

ACCION DE CUMPLIMIENTO – Revoca - Rechazo de la demanda - Acto ficto - Acto expreso

Los accionantes afirmaron que la aceptación de la solicitud de contrato de concesión por parte de Ingeominas, hoy Servicio Geológico Nacional fue tácita, porque no emitió ningún acto que la aceptara o negara, y por tanto era imposible aportar copia del mismo, lo cual dio lugar al rechazo de la demanda por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá. Para la Sala, contrario a lo que sostienen los accionantes, la solicitud de concesión de exploración y explotación económica de un yacimiento de carbón mineral en jurisdicción del municipio de Chita [Boyacá] fue aceptada expresamente por parte de la administración... Así las cosas, entiende la Sala que como lo que pretenden los demandantes es que se cumpla el procedimiento para la firma del contrato de concesión, se cumplió el requisito que el a quo echó de menos, toda vez que sí obra en el expediente la copia del acto administrativo cuyo cumplimiento se solicita, es decir, el acto Por medio del cual se efectúa un requerimiento dentro del expediente GCE-131 que aceptó la propuesta de concesión y requirió para la suscripción de la minuta. En ese orden de ideas, se debe revocar la decisión impugnada y se ordenará al Tribunal analizar si se cumplen los demás requisitos para la admisión de la demanda y decidir lo que en derecho corresponda.

ACTO ADMINISTRATIVO – Clasificación

Según sus destinatarios: los actos administrativos pueden ser singulares, individuales o concretos los cuales tienen efectos respecto de una o varias personas determinadas; y actos generales, cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto.

Según el procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de trámite, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y resolutorios o definitivos que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo.

También pueden ser de ejecución cuando le dan eficacia al acto definitivo, permitiendo que este se materialice y cumpla sus fines. Es decir, no deciden una actuación, pues solo son expedidos para materializar o ejecutar esas decisiones previas.

Los actos administrativos se clasifican también en actos simples, complejos y colectivos. Los primeros son dictados por un solo órgano, sea individual o colegiado, que funge como unidad estructural. A su turno, los actos complejos, resultan del concurso de la voluntad de varios órganos de la administración. En el acto colectivo también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomas.

A su vez, los actos administrativos se pueden clasificar según la exteriorización de la voluntad por parte de la administración: el acto administrativo puede ser: i) expreso, cuando existe una inequívoca exteriorización de la voluntad de la administración ii) ficto o presunto cuando se configura el silencio administrativo negativo o positivo, esto es, no hay declaración de la voluntad de la administración; y iii) tácito, cuando la voluntad de la administración se supone o infiere.

En el derecho comparado, los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández para quienes el acto administrativo equivale a «...la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria», consideran que el acto administrativo tácito, es una declaración que “se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa». [Negrilla fuera de texto]

En este sentido, el acto administrativo tácito se ha identificado como una conducta que puede llevar a la materialización de la revocatoria directa de actos administrativos por una vía no dispuesta legalmente.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00510-01(ACU)

Actor: LUIS OLMIDAS CIFUENTES HERNANDEZ Y OTROS

Demandado: SERVICIO GEOLOGICO COLOMBIANO

La Sala decide la apelación interpuesta por la parte actora contra el auto de 2 de julio de 2013, a través del cual, el Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó la acción de cumplimiento instaurada por Luis Olmidas Cifuentes Hernández y Otros contra el Servicio Geológico Colombiano (antes INGEOMINAS).

I. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

En ejercicio de la acción de cumplimiento, el señor Luis Olmidas Cifuentes Hernández y otros, a través de apoderado, demandaron del Servicio Geológico Colombiano que se adelante el procedimiento para perfeccionar el contrato de concesión minera, cuya propuesta se declaró desistida por Resolución SCT 00115 de 26 de julio de 2007 de INGEOMINAS.

1.3. Hechos

- El 14 de marzo de 2005 los señores Luis Olmidas Cifuentes Hernández, Oscar Llanos Manosalva, Luis Esteban Olivares Sepúlveda, Juan Gabriel López Cordero, William Roberto González Sepúlveda, David de Jesús Velandia Sepúlveda y Nubaldo Cristancho Avendaño radicaron ante el Instituto Nacional de Geología y Minería “INGEOMINAS” hoy Servicio Geológico Colombiano, solicitud de concesión de exploración y explotación económica de un yacimiento de carbón mineral en jurisdicción del municipio de Chita (Boyacá).
- Mediante auto sin fecha, la Subdirección de Contratación y Titulación Minera del Servicio Geológico Colombiano, luego de evaluar la propuesta

de contrato de concesión, consideró procedente elaborar la respectiva minuta de contrato de concesión GCE-131, y dispuso requerir a los proponentes *“para que dentro del término perentorio de dos (2) meses contados a partir de la notificación por Estado de la presente providencia, se acerquen a las oficinas de INGEOMINAS a suscribir el correspondiente Contrato de Concesión, so pena de entender desistida su voluntad de continuar con el trámite de la propuesta.”*¹

- Por escritos radicados el 6 de junio y el 14 de junio de 2007, los proponentes pusieron en conocimiento del Personero y del Alcalde Municipal de Chita, respectivamente, las repetidas amenazas de desalojo y muerte recibidas por parte de un grupo armado al margen de la ley que operaba en la región, para que no firmaran el contrato de concesión con el Servicio Geológico Colombiano.²
- Dentro del término de dos (2) meses conferido los proponentes, estos no suscribieron el contrato de concesión GCE-131, en consecuencia, el Servicio Geológico Colombiano por Edicto No. 877-2007³ informó que por Resolución SCT 001115 de 26 de julio de 2007, se entendió desistida la propuesta de contrato de concesión.⁴
- Mediante escrito de 13 de marzo de 2012 los proponentes solicitaron al Servicio Geológico Colombiano revocar la Resolución SCT No. 001115, y firmar el contrato de concesión.⁵
- Por Resolución 001399 de 20 de abril de 2012 el Servicio Geológico Colombiano negó la anterior solicitud.⁶

1.4. El auto impugnado

- Por auto de 24 de junio de 2013 el Tribunal Administrativo de Boyacá inadmitió la demanda por considerar que: (i) aunque se pretendió el cumplimiento de la aceptación de la solicitud de concesión GCE-131 y se

¹ Folio 34.

² Folios 8 a 11.

³ Folios 35 a 36.

⁴ La Resolución SCT 001115 no obra en el expediente.

⁵ Folios 37 a 43.

⁶ Folios 44 a 45.

ordene la firma del contrato respectivo, no se señaló la naturaleza del acto de aceptación ni se aportó su copia (numeral 2 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997); y (ii) se dirigió al cumplimiento de un contrato estatal que no fue perfeccionado. En consecuencia, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 393 de 1996 otorgó un término de dos días para corregir la demanda.⁷

- El 28 de junio de 2013 los accionantes presentaron oportunamente escrito para subsanarla, en el que indicaron que: (i) el acto de aceptación de la solicitud de concesión fue tácito, por tanto no podían aportar copia del mismo; (ii) no pretendían el cumplimiento de las obligaciones a cargo de la administración contenidas en un contrato estatal, sino el cumplimiento del procedimiento para su firma; y (iii) no acudieron en su oportunidad a suscribir la propuesta de contrato de concesión por causas insuperables que se acreditan en el expediente.⁸
- Por auto de 2 de julio de 2013 el Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó la acción de cumplimiento porque los demandantes no subsanaron la demanda al no precisar la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido y no aportaron la copia respectiva, tal como se indicó en el auto de 24 de junio de 2013.⁹

1.5. La impugnación

El 10 de julio de 2013 los demandantes impugnaron la decisión del Tribunal Administrativo de Boyacá con los mismos argumentos expuestos en el escrito con que pretendieron subsanar la demanda.¹⁰

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

Si bien el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 dispone que *“Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia,*

⁷ Folios 53 a 54.

⁸ Folios 64 a 65.

⁹ Folios 66 a 67.

¹⁰ Folios 70 a 71.

carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas...”, esta Corporación ha entendido que el auto que rechaza la demanda es susceptible de apelación teniendo en cuenta que aún no se ha dado trámite a la acción misma¹¹. (Negrilla fuera de texto)

Es importante advertir que por tratarse de la apelación del auto que rechazó la demanda, la decisión es de Sala y no de ponente, según lo dispuesto en los artículos 125 y 243 numeral 1° del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011.

De conformidad con el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

2.2. Objeto de la impugnación

Es importante advertir que la competencia de la Sala en este caso se circunscribe a determinar si las razones del rechazo de la demanda de cumplimiento se ajustan o no a la normativa que rigen esa acción. Lo anterior significa que le está vedado a la Sección, entrar a examinar tópicos no alegados o que son propios del juez de la primera instancia.

2.3. Análisis del caso concreto

2.3.1. En el asunto que ocupa la atención de la Sala, los demandantes solicitaron que se cumpla el procedimiento para perfeccionar la propuesta de contrato de concesión minera, que el Servicio Geológico Colombiano entendió desistida por Resolución SCT número 00115 de 26 de julio de 2007, debido a que los proponentes no acudieron a suscribir el contrato dentro del término otorgado por la entidad.¹²

Para el efecto, los demandantes afirmaron que la aceptación de la solicitud de contrato de concesión por parte de la entidad fue **tácita**, ya *“que la administración*

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena, Auto de 27 de junio de 2000. Rad. ACU-1443. C.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora.

no admitió (sic), según su procedimiento interno para el efecto, acto alguno donde se aceptara o negara la solicitud (...)”

2.3.2. El Tribunal Administrativo de Boyacá rechazó la demanda porque los demandantes no señalaron **norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido** por parte del Servicio Geológico Colombiano. Argumentó que en caso de que hubiera existido acto administrativo incumplido por parte de la administración, los accionantes estaban en la obligación de aportarlo de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997.¹³

2.3.3. Para resolver si le asistía o no la razón al Tribunal Administrativo de Boyacá para rechazar la acción de cumplimiento, se debe precisar si el Servicio Geológico Colombiano aceptó expresa o tácitamente la propuesta de contrato de concesión presentada por los demandantes. Para ello, la Sala estudiará brevemente la clasificación de los actos administrativos.

2.3.3.1. Según sus destinatarios: los actos administrativos pueden ser singulares, individuales o concretos los cuales tienen efectos respecto de una o varias personas determinadas; y actos generales, cuando los destinatarios son indeterminados y su contenido es abstracto.

2.3.3.2. Según el procedimiento administrativo para su expedición: se clasifican en actos de **trámite**, que son aquellos que se profieren en el curso de la actuación administrativa, le dan impulso y agotan cada una de sus etapas, y que resultan necesarios para llegar a una decisión, pero no le ponen fin a la respectiva actuación; y **resolutorios o definitivos** que resuelven de fondo la cuestión, y con los cuales se concluye o finaliza el trámite o procedimiento administrativo.

También pueden ser de **ejecución** cuando le dan eficacia al acto definitivo, permitiendo que este se materialice y cumpla sus fines. Es decir, no deciden una actuación, pues solo son expedidos para materializar o ejecutar esas decisiones

¹² Folios 35 a 36.

¹³ Numeral 2 artículo 10 de la Ley 393 de 1997. Contenido de la solicitud. La solicitud deberá contener: (...) 2. La determinación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido. Si la acción recae sobre acto administrativo, deberá juntarse copia del mismo. Tratándose de acto administrativo verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia.

previas.¹⁴

2.3.3.3. Los actos administrativos se clasifican también en actos simples, complejos y colectivos. Los primeros son dictados por un solo órgano, sea individual o colegiado, que funge como unidad estructural. A su turno, los actos complejos, resultan del concurso de la voluntad de varios órganos de la administración. En el acto colectivo también intervienen distintos órganos, pero las voluntades se unen solamente en una única declaración permaneciendo jurídicamente autónomas.

2.3.3.4. A su vez, los actos administrativos se pueden clasificar según la exteriorización de la voluntad por parte de la administración: el acto administrativo puede ser: i) **expreso**, cuando existe una inequívoca exteriorización de la voluntad de la administración ii) **ficto o presunto** cuando se configura el silencio administrativo negativo o positivo, esto es, no hay declaración de la voluntad de la administración; y iii) **tácito**, cuando la voluntad de la administración se supone o infiere.

En el derecho comparado, los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás - Ramón Fernández para quienes el acto administrativo equivale a “...*la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*”¹⁵, consideran que el acto administrativo tácito, es una declaración que “**se manifiesta a través de comportamientos o conductas que revelan concluyentemente una posición intelectual previa**”.¹⁶ (Negrilla fuera de texto)

En este sentido, el acto administrativo tácito se ha identificado como una conducta que puede llevar a la materialización de la revocatoria directa de actos administrativos por una vía no dispuesta legalmente.¹⁷

2.3.4. Los accionantes afirmaron que la aceptación de la solicitud de contrato de concesión por parte de Ingeominas, hoy Servicio Geológico Nacional fue **tácita**,

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, Auto de 17 de marzo de 2011, Exp. 25000-23-24-000-2010-00261-01, C.P. Rafael E. Ostau de la Font Pianeta.

¹⁵ García de Enterría Eduardo y Fernández Tomás – Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Civitas S.A. Madrid – 1986. Págs. 504.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencia de 9 de marzo de 2006, M.P. Nohemí Hernández Pinzón. Rad. 52001-23-31-000-2005-01400-01(3853).

porque no emitió ningún acto que la aceptara o negara, y por tanto era imposible aportar copia del mismo, lo cual dio lugar al rechazo de la demanda por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá.

Para la Sala, contrario a lo que sostienen los accionantes, la solicitud de concesión de exploración y explotación económica de un yacimiento de carbón mineral en jurisdicción del municipio de Chita (Boyacá) fue **aceptada expresamente** por parte de la administración.

Obra en el expediente, el auto dictado por la Subdirección de Contratación y Titulación Minera de Ingeominas, *“Por medio del cual se efectúa un requerimiento dentro del expediente GCE-131”* en cuya parte considerativa se indicó:

“Que una vez reevaluada técnica y jurídicamente el 28 de noviembre de 2006, la propuesta de contrato de concesión radicada bajo la placa GCE-131, se estableció que era procedente elaborar la respectiva minuta de contrato de concesión.

Que la presente decisión se toma con fundamento en los artículos No. 297 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas), así como el artículo 13 del Decreto 01 de 1984, Código Contencioso Administrativo.”

En la parte resolutive de dicho acto administrativo se dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Requerir a los señores LUIS OLMIDAS CIFUENTES HERNÁNDEZ, JUAN GABRIEL LOPEZ CORDERO, DAVID DE JESÙS VELANDIA SEPÚLVEDA, OSCAR LLANOS MANOSALVA, WILLIAM ROBERTO GONZÁLEZ SEPÚLVEDA, LUIS ESTEBAN OLIVARES SEPÚLVEDA Y NUBALDO CRISTANCHO AVENDAÑO, para que dentro del término perentorio de dos meses (2) contados a partir de la notificación por Estado de la presente providencia, se acerquen a las oficinas de INGEOMINAS a suscribir el correspondiente Contrato de Concesión, so pena de entender desistida su voluntad de continuar con el trámite de la propuesta.”¹⁸

En ese orden de ideas, es indudable que en dicho acto, Ingeominas expresó en forma clara su voluntad de aceptar la propuesta, elaborar la minuta del contrato

respectiva, y por tanto, de requerir a los solicitantes para suscribirlo.

Se trata entonces, de un acto expreso de cuyo texto solo es posible concluir que la administración, luego de evaluar la propuesta de concesión presentada por Luis Olmidas Cifuentes Hernández y otros, la aceptó y por tal razón, dispuso lo pertinente para la firma del contrato.

Así las cosas, entiende la Sala que como lo que pretenden los demandantes es que se cumpla el procedimiento para la firma del contrato de concesión, se cumplió el requisito que el *a quo* echó de menos, toda vez que sí obra en el expediente la copia del acto administrativo cuyo cumplimiento se solicita, es decir, el acto *“Por medio del cual se efectúa un requerimiento dentro del expediente GCE-131”* que aceptó la propuesta de concesión y requirió a Luis Olmidas Cifuentes Hernández y otros para la suscripción de la minuta.

En ese orden de ideas, se debe revocar la decisión impugnada y se ordenará al Tribunal analizar si se cumplen los demás requisitos para la admisión de la demanda y decidir lo que en derecho corresponda.

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,

RSUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de 2 de julio de 2013, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá que rechazó la acción de cumplimiento instaurada por Luis Olmidas Cifuentes Hernández y otros contra el Servicio Geológico Colombiano. En su lugar, se **ORDENA** al Tribunal analizar si se cumplen los demás requisitos para la admisión de la demanda y decidir lo que en derecho corresponda.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **ENVÍESE** al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

SUSANA BUITRAGO VALENCIA

Presidenta

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

ALBERTO YEPES BARREIRO