procesal específico el comisionado haga las veces del comitente e, investido de ese ropaje, dé buena cuenta del encargo que se le hace, cumplido el cual, habrá de remitir su actuación para que haga parte del expediente”<sup>2</sup>

Tal y como se explica en la providencia precitada, la comisión implica la competencia del comitente para efectuar un acto procesal determinado, pero que por economía procesal se delega a otro funcionario la ejecución de ese acto.

En materia minera, es claro que **la ANM no tiene facultades de policía** para hacer un acto de desalojo, por lo que, si no tiene esa facultad, por simple sustracción de materia no puede “comisionarla” a un Alcalde Local. Por el contrario, éste último **sí tiene atribuida** una facultad de policía para efectuar dichos desalojos.

Por lo anterior, es claro que **la ANM no puede expedir un acto de comisión para que se cumpla la orden de desalojo** contenida en la Resolución mediante la cual concede el amparo administrativo.

Vale la pena señalar que esta argumentación fue claramente esbozada al Alcalde Local en el derecho de petición y constitución en renuencia, documento éste que se anexó con la demanda que originó el presente proceso. Ni el Alcalde, ni el

---

<sup>2</sup> Sala de Casación Penal, sentencia del 19 de febrero de 2019. MP: Eugenio Fernández

Despacho en el fallo que impugnamos, hace algún tipo de análisis sobre esta cuestión.

En sentido, la decisión del Despacho de considerar que al no haber un acto de comisión de la ANM el Alcalde Local de Ciudad Bolívar no puede cumplir las órdenes impartidas por dicha autoridad minera, carece de todo sustento jurídico.

**3. Sobre que es necesario que el accionante pague el valor de la servidumbre como requisito para que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar procediera con el desalojo**

Según el Despacho, el impago de la servidumbre por parte del accionante hace inviable que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar cumpla con la orden de desalojo impartida por la ANM.

Esta tesis, aparte de apartarse de la normatividad vigente, genera un peligroso precedente para la actividad minera. En efecto, semejante posición lo que hace es “legalizar” la perturbación minera por parte de terceros. Es decir, a partir de la tesis del Despacho se puede entender que si el titular de una concesión minera no paga una servidumbre al dueño del predio, éste último tiene todo el derecho para realizar de perturbación (desalojos, impedir al minero realizar su labor de explotación, etc). A nuestro juicio esa **con esa tesis se está legitimando al dueño del predio para que “exija” el pago de la servidumbre con vías de hecho.**

Y es que ni el Código de Minas, ni las resoluciones de INGEOMINAS y la ANM, condicionan el cumplimiento de las órdenes de desalojo al pago de una servidumbre, más si se tiene en cuenta que, como se explicó en la demanda, **el amparo minero se concedió sobre todo el área del título minero 16432**, la cual está conformada por 7 predios, mientras que la servidumbre que no se ha pagado aún es sobre **uno de esos 7 predios.**

Así, ante la inexistencia de ese condicionamiento, la autoridad a la cual se le ordena cumplir la orden, en este caso la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, no puede sustraerse de cumplirla argumentando requisitos o condiciones que ni la ley, ni la autoridad minera nacional, han establecido.

La servidumbre que la sociedad Miner Group aún no ha pagado es por el lote precisamente de propiedad del perturbador, esto es del sr. Gildardo Rodríguez Vargas. Sin embargo, repetimos **el amparo concedido por la ANM se refiere a**

**todo el título minero 16432 (el cual se encuentra sobre 7 predios) y no a un solo predio, por lo cual el impago de esa servidumbre no puede justificar que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar incumpla la orden de desalojo impartida por INGEOMINAS y por la ANM para todo el título minero.**

Por ello, la posición del Despacho en este sentido también resulta errónea.”

27. El Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá concedió la impugnación y remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en donde fue repartido a la Sección Segunda, Subsección A, Magistrada Carmen Alicia Rengifo.
28. Mediante providencia del 9 de noviembre de 2020, enviada al correo electrónico del suscrito apoderado el 10 de noviembre de la misma anualidad, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección A, modificó la sentencia del *a quo* y en su lugar **negó la acción de cumplimiento incoada.**

Los argumentos de la citada Sección del Honorable Tribunal fueron los siguientes:

- (i) Respecto al cumplimiento de las Resoluciones 0115 del 12 de mayo de 2008 y 060 del 27 de febrero de 2009, ambas de INGEOMINAS, la Sección Segunda del Tribunal señaló lo siguiente:

*“Respecto a dichas órdenes, la Alcaldía accionada expresó que, en visitas de 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, se dio cumplimiento y se determinó que no se observaba ejercicio ilegal de la minería, que no había lugar a desalojo alguno y se fijó el 5 de marzo de 2010, para determinar los términos de servidumbre.*

(...)

*En ese escenario para la Sala es dable afirmar que las órdenes contenidas en las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009, fueron cumplidas en su oportunidad por la accionada, a través de un proceso policivo donde se concluyó 1) que no había ejercicio ilegal de la minería y 2) que debía pagarse servidumbre al dueño del terreno, previo a ejercer el título minero amparado.”*

Como más adelante señalamos en este escrito de demanda, el Tribunal Administrativo va en contra de la posición de INGEOMINAS en el sentido de que mientras ésta autoridad minera determinó mediante inspección ocular que el sr. Gildardo Rodríguez no sólo estaba ejerciendo actos de

perturbación en el título minero 16432, sino también ejerciendo minería ilegal (explotación de material) en dicho título, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló que no existía esa minería ilegal. Vale la pena señalar que la posición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se fundamentó únicamente en la afirmación de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, **pero sin ninguna documento o medio de prueba que respalde esa afirmación.** Esto resulta de primera importancia si se tiene en cuenta que en las Actas correspondientes a las visitas del 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, esa Alcaldía Local **nunca señaló que no había minería ilegal** como lo menciona el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en su providencia.

Respecto al pago de la servidumbre para el ejercicio del título minero, por ahora basta señalar que la servidumbre impagada por la sociedad Miner Group **corresponde a uno (1) de los siete (7) predios que conforman el área del título minero 16432.** Sobre este aspecto, el cual se insistió en la impugnación del fallo de primera instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca nada dijo.

- (ii) Sobre el cumplimiento de la Resolución 00485 de 2019 expedida por ANM, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca señaló lo siguiente:

*“De dichas órdenes que según la accionada están incumplidas por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, no existe evidencia de que le hayan sido comunicadas al presunto perturbador, pues como se lee, allí se dijo que en su momento seificaría y comisionaría a la demandada, pero esta señaló que tal evento no ha ocurrido y que, aunque así hubiese sido, la existencia de una caución pendiente de pago, impide efectuar cualquier tipo de acción de protección al título minero de la accionante.*

*Por lo anterior resulta factible concluir que carece la acción de cumplimiento de sus requisitos más significativos, entre los cuales destaca el Tribunal los referidos a órdenes imperativas, claras, precisas e irrefutables, ya que como se puede inferir de la situación fáctica expuesta en párrafos precedentes, los actos administrativos primigenios, presentados para su cumplimiento, están*

*siendo discutidos para su ejecución, por cuanto existe en el momento una actuación inconclusa, dentro de la cual la sociedad accionante está omisa en el cumplimiento de una carga patrimonial que se le impuso, para la procedencia del amparo.”*

También como lo analizamos más adelante en esta misma demanda, la posición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resulta aún más desconcertante que la del Juzgado 39 Administrativo de Cundinamarca. En efecto, en la sentencia indica que:

- (i) No existe comunicación al perturbador de las órdenes impartidas por la ANM.
- (ii) No existe un acto de comisión a la Alcaldía Mayor de Ciudad Bolívar
- (iii) Los actos administrativos están siendo discutidos para su ejecución
- (iv) El accionante no ha pagado la caución “para la procedencia del amparo”

Con el debido respeto por el Honorable Tribunal de Cundinamarca, ninguna de las anteriores afirmaciones tiene soporte jurídico o fáctico, en especial lo referente a que las órdenes de la ANM no han sido comunicadas al perturbador. Y es que la acción de cumplimiento es para que la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar cumpla con las órdenes de la ANM, pero no para que las cumpla el perturbador. Precisamente, el perturbador vulnera los derechos del titular minero y por ello la ANM imparte órdenes para que el Alcalde Local proceda al desalojo de dicho perturbador. No puede pretender el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que para la procedencia de la acción de cumplimiento se deba comunicar las órdenes de la ANM a quien realiza actos ilegales de perturbación.

Por otra parte, señala el Tribunal Administrativo de Cundinamarca que los actos administrativos cuyo cumplimiento se demanda “están siendo discutidos para su ejecución”. Resulta incomprensible esta afirmación ya que en realidad esos actos se encuentran en firme y no han sido demandados, por lo cual no entendemos las causas o con cuál fundamento dicho Tribunal señala que los actos administrativos se encuentran “en discusión”.

- 29.** Mediante derecho de petición radicado el 12 de noviembre de 2020 en la ANM, la sociedad Miner Group S.A.S. solicitó que esta entidad procediera a comisionar al Alcalde Local de Ciudad Bolívar para que éste realizara el desalojo ordenado en la Resolución 00485 de 2019 expedida por ANM, entre otras cosas.

30. En documento fechado 2 de diciembre de 2020, la ANM dio respuesta a la anterior petición. Sin perjuicio del análisis posterior sobre esta respuesta, consideramos mencionar desde ya, que a juicio de la autoridad minera nacional **no se requiere ningún acto de comisión ya que el desalojo del perturbador es una obligación de índole legal en cabeza de la autoridad de Policía**, en este caso el Alcalde Local de Ciudad Bolívar.
31. A la fecha, las órdenes impartidas por INGEOMINAS y por la ANM no han sido cumplidas por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar y por ende el sr. Gildardo Rodríguez Vargas, ha seguido perturbando la actividad minera de Miner Group S.A.S. en predios que no son de su propiedad.
32. Manifiesto bajo la gravedad del juramento que no he interpuesto otra acción de tutela con fundamento en los hechos anteriormente narrados y para el reconocimiento de los derechos que se consideran vulnerados por las entidades accionadas.

## V. Pretensiones

**Primera:** Que se tutele los derechos fundamentales de la sociedad Miner Group S.A.S. y que en consecuencia se ordene al Alcalde Local de Ciudad Bolívar proceder al desalojo del sr. Gildardo Rodríguez Vargas del área del título minero 16432, de conformidad con lo establecido en las Resoluciones 0115 del 12 de mayo de 2008 y 060 del 27 de febrero de 2009, ambas de INGEOMINAS y la Resolución 00485 de 2019 expedida por ANM.

**Segunda:** Que se conmine al sr. Gildardo Rodríguez Vargas para que en lo sucesivo se abstenga de ejercer actos de perturbación en el área del título minero 16432.

**Tercera:** Que se condene en costas a la parte accionada

## VI. Fundamentos de derecho – Procedencia de la presente acción de tutela

La jurisprudencia constitucional tiene ya decantados los requisitos para la procedencia de una acción de tutela contra providencias judiciales, por cual en este acápite de la demanda procedemos a analizar el cumplimiento de cada uno de tales requisitos en el caso que nos ocupa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Pueden verse, entre otras, SU 659/15 y SU 080/ 20, de la Corte Constitucional



Veamos:

## 1. Causales genéricas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales

### 1.1. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional

Este caso envuelve un aspecto de evidente importancia constitucional que debe ser objeto de pronunciamiento por el Juez de Tutela, aspecto que debe responder los siguientes interrogantes:

- (i) ¿Es jurídicamente válido que el propietario de un predio sobre el cual el Estado ha otorgado una concesión minera pueda ejercer actos de perturbación sobre el concesionario e impedirle ejercer una actividad minera lícita mientras éste último no pague la servidumbre minera?
- (ii) ¿Puede el dueño del predio sobre el cual se otorga el título minero impedir con vías de hecho el ejercicio del título minero mientras el concesionario no le pague la servidumbre?
- (iii) ¿Si la autoridad minera nacional ordena el desalojo del perturbador, puede la autoridad de policía, en este caso la Alcaldía Local, sustraerse del cumplimiento de la orden de dicha autoridad, argumentado que el titular minero no ha pagado la servidumbre minera?

Bajo las sentencias de las entidades accionadas en el presente proceso de tutela, la respuesta a ese interrogante sería afirmativa. Es decir, para dichos operadores judiciales el dueño del predio está legitimado para ejercer actos de perturbación y, a su turno, la autoridad de policía está facultada para no cumplir la orden de la autoridad minera mientras el titular de la concesión no pague la servidumbre.

Lo anterior genera un preocupante antecedente en cuanto “legítima” la realización de actos de perturbación del propietario del predio para presionar el pago de la servidumbre, lo cual equivale, ni más ni menos, a **“legitimar” el uso de vías de hecho.**

Pero aún mas preocupante es que las providencias de las entidades accionadas también abren paso a la posibilidad de que **una autoridad de Policía, como en este caso la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, motu proprio decida si cumple o no con una orden de la autoridad minera nacional** o incluso si cumple o no con lo ordenado por la ley.

Por lo anterior, y los derechos en conflicto, el pronunciamiento de los Honorables Magistrados del Consejo de Estado, va a ser de indudable importancia para la actividad minera.

**1.2. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada**

Tal y como se explicó en el acápite de “Hechos” de la presente demanda, el accionante Miner Group S.A.S., ante la perturbación ejercida por el sr. Gildardo Rodríguez Vargas, empleó el mecanismo jurídico establecido en el Código de Minas para obtener su protección, esto es el amparo minero el cual efectivamente fue otorgado por la autoridad minera nacional, inicialmente mediante las Resoluciones 0115 del 12 de mayo de 2008 y 060 del 27 de febrero de 2009, ambas de INGEOMINAS, y posteriormente por la ANM mediante la Resolución 00485 de 2019.

También, como se indicó en el mismo acápite, la ANM en dicha Resolución ordenó el desalojo del perturbador en cumplimiento de lo establecido en los artículos 161 y 306 del Código de Minas.<sup>4</sup>

En firme y vigentes las Resoluciones antes indicadas, la sociedad Miner Group S.A.S., solicitó al Alcalde Local de Ciudad Bolívar su cumplimiento. Sin embargo, dicho funcionario -en dos administraciones diferentes- se negaron a cumplir con dicha orden con argumentos totalmente cuestionables. Ante ello, la sociedad en cita acudió al mecanismo judicial previsto para obtener el cumplimiento de actos administrativos, esto es la acción de cumplimiento, la cual fue declarada improcedente en primera instancia y negada en segunda instancia, también con argumentos a mi juicio deleznable y carentes de prueba, como veremos más adelante en este mismo escrito.

---

<sup>4</sup> **“ARTÍCULO 161. DECOMISO.** Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.”

**“ARTÍCULO 306. MINERÍA SIN TÍTULO.** Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.”

Así las cosas, la sociedad Miner Group S.A.S. ha ejercido todos los mecanismos jurídicos a su alcance sin que a la fecha, más de dos años de haberse expedido la última Resolución de amparo, esto es la Resolución 00485 de 2019 de la ANM, el Alcalde Local de Ciudad Bolívar haya cumplido con las órdenes impartidas por la autoridad minera nacional.

**1.3. Que se cumpla el requisito de la inmediatez:**

La sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que resolvió la apelación interpuesta contra el fallo del Juzgado 39 Administrativo del Circuito de Bogotá, fue notificada el 10 de noviembre de 2020, por lo cual, y teniendo en cuenta la vacancia judicial, la presente acción de tutela se interpone menos de 2 meses después de la notificación del fallo de segunda instancia, cumpliéndose con el requisito de inmediatez.

**1.4. Cuando se trate de una irregularidad procesal, la misma debe tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y debe afectar los derechos fundamentales de la parte actora:**

En el presente caso no existe una irregularidad procesal en cuanto tanto el Juez 39 Administrativo de Cundinamarca como la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adoptaron su decisión sin soporte probatorio lo cual genera un defecto fáctico, el cual analizaremos *in extenso* más adelante en este mismo escrito.

**1.5. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial**

Los hechos que generaron la vulneración de los derechos fundamentales del accionante fueron claramente identificados en el acápite de “Hechos” de la presente demanda. La vulneración de los derechos fundamentales se explica en el presente acápite de “Fundamentos de Derecho”.

**1.6. Que no se trate de sentencias de tutela**

Las providencias que generan la vulneración de los derechos fundamentales y, en consecuencia, permiten incoar la presente demanda, no son sentencias de tutela.

## 2. Causales específicas que determinan la procedencia de la tutela: Defecto fáctico

### 2.1. Aspectos generales:

Entre las causales específicas que viabilizan la acción de tutela contra una providencia judicial se encuentra el denominado “Defecto fáctico” cuya evolución jurisprudencial ha permitido identificarlo desde dos dimensiones, así:

*“La Corte ha identificado dos dimensiones en las que se presentan defectos fácticos: **Una dimensión negativa** que ocurre cuando el juez niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su valoración y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. **Esta dimensión comprende las omisiones en la valoración de pruebas determinantes para identificar la veracidad de los hechos analizados por el juez.** Y **una dimensión positiva**, que se presenta generalmente cuando el juez aprecia pruebas esenciales y determinantes de lo resuelto en la providencia cuestionada que no ha debido admitir ni valorar porque, por ejemplo, fueron indebidamente recaudadas (artículo 29 C. P.) o cuando **da por establecidas circunstancias sin que exista material probatorio que respalde su decisión**, y de esta manera vulnera la Constitución”<sup>5</sup> (Subrayado fuera de texto)*

De acuerdo con lo anterior, el defecto fáctico se presenta en su dimensión negativa cuando:

- (i) Se omite o niega el decreto o la práctica de pruebas determinantes.
- (ii) Se valora defectuosamente el material probatorio.
- (iii) Se omite la valoración de la prueba y se tiene por no probado un hecho que emerge claramente de dicha prueba.

Y, en su dimensión positiva cuando:

- (iv) Se acepta una prueba ilícita
- (v) Se tiene por probados hechos sin que exista prueba de ellos

---

<sup>5</sup> Sentencia T-102 del 16 de febrero de 2016. MP: Humberto Sierra

## 2.2. El defecto fáctico en la sentencia del Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá

Mediante sentencia del 25 de septiembre de 2020, el Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá declaró improcedente la demanda interpuesta por el suscrito apoderado de la sociedad Miner Group S.A.S. argumentando, entre otras cosas, lo que sigue:

### 2.2.1. Sobre que el desalojo ordenado por la ANM se encuentra sometido al pago de la caución por la servidumbre minera

Según dicho operador judicial:

*“En este orden de ideas, además de comprobarse la actuación de la demanda que descartaría, de por sí el requisito de la renuencia de cumplimiento, **se resalta que la Autoridad impuso una orden de pagar caución, previa al desalojo solicitado sin que la sociedad MINER GROUP SAS acredite el cumplimiento de dicha orden.**”*  
(Resaltado fuera del texto original)

Para llegar a la anterior conclusión, el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá tuvo en cuenta la Resolución 034 del 3 de octubre de 2018 en virtud del cual la Gobernación de Cundinamarca revocó un amparo que había sido concedido por el Alcalde Local de Ciudad Bolívar mediante la Resolución 00181 de del 17 de julio de 2015. La parte resolutive de la Resolución 034 de 2018 establece lo que sigue:

**“Artículo Primero:** Revocar la decisión de amparo administrativo minero concedida por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar del Distrito Capital de Bogotá adoptada mediante Resoluciones No. 011 del 23 de enero de 2015 y 00081 del 17 de julio de 2015 (...)

**Artículo Segundo:** Precisar a las partes procesales Miner Group S.A.S. y Gildardo Rodríguez Vargas y Constriturar Ltda que para hacer uso eficiente de la servidumbre minera impuesta sobre el predio Villa Paula identificado con matrícula inmobiliaria 50S-40151954 de propiedad del señor Gildardo Rodríguez **Vargas debe acreditarse anticipadamente el pago efectivo de la indemnización fijada por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar (...)**”  
(Resaltado fuera del texto original)

Como se evidencia con la simple lectura del aparte citado, la decisión de la Gobernación de Cundinamarca se refiere al **pago de la caución por el predio Villa Paula** de propiedad del sr. Gildardo Rodríguez Vargas, **mas no de los otros seis (6) predios que conforman el área del título minero 16432**. Y ello tiene una razón lógica: el amparo administrativo que había sido concedido por el Alcalde Local de Ciudad Bolívar, y que fue

posteriormente revocado por la Gobernación de Cundinamarca, **se refería únicamente al predio Villa Paula.**

En efecto, el 17 de julio de 2015 el Alcalde Local de Ciudad Bolívar expidió la Resolución 00181, mediante la cual resolvió lo siguiente:

*“PRIMERO: CONCEDER el Amparo Administrativo solicitado por la señora ADRIANA JANETH BLANCO CONCHA, identificada con C.C. 63.503.669 en su calidad de Representante Legal de la empresa MINER GROUP S.A.S. sobre el área objeto del título minero concesión 16432 **por la perturbación de la que es objeto para la explotación en el predio denominado Villa Paula** de la ciudad de Bogotá, por parte del señor GILDARDO RODRÍGUEZ VARGAS Y/O CONSTRITURAR LTDA en los puntos que se indican a continuación:...”* (Resaltado fuera de texto)

Teniendo en cuenta que el amparo concedido mediante la Resolución 00181 de 2015 se refirió únicamente al predio Villa Paula, resulta evidente que la revocatoria de esa Resolución realizada por la Gobernación de Cundinamarca, y el consecuente condicionamiento del desalojo al pago de la caución por la servidumbre minera, **se también se refiere únicamente al predio Villa Paula**, pero no a los seis (6) predios que conforman el área del título minero 16432.

Por el contrario, y a diferencia de la Resolución 00181 de 2015, la Resolución de amparo 000485 del 24 de julio de 2019 proferida por la ANM **se refiere a toda el área del título minero 16432 y no solo al predio Villa Paula por lo cual dicha autoridad ordena el desalojo de toda el área del título.** Veamos nuevamente los artículos tercero y cuarto de esta última Resolución:

**ARTÍCULO TERCERO-** En consecuencia, se ordena el desalojo y la suspensión inmediata y definitiva de los trabajos y obras que realiza el querellado dentro del área del título minero No 16432.

**ARTÍCULO CUARTO** – Una vez ejecutoriado el presente acto administrativo, comisionese al señor Alcalde Local de Ciudad Bolívar en jurisdicción de la Ciudad de Bogotá D. C., para que proceda conforme a los artículos 161, 309 y 306 de la Ley 685 de 2001, al cierre definitivo de los trabajos, desalojo de los perturbadores, al decomiso de elementos instalados para la explotación y a la entrega de los minerales extraídos por los perturbadores al titular minero.

Así las cosas, tenemos la siguiente situación que estructura el defecto fáctico en que incurrió el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá:

- (i) La acción de cumplimiento se interpuso para el cumplimiento, entre otras, de la Resolución de amparo 000485 del 24 de julio de 2019 proferida por la ANM.



- (ii) El Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá la declaró improcedente, entre otras circunstancias -que en este punto de análisis nos incumbe- debido a que la sociedad Miner Group S.A.S. no ha pagado la caución por la servidumbre utilizada. En el fallo de primera instancia dicho operador judicial menciona lo que sigue:

*“...se resalta que la Autoridad impuso una orden de pagar caución, previa al desalojo solicitado sin que la sociedad MINER GROUP SAS acredite el cumplimiento de dicha orden.”*

- (iii) Toda vez que la ANM no impuso ninguna orden de pagar una caución como requisito previo al desalojo ordenado, es claro que el Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá se refiere al condicionamiento impuesto por la Gobernación de Cundinamarca en la Resolución 034 del 3 de octubre de 2018.
- (iv) Sin embargo, dicho condicionamiento impuesto por la Gobernación de Cundinamarca se refiere únicamente al predio Villa Paula y no a los otros seis (6) predios sobre los cuales se otorgó el título minero 16432.
- (v) Es claro, entonces, que el Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá no tuvo en cuenta, ni la parte considerativa ni la parte resolutive de la Resolución de amparo 000485 del 24 de julio de 2019 proferida por la ANM, la cual fue precisamente la Resolución que se pretendía hacer cumplir.
- (vi) En este orden de ideas se conforma un defecto fáctico en su dimensión negativa en tanto y en cuanto el citado operador judicial omite valorar una prueba, esto es, la Resolución de amparo 000485 del 24 de julio de 2019, la cual **no condiciona el desalojo del perturbador del área del título al pago de ninguna caución**
- (vii) También el mismo Juez incurre en el mismo defecto, pero esta vez en su dimensión positiva, al dar por sentado que para el desalojo ordenado por la ANM se debía acreditar el pago de la caución cuando **no existe prueba alguna de que dicha autoridad nacional hubiera condicionado el desalojo a ese pago.**
- (viii) Por último, el mismo Juez incurre en un error en la valoración de los documentos de prueba ya que basó su decisión únicamente en la Resolución 034 de 2018 proferida por la Gobernación de Cundinamarca, la cual, como antes se explicó, **se refiere únicamente al desalojo del predio Villa Paula**

**previo el pago de la caución por la servidumbre en este predio-** recuérdese que respecto de los otros seis (6) predios no se ha fijado ninguna caución-.

De esta forma, se demuestra en defecto fáctico en que incurre el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá.

### **2.3. El defecto fáctico en la sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:**

Mediante sentencia notificada el 10 de noviembre de 2020, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la acción de cumplimiento, argumentando lo siguiente:

#### **2.3.1. En relación con las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009:**

En el fallo de segunda instancia, dicha Sección señala lo siguiente:

*“Respecto a dichas órdenes, la Alcaldía accionada expresó que, en visitas de 30 de octubre de 2009 y 19 de febrero de 2010, se dio cumplimiento y se determinó que no se observaba ejercicio ilegal de la minería, que no había lugar a desalojo alguno y se fijó el 5 de marzo de 2010, para determinar los términos de servidumbre.*

*(...)*

*En ese escenario para la Sala es dable afirmar que las órdenes contenidas en las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009, fueron cumplidas en su oportunidad por la accionada, a través de un proceso policivo donde se concluyó 1) que no había ejercicio ilegal de la minería y 2) que debía pagarse servidumbre al dueño del terreno, previo a ejercer el título minero amparado.”*

Sobre lo mencionado por el Tribunal, resultan pertinentes las siguientes precisiones:

#### **2.3.1.1. El Alcalde Local de Ciudad Bolívar no debía verificar si había o no minería ilegal**

Efectivamente, la autoridad minera nacional en ese entonces, es decir INGEOMINAS, ya había constatado que el sr. Gildardo Rodríguez Vargas estaba ejerciendo minería ilegal

dentro del área del título 16432, por lo cual mediante la Resolución 115 de 2008 ordenó lo que sigue:

**ARTICULO TERCERO.-** Ordenar el cierre y la suspensión de los trabajos ilícitos que dentro del área del contrato No **16432** adelantada por el señor **GILDARDO RODRIGUEZ VARGAS** y cualquier otra persona, cuyo titulares son los señores **GUSTAVO ADOLFO MATALLANA ANDRADE Y RICARDO ALFONSO MATALLANA ANDRADE**, de acuerdo a la parte motiva del presente proveído.

Así, INGEOMINAS ordenó el cierre y suspensión de los trabajos ilícitos que estaba realizando el sr. Gildardo Rodríguez Vargas dentro del área del título minero 16432, que no dentro del predio Villa Paula de propiedad de dicho señor.

Y, contrariamente a lo afirmado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en la visita del 19 de febrero del 2010 el Alcalde Local de Ciudad Bolívar constató que el sr. Gildardo Rodríguez Vargas estaba realizando actos de perturbación, por lo cual en el Acta de la Visita se consignó lo que sigue:

*“El señor alcalde Dr. Edgar Orlando Herrera Prieto manifiesta: solicitamos a la autoridad minera Ingeominas informe a este despacho si existe explotación ilegal dentro del título minero 16432 (...) Ingeniero Ingeominas: Dentro del recorrido por el contrato 16432 no se observan actividades de extracción minera, sin embargo existe infraestructura de beneficio y patios de acopio del mineral procesado dentro del título antes mencionado.”*  
(Resaltado fuera de texto)

Si bien al momento de hacerse la visita, aparentemente los perturbadores no estaban haciendo ninguna actividad extractiva, el funcionario de INGEOMINAS constató que había infraestructura y patios de acopio de las personas que estaban ejerciendo una actividad minera ilegal en el título 16432, por lo cual correspondía al Alcalde proceder al cierre y decomiso de la infraestructura encontrada.

**2.3.1.2. En las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 no se condicionó el desalojo o suspensión de las actividades del perturbador al pago de la caución.**

Aunque el Tribunal insiste en que se debía pagar la caución previa a cualquier orden de desalojo, ello carece de sustento por una clara y potísima razón: **al momento en que INGEOMINAS expidió las Resoluciones 115 y 060, no se había fijado ninguna caución por el uso de la servidumbre minera** -caución que, recuérdese, sólo se ha fijado para uno (1) de los siete (7) predios sobre los cuales se otorgó el título minero 16432-.

### **2.3.2. En relación con la Resolución 000485 de 2019 de la ANM:**

En relación con esta Resolución, la Sección Segunda del Tribunal afirmó lo que sigue:

*“De dichas órdenes [Se refiere a las de la Resolución 000485] que según la accionada están incumplidas por la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, **no existe evidencia de que le hayan sido comunicadas al presunto perturbador**, pues como se lee, allí se dijo que en su momento se oficiaría y comisionaría a la demandada, pero esta señaló que tal evento no ha ocurrido y que, aunque así hubiese sido, la existencia de una caución pendiente de pago, impide efectuar cualquier tipo de acción de protección al título minero de la accionante.”* (Resaltamos)

Sobre la posición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideramos que deben hacerse los siguientes señalamientos:

#### **2.3.2.1. La Resolución 000485 de 2019 de la ANM no debía comunicarse al perturbador**

Lo anterior constituye una verdadera perogrullada: la concesión del amparo minero y especialmente la orden dirigida a la autoridad de Policía para que proceda al cierre y desalojo del perturbador, no debía ser comunicada a éste último, como lo entiende el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Y es que sería absolutamente ilógico que la orden de la autoridad minera nacional para que la autoridad de Policía -en este caso el Alcalde Local- procediera a hacer un desalojo, debiera comunicarse previamente al perturbador para que esa autoridad de Policía cumpliera la orden de aquella. Ello haría totalmente nugatorio el derecho del titular minero beneficiado con el amparo ya que la efectividad del amparo, bajo esa tesis, dependería si se notifica o no a quien precisamente dio origen al amparo.

#### **2.3.2.2. El cumplimiento de las ordenes de la ANM contenidas en la Resolución 000485 de 2019 no están sujetas al pago de la caución minera**

El análisis contenido en el numeral 2.2.1. anterior de este escrito, resulta totalmente aplicable a la posición de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por lo cual en este punto nos remitimos a dicho numeral.

### 2.3.2.3. Conclusiones de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca

Por último, la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca llega a unas supuestas “conclusiones” las cuales -lejos de concluir- contienen afirmaciones o ideas, que no habían sido tratadas con anterioridad. “Concluye” dicho Tribunal:

*“Por lo anterior resulta factible concluir que carece la acción de cumplimiento de sus requisitos más significativos, entre los cuales destaca el Tribunal los referidos a órdenes imperativas, claras, precisas e irrefutables, ya que como se puede inferir de la situación fáctica expuesta en párrafos precedentes, **los actos administrativos primigenios, presentados para su cumplimiento, están siendo discutidos para su ejecución, por cuanto existe en el momento una actuación inconclusa,** dentro de la cual la sociedad accionante está omisa en el cumplimiento de una carga patrimonial que se le impuso, para la procedencia del amparo.*

*Y la que se expidió de manera reciente **no se ha notificado o comunicado a la accionada,** de tal forma que no es posible que se le tenga como renuente.” (Resaltado fuera del texto original)*

La supuesta “conclusión” resulta ininteligible en tanto:

- (i) Las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 **no están siendo objeto de discusión alguna, como erróneamente lo afirma el Tribunal.** Por el contrario, ellas se encuentran en firme y vigentes como lo determinó la ANM mediante la Resolución 0258 del 8 de abril de 2019 (Ver Hecho No. 9 de esta demanda).
- (ii) El cumplimiento de las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 no está sujeto al pago de la caución minera ya que cuando éstas se expidieron la caución no se había establecido.
- (iii) La Resolución que se expidió de manera reciente, esto es la 000485 de 2019 de la ANM, **sí fue comunicada a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar.** Varias pruebas soportan este hecho, entre ellas el oficio de la ANM dirigido al Alcalde en el cual se solicita informe sobre las actuaciones surtidas en orden a su

cumplimiento y el oficio la ANM a la Procuraduría General de la Nación (Ver Hechos No. 16 y 17 de esta demanda) y la misma respuesta de la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar a la petición de Miner Group S.A.S. para el cumplimiento de esa Resolución en la cual se denota el conocimiento que esa Alcaldía tiene de la Resolución 000485 de 2019 (Ver Hecho No. 22)

### **2.3.3. Configuración del defecto fáctico en la sentencia de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

De conformidad con el análisis precedente, la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, adolece de un defecto fáctico en su dimensión negativa por las siguientes razones:

- (i) Concluye que el Alcalde Local de Ciudad Bolívar en la visita del 10 de febrero de 2009 estableció que el perturbador no hacía minería ilegal, cuando esa circunstancia no se encuentra relacionada en el Acta correspondiente a esa visita.
- (ii) Concluye que en las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 se condicionó el desalojo o suspensión de las actividades del perturbador al pago de la caución, cuando ese condicionamiento no se encuentra establecido en esas Resoluciones debido a que para la fecha en que éstas se habían expedido, la caución ni siquiera había sido fijada.
- (iii) Concluye que la Resolución 000485 de 2019 de la ANM no se podía cumplir debido a que no se había comunicado al perturbador, cuando dicha Resolución debía ser cumplida por el Alcalde y no por el perturbador.
- (iv) Concluye que el cumplimiento de las ordenes de la ANM contenidas en la Resolución 000485 de 2019 están sujetas al pago de la caución minera, cuando ese condicionamiento no fue establecido en por la autoridad minera nacional.
- (v) Concluye que la Resolución 000485 de 2019 de la ANM no ha sido comunicada a la Alcaldía Local de Ciudad Bolívar, cuando los documentos aportados a la demanda demuestran que esa Alcaldía si fue notificada y tiene pleno conocimiento de la Resolución de la ANM.

E incurre en defecto fáctico en su dimensión positiva en cuanto:



- (vi) Concluye que las Resoluciones 115 de 2008 y 060 de 2009 están siendo objeto de discusión cuando no existe documento probatorio que acredite que a la fecha esa discusión se esté tramitando.

### 3. Causales específicas que determinan la procedencia de la tutela: Defecto sustantivo:

#### 3.1. Aspectos generales

En términos generales se ha aceptado jurisprudencialmente que el defecto sustantivo surge cuando el operador judicial aplica una norma legal en forma totalmente equivocada ya que la norma no está vigente (por derogatoria o declaratoria de inexecutable) o ella no se adecúa a la situación fáctica que debía ser decidida por dicho operador.

En términos de la Corte Constitucional se presenta este defecto cuando:

*“(i) la sentencia se fundamenta en una norma que no es aplicable porque a) **no es pertinente**, b) ha sido derogada y por tanto perdió vigencia, c) es inexistente, d) ha sido declarada contraria a la Constitución, o e) a pesar de que la norma cuestionada está vigente y es constitucional, **no se adecúa a la situación fáctica a la cual se aplicó**, porque la norma utilizada, por ejemplo, se le dan efectos distintos a los señalados expresamente por el legislador;*

*(ii) a pesar de la autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma al caso concreto, no se encuentra, prima facie, dentro del margen de interpretación razonable o “la aplicación final de la regla es inaceptable por tratarse de una interpretación contraevidente (interpretación contra legem) o claramente perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes” o cuando se aplica una norma jurídica de forma manifiestamente errada, sacando de los parámetros de la juridicidad y de la interpretación jurídica aceptable la decisión judicial;” (El resaltado es nuestro)*

En el caso que nos ocupa, las entidades accionadas también incurrir en este tipo de defectos, como se analiza a continuación.

### 3.2. Defecto sustantivo en la sentencia del Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá

El Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá consideró improcedente la acción de cumplimiento por las siguientes circunstancias:

- (i) Las Resoluciones de INGEOMINAS y de la ANM no son actos administrativos sino actos jurisdiccionales.

Según dicho operador judicial, las decisiones sobre amparo minero es un acto jurisdiccional y no un acto administrativo, por lo cual la acción incoada no era procedente en cuanto la acción de cumplimiento tiene la finalidad de hacer cumplir una norma con fuerza de ley o un acto administrativo. Sustenta su tesis el Despacho con una sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico.

Sobre la anterior argumentación, obligado es decir que en estricto sentido las sentencias de los Tribunales Administrativos no conforman la jurisprudencia como fuente de derecho, como son lo son las sentencia de la Corte Constitucional. Y es precisamente esta Corte -que no el Tribunal del Atlántico- **la que ha establecido la diferencia entre un acto administrativo y acto jurisdiccional**. Así, en sentencia de 1998, dicha Corporación señaló lo siguiente<sup>6</sup>:

*“Existen elementos formales que permiten establecer una diferencia entre ambos tipos de actos. De un lado, por sus efectos, pues el acto administrativo no goza de fuerza de cosa juzgada mientras que el jurisdiccional es definitivo, por lo cual el primero puede ser revocado, incluso estando ejecutoriado, a menos que exista una situación jurídica consolidada, mientras que el acto jurisdiccional, una vez resueltos los recursos ordinarios y, excepcionalmente, los extraordinarios, es irrevocable. De otro lado, estos actos también se diferencian por la naturaleza de sujeto que los emite, pues sólo puede producir actos judiciales un funcionario que tenga las características de predeterminación, autonomía, independencia e inamovilidad propia de los jueces, En efecto, lo propio del juez es que no sólo deber estar previamente establecido por la ley (juez natural) sino que, además, debe ser ajeno a las partes en la controversia (imparcial), sólo está sujeto al derecho y no a instrucciones de sus superiores o de los otros poderes (independiente), y goza de una estabilidad suficiente para poder ejercer su independencia y autonomía (inamovilidad). Por el contrario, el funcionario administrativo carece de algunos de esos rasgos. Desde el punto de vista constitucional, la distinción entre acto administrativo y acto jurisdiccional es en el fondo el carácter definitivo o no de la decisión tomada por la autoridad estatal.*

---

<sup>6</sup> Sentencia C-189/98 MP: Alejandro Martínez Caballero

Según la orientación de la Corte Constitucional, la Resolución de la ANM no puede ser un acto jurisdiccional ya que el funcionario que la expide no tiene las características de un juez (inamovilidad, imparcialidad e independencia). Si bien la decisión de la ANM puede ser entendida como una decisión jurisdiccional, propia de las actuaciones policivas, **se trata un acto administrativo con contenido jurisdiccional o un acto administrativo jurisdiccional**. Pero nunca puede equipararse esa decisión de un funcionario de la administración con la decisión de un Juez y por tanto la decisión de la ANM no puede ser considerada como un acto jurisdiccional por las razones explicadas por la Corte Constitucional.

Así las cosas, en tanto la Ley 393 de 1997 establece la viabilidad de la acción de cumplimiento para normas con fuerza de ley o actos administrativos sin entrar a ninguna distinción sobre éstos últimos, el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá no puede hacer tal diferenciación, es decir, establecer que la acción de cumplimiento es válida para unos actos administrativos, pero no para otros.

Por ello, el artículo 105 del CPACA excluye expresamente de la jurisdicción de lo contencioso administrativo a las decisiones de proferidos en juicios de policía. Si éstas decisiones no son actos administrativos sino actos jurisdiccionales como lo acepta el Juez 39, prohibiendo la tesis del Tribunal Administrativo del Atlántico, no hubiera sido necesario establecer expresamente esa excepción ya que al ser un acto jurisdiccional no puede ser revisado por otra instancia jurisdiccional.

Nótese igualmente por parte de los Honorables Consejeros de Estado, que el mismo artículo 105 excluye también las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, como por ejemplo las decisiones jurisdiccionales de la Superintendencia de Industria y Comercio. Pero esas facultades jurisdiccionales le fueron otorgadas por el legislador. Por el contrario, a la ANM ninguna ley le ha otorgado funciones jurisdiccionales.

- (ii) El Alcalde Local de Ciudad Bolívar no ha sido comisionado para hacer el desalojo

De acuerdo con el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá, la Resolución 485 de 2019 indica que la ANM **comisionará** al Alcalde Local de Ciudad Bolívar para hacer el desalojo ordenado en dicho acto administrativo. Sin embargo, continúa dicho Juez, la ANM nunca hizo un acto de comisión al Alcalde Local.

Sobre lo anterior debe indicarse que si bien es cierto que el artículo cuarto de la Resolución expedida por la ANM señala que se “comisiona” al Alcalde Local de Ciudad Bolívar para que proceda conformidad con los artículos 161, 306 y 309 de la Ley 685 de

2002, también lo es que éstos artículos consagran orden explícitas a las autoridades policivas y mineras para combatir la minería ilegal.

En efecto, el artículo 161 establece que:

*“Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio **o por aviso** o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. **La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.**”* (Subrayado fuera de texto)

Tal y como se desprende con la simple lectura de la disposición precitada, el Alcalde Local tiene la obligación –que no la facultad- de suspender, en cualquier tiempo, cualquier actividad minera que no cuente con título habilitante cuando por aviso o queja **de cualquier persona**, tenga conocimiento de una actividad ilícita. Obviamente, si esa suspensión debe ser desplegada por el Alcalde ante un aviso o queja de cualquier persona, resulta evidente que la misma actuación debe ser realizada cuando el aviso –la norma no dice qué tipo de aviso- es efectuado por la ANM.

En este sentido, nos preguntamos: ¿Si la norma obliga al Alcalde Local a actuar por un aviso de cualquier persona, no debería también actuar cuando existe una Resolución de la ANM en la que se indica que existe un explotador ilícito y se da la orden de aplicar el artículo 306 del Código de Minas? La respuesta a este interrogante es incuestionablemente afirmativa.

A su turno, el artículo 309 de la misma codificación establece en su segundo inciso lo que sigue:

*“En la misma diligencia y previo dictamen de un perito designado por el alcalde, que conceptúe sobre si la explotación del tercero se hace dentro de los linderos del título del querellante, **se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos.** Además de las medidas señaladas, el alcalde pondrá en conocimiento de la explotación ilícita del perturbador a la competente autoridad penal.”* (Resaltamos)

Complementando lo establecido en el artículo 306 del Código de Minas, ésta última disposición indica que previo dictamen “se ordenará” el desalojo del perturbador. En

ningún aparte se indica que **además de la orden se debe proferir un acto de comisión** al Alcalde Local.

Y es que en el presente caso no es jurídicamente procedente que la ANM profiera un acto procesal de comisión para el Alcalde Local de Ciudad Bolívar. En efecto, el acto procesal de comisión, tal y como lo ha enseñado la Corte Suprema de Justicia:

*“...constituye una forma de delegación de competencia en cuya virtud un juez traslada a otro de igual o menor jerarquía -dentro de la misma especialidad de la jurisdicción- o a ciertas autoridades oficiales -en los casos expresamente previstos-, algunas de las facultades de instrucción y ejecución que le asisten, con el fin de que agote determinados actos de carácter instrumental que son necesarios para la buena marcha del proceso.*

*No hay, pues, un desprendimiento de la potestad decisoria, ni de la dirección del juicio; se trata, simplemente, de un mecanismo establecido para que respecto de un acto procesal específico el comisionado haga las veces del comitente e, investido de ese ropaje, dé buena cuenta del encargo que se le hace, cumplido el cual, habrá de remitir su actuación para que haga parte del expediente”<sup>7</sup>*

Tal y como se explica en la providencia precitada, la comisión implica la competencia del comitente para efectuar un acto procesal determinado, pero que por economía procesal se delega a otro funcionario la ejecución de ese acto.

En materia minera, es claro que **la ANM no tiene facultades de policía** para hacer un acto de desalojo, por lo que, si no tiene esa facultad, por simple sustracción de materia no puede “comisionarla” a un Alcalde Local. Por el contrario, éste último **sí tiene atribuida** una facultad de policía para efectuar dichos desalojos. Por lo anterior, es claro que **la ANM no puede expedir un acto de comisión para el cumplimiento de una facultad que esa autoridad nacional no tiene.**

Vale la pena poner en conocimiento de los Honorables Magistrados del Consejo de Estado que esta es una posición jurídica que también comparte la ANM. Efectivamente, en respuesta a un derecho de petición elevado por la sociedad Miner Group S.A.S. el pasado 12 de noviembre en la cual se solicitaba a la ANM la expedición de un acto de comisión, ésta autoridad nacional, en documento fechado 2 de diciembre de esa misma anualidad, precisó lo siguiente sobre el tema que nos ocupa:

---

<sup>7</sup> Sala de Casación Penal, sentencia del 19 de febrero de 2019. MP: Eugenio Fernández

*“Dentro del trámite administrativo adelantado por la Agencia Nacional de Minería, frente al amparo administrativo interpuesto por el titular del contrato de concesión No 16432 y que fue resuelto mediante las Resoluciones GSC No 000574 del 20 de septiembre de 2018 revocada por la GSC No 000435 del 24 de julio de 2019, se concedió el amparo administrativo en contra del señor Gildardo Rodríguez Vargas, por las actividades evidenciadas y ejecutadas en el área del contrato 16432, en consecuencia ordenándose el desalojo y suspensión inmediata y definitiva de los trabajos y obras que realiza el querellado, situación que está plenamente descrita en los actos administrativos relacionados junto con el informe de verificación en campo.*

*Al respecto, es preciso indicar que la Ley 685 de 2001, norma vigente y aplicable a los títulos mineros que regula el procedimiento de los amparos administrativos establece claramente en el artículo 309, que se ordenará el desalojo del perturbador, la inmediata suspensión de los trabajos y obras mineras de este, el decomiso de todos los elementos instalados para la explotación y la entrega a dicho querellante de los minerales extraídos, acción en cabeza del Alcalde de la jurisdicción del título minero, lo anterior, como premisa de lo establecido en el artículo 308 de la misma ley, en la que deja la potestad de presentar la solicitud de amparo administrativo ante la Alcaldía o ante la autoridad minera nacional.*

*Claro es que la solicitud de amparo administrativo radicada por el titular del contrato No 16432, fue presentada ante la Agencia Nacional de Minería el 30 de marzo de 2017, la cual fue resuelta por medio de los actos administrativos descritos y en las que se ordenó el desalojo y suspensión de cualquier labor de explotación minera no autorizada por el titular y adelantada por el querellado, **por lo que la orden en cabeza del Alcalde Local de Ciudad Bolívar debe ser ejecutada en virtud de lo ordenado por la ley y no estar sujeta a interpretaciones.**” (Resaltado fuera del texto original)*

Y más adelante en la misma respuesta, la misma ANM precisa:

*“Tal y como se expresó en el acápite anterior, la orden establecida en el acto administrativo de proceder con lo ordenado por el artículo 309 de la Ley 685 de 2001, no es potestativa, está radicada en cabeza del Alcalde Local de Ciudad Bolívar, quien debe propender por dar cumplimiento con las normas que rigen este procedimiento administrativo, razón por la cual sólo está sujeto a lo resuelto por la Resolución GSC No 000485 del 24 de julio de 2019, **más no por comisión alguna expedida por esta autoridad.**” (Resaltado fuera de texto)*

Así, nuestra máxima autoridad minera precisa que la orden establecida en la Resolución 000485 de 2019 debe ser cumplida por el Alcalde Local de Ciudad Bolívar en virtud de atribuciones legales y por ende no puede estar sometida a interpretaciones por parte de ese funcionario distrital no supeditada a la expedición de un acto de comisión.

En este orden de ideas resulta claro el defecto sustantivo en que incurre el Juez 39 Administrativo del Círculo de Bogotá, debido a que:

- (i) Aplica una providencia del Tribunal Administrativo del Atlántico que va en contravía de la posición de la Corte Constitucional.
- (ii) Exige el cumplimiento de la figura jurídica de la comisión, la cual es claramente inaplicable al presente caso.

### **3. La acción de tutela se erige como el único mecanismo válido para el cumplimiento de las órdenes contenidas en las Resoluciones proferidas por INGEOMINAS y la ANM**

Asumiendo en gracia de discusión que las Resoluciones de INGEOMINAS, y en especial la de la ANM, fueran actos jurisdiccionales como lo admite el Juzgado 39 Administrativo del Círculo de Bogotá, prohiendo una tesis del Tribunal Administrativo del Atlántico, obligado es entonces concluir que la presente acción de tutela sería el único mecanismo válido para hacer cumplir las órdenes de dichas autoridades mineras.

En efecto, ante la presencia de un acto jurisdiccional contentivo de órdenes a autoridades locales, no cabría un proceso ejecutivo por obligaciones de hacer toda vez que no se cumplen los parámetros establecidos en el artículo 422 del Código General del Proceso, toda vez que de conformidad con esta disposición, las sentencias que prestan mérito ejecutivo son las que contienen una condena y no una orden de actuación, como es el caso de las Resoluciones proferidas por dichas autoridades mineras.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, y ante la improcedencia de una acción de cumplimiento o de un proceso de ejecución, el único mecanismo válido para el cumplimiento de las órdenes impartidas por INGEOMINAS y la ANM es la presente acción de tutela.

## **V. Pruebas**

### **1. Documentales:**

Anexo copia de los siguientes documentos:

- 1.1. Demanda en ejercicio de la acción de cumplimiento
- 1.2. Sentencia de primera instancia proferida por el Juez 39 Administrativo de Cundinamarca

- 1.3. Sentencia de segunda instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Sub Sección A.
- 1.4. Documento 20203320371721 de fecha 2 de diciembre de 2020 de la ANM, Asunto: Respuesta oficio radicado No 20201000858072 del 12 de noviembre de 2020

## **VI. Notificaciones:**

Al Juzgado 39 Administrativo de Cundinamarca en el siguiente correo electrónico: [admin39bt@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:admin39bt@cendoj.ramajudicial.gov.co)

A la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el siguiente correo electrónico: [redesseco2tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:redesseco2tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

A la sociedad accionante en la Calle 29 No. 19A-15, torre 8, casa 103 en el Municipio de Mosquera (Cundinamarca), correo electrónico [minergroupsas@gmail.com](mailto:minergroupsas@gmail.com)

Al suscrito apoderado en la carrera 23 # 94-33, oficina 901, en Bogotá, correo electrónico [gdvabogado@gmail.com](mailto:gdvabogado@gmail.com)

## **VII. Anexos**

1. Certificado de existencia y representación legal de Miner Group S.A.S.
2. Poder debidamente otorgado

De los Honorables Magistrados, con todo respeto,



**GERMÁN DÁVILA VINUEZA**

CC No. 12.996.477

TP No. 123.456 C.S.J.