

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplimiento del principio de subsidiariedad por cuanto no agotaron los medios de defensa judicial

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir requisito de relevancia constitucional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES DE ALTAS CORPORACIONES- Requisitos generales y especiales de procedibilidad son más estrictos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Cuarta de Revisión

Sentencia T-327 de 2023

Expediente: T-9.079.106

Acción de tutela instaurada por Alberto Maya Aarón y otros, contra la Subsección A, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado

Magistrado sustanciador: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo de tutela de segunda instancia proferido el 9 de septiembre de 2022, por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado que, a su turno, confirmó la sentencia de primera instancia del 7 de julio del mismo año, adoptada por la Sección Cuarta de la misma Corporación, mediante las cuales se declaró improcedente la acción de tutela promovida por

Alberto Maya Aarón y otros, en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado.

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 19 de diciembre de 2022, la Sala de Selección Número Doce de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el expediente T-9.079.106 el cual –por reparto– le correspondió al Magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar.<sup>1</sup>

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Cuarta de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

## I. ANTECEDENTES

1. El 10 de mayo de 2022, por conducto de apoderado especial, Nancy Fernández Maya, Emilia Jaramillo Maya, Janeth Vallejo Maya, Yadira Vallejo Maya, Rosana Vallejo Maya, José Trinidad Díaz Maya, Stela Díaz Maya, Algemiro Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Lilia Díaz Maya, Betty Cecilia Díaz Maya, Leonor Díaz Maya, Federico de Jesús Maya Berdugo, Alberto Maya Aarón y William Enrique Díaz Maya (en adelante ‘los accionantes’, ‘los actores’ o ‘los tutelantes’) instauraron acción de tutela contra la Subsección A, Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

1. En su tutela solicitaron la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, derecho de propiedad y acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados por la Corporación accionada, al proferir la Sentencia del 22 de octubre de 2021, dentro del proceso de reparación directa promovido contra la Nación – Ministerio de Minas y Energía, el

Instituto Colombiano de Geología y Minería -INGEOMINAS (hoy Servicio Geológico Colombiano) y Drummond Ltd.

1. Los actores señalaron que el Consejo de Estado vulneró los derechos fundamentales anotados, al declarar la caducidad de la acción de reparación directa en la sentencia acusada. Conforme a la tutela, tal providencia judicial incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria, desconoció el precedente aplicable y vulneró directamente la Constitución.

#### Hechos probados

1. El 10 de marzo de 2006, los señores Alberto de Jesús Maya Aarón, Clara Teresa Maya Aarón, José Antonio Maya Aarón, Teotiste Maya Aarón, José Díaz Maya, Algemiro Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Stela Díaz Maya, William Enrique Díaz Maya, Luis Carlos Díaz Maya y Lilia Díaz Maya, por intermedio de apoderado judicial, presentaron demanda ordinaria de mayor cuantía contra la sociedad Drummond Ltd., con el propósito de obtener el reconocimiento, liquidación y pago del carbón mineral extraído del subsuelo del predio rural “Tierras Nuevas del Retiro”, localizado en los Municipios de Becerril y Codazzi, Departamento de Cesar. Subsidiariamente, solicitaron que se condenara a Drummond Ltd., a restituir a los demandantes el predio anotado.<sup>2</sup> El proceso le correspondió, por reparto, al Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar.

1. El 12 de mayo de 2010, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar: vinculó al Ministerio de Minas y Energía y a INGEOMINAS como litisconsortes necesarios de ese proceso, decretó la nulidad de todo lo actuado y ordenó la remisión del expediente a los jueces administrativos, a quienes estimó competentes por fuero de atracción, dada la calidad de entes públicos de los litisconsortes necesarios.<sup>3</sup>

1. La sociedad Drummond Ltd., solicitó modificar la parte resolutive de la providencia del 12 de mayo de 2010. Advirtió que el proceso debió haberse remitido por competencia al Consejo de Estado y no a los juzgados administrativos. En respuesta a esa solicitud, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar remitió el proceso al máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

1. Mediante Auto del 29 de abril de 2011, la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado avocó conocimiento de esa controversia. Sin embargo, se abstuvo de pronunciarse sobre la admisión de la demanda. Mediante Auto del 8 de julio de 2011, concedió a la parte actora el término de cinco (5) días para que adecuara su libelo –originalmente de tipo civil– a alguna de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo vigente para ese entonces.

1. En una nueva demanda, el apoderado judicial adecuó el libelo original y lo orientó como una acción de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, INGEOMINAS y Drummond Ltd. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

“Primera: Que se declare que la Empresa Colombiana de Carbones (hoy Ingeominas), entregó en forma ilegal el predio rural individualizado con la matrícula inmobiliaria No. 190-8785, propiedad privada e inscrita de los demandantes, conforme certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar (...)

“Segunda: Se declare administrativamente responsables solidarios a la Nación Ministerio de Minas y Energía – Instituto Nacional de Geología y Minería (Ingeominas), a la sociedad Drummond Limited – Drummond (sic) Coal Mining L.L.C. sucursal Colombia, de todos los perjuicios irrogados a los demandantes en su condición de propietarios del subsuelo del

predio rural denominado 'Tierras Nuevas del Retiro', con ocasión de la celebración del contrato estatal de concesión para la gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997, entre las entidades públicas demandadas y la sociedad Drummond Concesionaria, el subsuelo de propiedad de los demandantes, en predio de mayor extensión.

"Cuarta: Se condene a la parte demandada, a pagarle a los demandantes, debidamente indexados la totalidad de las toneladas de Carbón mineral que en razón del contrato estatal de gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997, sus adicionales, han sacado y comercializado hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso, que hubiere extraído la sociedad Drummond Limited u otra Sociedad filial o subcontratista de esta, y en razón de la concesión realizada por las entidades públicas demandadas contratantes."4

1. Las pretensiones transcritas tuvieron los siguientes fundamentos:

1. Que la Corona Española le adjudicó al señor Juan José del Río y a su esposa Juana Gallardo, mediante acto del 3 de febrero de 1806, un globo de terreno correspondiente a un predio de tipo rural localizado en el Municipio de Becerril, en el Departamento de Cesar (antes del Magdalena), denominado "Tierras Nuevas del Retiro". Ese acto fue inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar, bajo la Matrícula Inmobiliaria No. 190-8785.

1. Conforme a lo consignado en el aludido certificado de Matrícula Inmobiliaria No. 190-8785, el señor Rafael Comas del Río adquirió como descendiente de Juan José del Río y su esposa Juana Gallardo, el globo de terreno denominado "Tierras Nueva del Retiro", por lo que tal propiedad salió del patrimonio del Estado. Por consiguiente, se trata de un predio privado conforme al título expedido por la Corona Española, protocolizado mediante Escritura Pública

No. 58 del 27 de septiembre de 1944 de la Notaría de Robles.

1. La señora Teolinda Aarón Olivella compró los derechos hereditarios sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”, al señor Rafael Comas del Río. Lo hizo mediante Escritura Pública No. 15 del 30 de abril de 1944 de la Notaría Única de Chiriguaná (Cesar). Así, luego de terminado el proceso de sucesión de los señores Juan José del Río y Juana Gallardo, le fueron adjudicados los derechos sobre el mencionado subsuelo, a la señora Teolinda Aarón Olivella, mediante sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar. Ello conforme a la anotación registral No. 4 del certificado de tradición y libertad del mencionado inmueble.<sup>5</sup>

1. De acuerdo con la demanda, en 1950, el entonces Ministerio de Minas y Petróleos celebró con una sociedad privada un contrato para que explorara y explotara petróleo, lo cual afectó el subsuelo de propiedad de la señora Teolinda Aarón Olivella. Por tal razón, presentó demanda de nulidad en contra de ese negocio jurídico ante la Corte Suprema de Justicia. Esa Corporación profirió sentencia el 13 de mayo de 1954 en la que resolvió que “son de propiedad privada de la señora Teolinda R. Aarón O, el petróleo y demás hidrocarburos contenidos en el subsuelo de los terrenos denominados TIERRAS NUEVAS DEL RETIRO”<sup>6</sup>. En consecuencia, “el petróleo y los demás hidrocarburos que se encuentren en los terrenos relacionados en los puntos primero y segundo, no pueden ser objeto de contratos que la nación (sic) celebre sobre exploración y explotación de petróleos”<sup>7</sup>.

1. La sentencia del 13 de mayo de 1954 de la Corte Suprema de Justicia fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria del predio “Tierras Nuevas del Retiro”. Según los accionantes, en tal documento consta que el subsuelo de ese predio rural era de propiedad de la señora Aarón Olivella. De acuerdo con el escrito de demanda, esa providencia y los demás actos registrales de ese folio de matrícula conservan plena fuerza ejecutoria, pues la sentencia de la Corte Suprema de 1954 no ha sido revocada ni los actos de registro han sido anulados o suspendidos por la jurisdicción contencioso administrativa.

1. Tras el fallecimiento de la señora Aarón Olivella, sus hijos, así como sus sucesores, adquirieron el derecho de propiedad sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”. Esto, de acuerdo con la sentencia del 28 de febrero de 1986, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar, la cual fue inscrita en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria en el año 1998, conforme a la anotación No. 7 del certificado de tradición y libertad respectivo.

1. A partir del recuento fáctico anteriormente referido, el apoderado de la parte actora señaló que el derecho de propiedad sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro” se consolidó a favor de los accionantes, de manera absoluta, el 3 de febrero de 1806, fecha en la cual quedó en firme la adjudicación realizada por la Corona Española a favor de los señores del Río y Gallardo. Aduce que así lo ratificó la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 13 de mayo de 1954.

1. De acuerdo con el apoderado de los tutelantes, y como reconocimiento del anotado derecho de propiedad sobre el subsuelo, el Estado, por intermedio de la Empresa Colombiana de Petróleos –ECOPETROL, celebró el 6 de julio de 1979 con algunos de los demandantes, un contrato con una duración inicial de 40 años. El objeto de ese negocio jurídico era explorar y explotar el petróleo que se encontrase en el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”. Según el mandatario, luego de unos estudios iniciales, no se advirtió la existencia de petróleo en ese terreno, por lo que el Estado abandonó la ejecución del anotado contrato.

1. Posteriormente, la Empresa Colombiana de Carbón –ECOCARBÓN (de propiedad del Estado Colombiano), celebró el Contrato No. 144 del 10 de diciembre de 1997 con la sociedad Drummond Ltd. De acuerdo con la parte demandante, el Estado, a través de ECOCARBÓN, entregó en concesión a Drummond Ltd., el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”, para la exploración y explotación de un proyecto de gran minería. Lo hizo, a pesar de que los

demandantes eran los propietarios de tal subsuelo y “sin previa expropiación”. Así, se “incurrió en una evidente y protuberante falla del servicio, causando por ello, graves perjuicios a los propietarios ahora demandantes, porque se ha imposibilitado por esa actuación y decisión administrativa-contractual, que éstos desarrollen proyectos económicos e industriales a partir de la explotación de los varios recursos mineros y demás hidrocarburos habidos en ese subsuelo, entre los que se cuenta el carbón mineral que hoy extrae la sociedad concesionaria del Estado, Drummond Limited”.<sup>8</sup> Por último, el apoderado enfatizó que el derecho de la parte actora se refiere exclusivamente al subsuelo y no a las fincas o superficie del terreno.

1. Mediante Auto del 19 de agosto de 2011, la Corporación accionada admitió la demanda y confirió valor probatorio a las pruebas aportadas y practicadas inicialmente por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Valledupar. Luego de notificada la demanda y fijado en lista el proceso, dieron respuesta a la misma las siguientes partes.

1. La Nación – Ministerio de Minas y Energía propuso las excepciones de: (i) Falta de legitimación en la causa por activa, pues a su juicio no existe prueba de que los demandantes cumplieran con lo dispuesto en la Ley 20 de 1969 para afirmar que ostentan un derecho adquirido sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”; esto toda vez que no cuentan con un título vinculado a un yacimiento específico descubierto antes de la entrada en vigencia de ese cuerpo normativo. Tampoco acreditan la existencia de un título minero de propiedad privada sobre el subsuelo de dicho terreno, debidamente inscrito en el Registro Minero; (ii) Falta de legitimación material en la causa por pasiva, ya que el Ministerio de Minas y Energía delegó sus facultades de autoridad minera en MINERCOL (hoy liquidada) y, posteriormente, en el INGEOMINAS. En consecuencia, esa cartera aduce que no participó en ninguna de las actuaciones que dieron origen a la demanda, y (iii) Caducidad, debido a que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo establecía que la acción de reparación directa debe presentarse dentro de los dos (2) años siguientes al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa que supone un daño.

1. Drummond Ltd., propuso las siguientes excepciones: (i) Indebida identificación del predio

de los demandantes, pues la información aportada en el libelo es insuficiente para ubicar y delimitar los linderos del terreno en cuestión; (ii) El título que los demandantes presentan es incorrecto, pues la Sentencia de la Corte Suprema de 1954 se refiere únicamente a hidrocarburos hallados en el subsuelo del terreno “Tierras Nuevas del Retiro” y el carbón es un mineral; (iii) Los derechos derivados del título constituido por la Sentencia de la Corte Suprema de 1954 se extinguieron a favor de la Nación, ante el incumplimiento de las condiciones previstas en la Ley 20 de 1969 y el Decreto 2655 de 1988. Esto pues todos los derechos a favor de privados respecto del suelo y subsuelo, a cualquier título, fenecieron a favor de la Nación si sus titulares no iniciaron la explotación económica del yacimiento respectivo; (iv) La propiedad sobre las minas se demuestra mediante su inscripción ante el Ministerio de Minas y Energía o en el Registro Nacional Minero, cosa que no acreditó la parte demandante; (v) Ausencia de título jurídico para endilgarle responsabilidad a Drummond Ltd., pues esa empresa tiene un contrato minero que no ha sido declarado ilegal y se encuentra vigente; (vi) Caducidad, toda vez que el Contrato No. 144 de 1997 que originó la controversia se suscribió el 10 de diciembre de ese año, por lo que el término de caducidad venció el 10 de diciembre de 1999, es decir dos años después; (vii) Falta de estimación y prueba del perjuicio que se reclama, pues la parte demandante no precisó bajo la gravedad del juramento la cuantía del monto indemnizatorio reclamado, y (viii) Inepta demanda, pues obran como parte pasiva dos entes estatales respecto de las cuales no se agotó el requisito de procedibilidad al que se refiere el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 (conciliación administrativa).

1. El INGEOMINAS refirió que los demandantes no tienen ningún derecho de propiedad sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”. Esto pues la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia en 1954 es insuficiente y no puede considerarse un título de propiedad, ya que debieron haber cumplido con la inscripción en el Registro Minero prevista en la Ley 20 de 1969 para considerar que hay un derecho adquirido en su favor. Así, el incumplimiento de tal disposición conllevó la prescripción del derecho de propiedad sobre el subsuelo a favor de la Nación, en el año 1974. En suma, el INGEOMINAS adujo que la parte demandante no es titular de ningún título minero que acredite su calidad de propietarios sobre el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”.

La sentencia contra la cual se presenta la tutela

1. La Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado profirió Sentencia el 22 de octubre de 2021, mediante la cual declaró la caducidad de la acción de reparación directa.<sup>9</sup> En primer lugar, esa Corporación estableció que el presente caso es un asunto minero y, en consecuencia, es competente en única instancia para resolver tal controversia. Lo anterior, por disposición del artículo 295 de la Ley 685 de 2001<sup>10</sup> (Código Minero), vigente para el momento en el cual se presentó la demanda.

1. En segundo lugar, el Consejo de Estado nombró la caducidad como aquella figura de orden público a través de la cual el Legislador estableció un espacio temporal razonable en el que toda persona puede acceder a la justicia. Tal límite de tiempo busca que no existan controversias jurídicas que permanezcan indefinidas. De esa manera, la caducidad protege el interés general, la confianza legítima, seguridad jurídica y debido proceso, pues el derecho de acceso a la jurisdicción exige su ejercicio oportuno. En consecuencia, si se actúa por fuera del término previsto en la ley, no puede iniciarse válidamente un proceso, pues se ha perdido la facultad de reclamar. Tal es la importancia de la caducidad, que esta puede ser analizada y advertida de oficio, conforme a lo previsto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo<sup>11</sup>.

1. En tercer lugar, la sentencia acusada refirió el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998) el cual dispone que la acción de reparación directa “caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente de inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa”. Sin perjuicio de lo anterior, el

Consejo de Estado señaló que, en algunas ocasiones, el término de caducidad debe contarse a partir del momento en que se conoce el hecho dañino y no a partir de su ocurrencia. Esto con el fin de asegurar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial frente al formal.

1. En cuarto lugar, la Corporación accionada identificó el daño con la celebración y perfeccionamiento del Contrato No. 144-97, pues fue ese el momento en el cual el Estado privó a los demandantes de la posibilidad de explotar económicamente un predio sobre el cual afirman tener un título de propiedad. Lo anterior, ya que ECOCARBÓN, mediante el anotado negocio jurídico, le entregó a un tercero (Drummond) la exploración y explotación del subsuelo de ese terreno.

1. El Consejo de Estado fundamentó su conclusión sobre el daño en las pretensiones de los demandantes. Recordó que, en su libelo, solicitaron que se declarara solidariamente responsables a la parte demandada, por los perjuicios causados “con ocasión de la celebración del contrato estatal de concesión para la gran minería No. 144 del 10 de diciembre de 1997” (negrilla añadida). Así, esa Corporación consideró que los demandantes buscaban el resarcimiento de los perjuicios causados con ocasión de la ocupación jurídica del subsuelo del cual afirman ser propietarios, circunstancia que se materializó y derivó del Contrato 144-97. Esto pues, desde su perfeccionamiento, imposibilitó a los demandantes disponer o explotar el bien que afirman es de su propiedad. La Sección Tercera hizo énfasis en ese negocio jurídico, pues en la demanda se indicó que tal “actuación y decisión administrativa – contractual” impide a quienes afirman ser propietarios del terreno en cuestión desarrollar “proyectos económicos e industriales a partir de la explotación de los varios recursos mineros y demás hidrocarburos habidos en ese subsuelo”.

1. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo insistió en que el daño deprecado por los accionantes solo puede concretarse en el Contrato 144 de 1997, ya que fue ese acuerdo de voluntades el que transgredió el derecho de propiedad o título que afirman tener sobre el

terreno en cuestión. Lo anterior, en tanto que ese contrato le confiere a Drummond el derecho exclusivo y excluyente para explotar el terreno. Sumado a lo anterior, la sentencia acusada: (i) descartó que el daño correspondiera a la ocupación superficiaria del inmueble durante la exploración técnica, construcción y montaje del Contrato No. 144-57, pues los demandantes afirmaron que no son propietarios de las fincas que se sobreponen al subsuelo de su propiedad, y (ii) Conforme a los artículos 5º, 6º y 14 de la Ley 685 de 2001, el subsuelo y los minerales que yacen en el mismo, son de propiedad inalienable, imprescriptible y exclusiva del Estado. Por ende, su exploración y explotación solo puede provenir de un título minero, derivado de un contrato de concesión o de derechos adquiridos debidamente acreditados ante la ley. Se trata de instrumentos tales como licencias de exploración y/o explotación, permisos, contratos de explotación, contratos sobre áreas de aporte y títulos de propiedad privada de minas debidamente perfeccionados. En consecuencia, el único daño que puede considerarse es el ocasionado por la celebración del Contrato 144-97, pues los demandantes no contaban con ninguno de los instrumentos anteriormente referidos.

1. En quinto lugar, la sentencia acusada refiere que no pueden confundirse los conceptos de daño y perjuicio. El primero corresponde a la vulneración, afectación o lesión del interés legítimo o de una situación jurídicamente protegida. El segundo consiste en el menoscabo patrimonial resultante del daño<sup>12</sup>. Así, el daño –la lesión misma del derecho– se identifica con el título otorgado por el Estado a Drummond Ltd., el cual inhabilitó a los demandantes a explotar el predio cuestionado. Por su parte, el perjuicio es eventual, pues estaba sujeto a la explotación o no del carbón que pudiese encontrarse en el subsuelo sobre el cual los demandantes afirman ser propietarios. Al respecto, cabe destacar que la demanda fue presentada en el año 2006 y la etapa de explotación empezó en el año 2009. De esa manera, no hay forma de entender que el daño deprecado consiste en la extracción del mineral, pues tal circunstancia no existía para el momento en el cual se presentó la demanda. Se trata entonces de un daño instantáneo e inmediato (la celebración del contrato minero) aun cuando sus efectos –el perjuicio– se proyecta en el tiempo (la extracción de carbón).

1. En sexto lugar, la Corporación accionada se enfocó en determinar el momento en el cual

los demandantes debieron tener conocimiento de la existencia del Contrato 144-97, como hecho dañoso, con el fin de realizar el conteo del término de caducidad. Sobre ese punto, la simple referencia a ese negocio jurídico en el libelo y la identificación del predio que realizan en el documento, a partir de información obtenida del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, confirman que los demandantes conocían que el subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”, se superponía y había sido afectado por el Contrato 144-97.

1. De acuerdo con el Consejo de Estado, debe concluirse entonces que el momento en el cual los demandantes tuvieron conocimiento del hecho dañoso corresponde al instante en el que se inscribió el Contrato 144-97 en el Registro Minero. Sin embargo, los demandantes afirman que solo tuvieron conocimiento de ese negocio jurídico en 2004, cuando advirtieron la presencia de maquinaria removiendo tierra en el predio. La sentencia acusada destaca que no se ofrece razón alguna que justifique por qué los accionantes no tuvieron conocimiento de que tal contrato había sido inscrito en el Registro Minero. Dicho de otra manera, no brindan motivos para enervar porqué el Registro Minero de ese negocio jurídico no les es oponible.

1. La sentencia acusada también destacó que en el expediente no obra copia del Registro Minero propio del Contrato 144 de 10 de diciembre de 1997. Sin embargo, los demandantes aportaron el Otrosí No. 1 al mismo, suscrito el 10 de mayo de 2001. Ese documento, junto con las condiciones del contrato, permiten determinar con plena convicción que el Registro Minero del Contrato 144-97, debió ocurrir antes de la fecha en la que se celebró el mencionado otrosí (mayo 10, 2001). El propósito del aludido otrosí era reducir la extensión de área afecta al contrato. De esa manera, para que tal negocio minero estuviese vigente y pudiese ser objeto de un nuevo acuerdo de voluntades con el Estado, necesariamente, debía estar inscrito en el Registro Minero. De hecho, el otrosí incluye el número de registro, a saber, 97-0003-21775-06. El Consejo de Estado precisó lo siguiente sobre este tema:

“Visto lo anterior, debe decirse que no escapa para la Sala que tanto el Decreto 2655 de 1988 como la Ley 685 de 2001 establecen que el Registro Minero es la única prueba de los actos y contratos sometidos a dicho requisito, y que, en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente; sin embargo, es claro que tal disposición hace referencia al carácter solemne de dichos actos, cuyo registro es requisito sine qua non para su perfeccionamiento y la consecuente constitución de los derechos que los mismos implican. Dichas normas tienen por finalidad reiterar que el registro corresponde a un requisito ad substantiam actus<sup>17</sup> y que, por tanto, la existencia o validez del acto o contrato y el ejercicio de los derechos concedidos por el mismo no pueden ser suplidos por otra prueba, lo cual, de manera alguna es el objeto del asunto sub judice bajo el medio de control de reparación directa.”

1. A partir de las consideraciones anteriores, la Corporación accionada concluyó que el hecho de que no obrara copia en el expediente del Registro Minero del Contrato 144-97, no impedía el conteo de la caducidad. Además, las disposiciones respecto del Registro Minero como prueba del perfeccionamiento de un contrato no pueden interpretarse como que éste es la única forma de demostrar su celebración en un proceso judicial. Lo que realmente buscan las aludidas disposiciones normativas, es establecer un requisito ad substantiam actus para la existencia y validez de un contrato minero que debe inscribirse en ese registro.

1. Con base en lo expuesto anteriormente, el Consejo de Estado estimó que en el expediente de reparación directa obraban suficientes pruebas y elementos de convicción para establecer que el Contrato No. 144 de 1997 fue inscrito en el Registro Minero en 1998. Sin embargo, ya que el fundamento para establecer lo anterior es el Otrosí No. 1 a ese negocio jurídico –como garantía de acceso a la administración de justicia y en aras de aplicar la interpretación más favorable a los demandantes– tomó como punto de inicio para el cómputo de caducidad, el día 10 de mayo de 2001, fecha en la cual se suscribió el Otrosí No. 1. En consecuencia, resultó probada la excepción de caducidad, pues la acción de reparación directa fue presentada el 10 de marzo de 2006, por lo que es evidente que se radicó por fuera del término de 2 años previsto en el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso

Administrativo.

## Fundamento de la solicitud de tutela

1. De acuerdo con lo manifestado por el apoderado de los accionantes, la aludida Sentencia del 22 de octubre de 2021 incurrió en defecto fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución.

## Defecto fáctico y violación directa de la Constitución

1. En relación con el defecto fáctico, el escrito de tutela señala que este surge cuando el juez carece de apoyo probatorio para aplicar el supuesto legal en el que soporta su decisión. Recordó que el Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción, al considerar que transcurrieron más de dos años entre el momento en el que se suscribió el contrato que originó el daño reclamado y la fecha en la que se radicó la demanda.

1. En primer lugar, el apoderado aduce que el Consejo de Estado erró al considerar que el contrato es –en sí mismo– la fuente del daño cuyo resarcimiento se pretende mediante la acción de reparación directa. Refiere una definición de daño, según la cual este consiste en la “merma o disminución patrimonial”<sup>18</sup>. Por ello, aduce que el contrato no supone un daño en sí mismo; son los efectos negativos sobre el derecho de propiedad de los poderdantes aquello que sí constituye daño. Tan evidente es el hecho de que el contrato no es la fuente del daño, que los demandantes posiblemente habrían autorizado la explotación de su predio si se les hubiese propuesto percibir parte de los réditos económicos derivados de esa actividad. Así, el mandatario señaló que el daño –en realidad– lo constituye el hecho de que

durante años se les haya privado a los accionantes recibir parte de los beneficios económicos obtenidos por el Estado y Drummond Ltd., con ocasión de la explotación del carbón. En suma, el daño para los demandantes lo configura la explotación continuada del subsuelo y la extracción prolongada del carbón, sin contraprestación a su favor.

1. En segundo lugar, la sentencia acusada erró al no comprender que los accionantes son dueños de bienes distintos, distinguibles y de naturaleza diferente: por un lado, el subsuelo, como bien inmueble, por otro lado, el carbón y los hidrocarburos que de este pueden obtenerse, como bienes muebles. Así, la extracción de cada pieza de carbón supone una substracción independiente de un bien mueble de su propiedad. La tutela aduce que la propia Corte Suprema ha distinguido entre la propiedad del subsuelo y de los elementos que yacen en él. De esa manera, cada pieza que se extrae del subsuelo propiedad de los accionantes supone un daño, entendido como un menoscabo patrimonial independiente. Es por tal razón que cada uno de esos daños conlleva un conteo de caducidad diferente y contrario al realizado por el Consejo de Estado en la sentencia acusada.

1. Por otra parte, la tutela aduce que el Consejo de Estado erró al considerar que el daño alegado no puede ser la explotación del carbón como bien mueble, pues solamente el Estado es dueño de ese material, conforme a la legislación vigente. Según el escrito de amparo, tal consideración es contraria a la Sentencia de 1954 proferida por la Corte Suprema de Justicia, la cual reconoció propiedad privada sobre el subsuelo del lote “Tierras Nuevas del Retiro”.

1. El apoderado insiste en que, desde un principio, la acción de reparación directa estuvo dirigida a obtener una indemnización por la explotación de carbón, como bien mueble extraído sin el permiso de sus poderdantes. De hecho, hay una pretensión encaminada a ordenar el pago de “la totalidad de las toneladas de carbón mineral que, en razón del contrato estatal de gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997(...) han sacado y comercializado”<sup>19</sup>. Así, el mandatario aduce que el Consejo de Estado debió enfocarse en definir si se respetaron o no los derechos de propiedad de los demandantes, amparados por

la Ley 685 de 2004, en vez de declarar la caducidad.

1. En tercer lugar, la tutela reprocha que la Corporación accionada haya tomado como fuente del daño, la supuesta “ocupación jurídica” y no la explotación de carbón. Cabe recordar que el Consejo de Estado consideró que la extracción de carbón no podía tomarse como hecho originador del daño, pues esta inició en 2009 y la acción de reparación directa se presentó en 2006. Al respecto, el escrito de amparo señala: (i) que el daño acaece por la explotación de carbón “sin permiso de los poderdantes”; (ii) que el juez contencioso administrativo tiene la facultad de condenar por daños futuros, en consecuencia, resulta obvio que un demandante reclame indemnización por un daño en ciernes. Aduce que, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>20</sup>, es posible declarar la ocurrencia y condenar por daños futuros, siempre que el daño resulte cierto. En este caso, la extracción de carbón, como hecho fuente del daño, se materializó durante el curso del proceso contencioso y existía para el momento en el que se emitió la sentencia acusada.

1. En cuarto lugar, la tutela consideró que la Corporación accionada erró al probar la existencia y registro del contrato de concesión minera No. 144 del 10 de diciembre de 1997, a partir de su Otrosí No. 1. Esto con el fin de contar el término de caducidad a partir de esa fecha. Ocurre que en el expediente del proceso contencioso administrativo no obra copia del aludido contrato ni constancia de su inscripción en el Registro Minero. Así, constituye defecto fáctico el hecho de que el Consejo de Estado haya dado por probada la existencia del aludido negocio jurídico, a partir de un otrosí que sí fue aportado al expediente. Lo anterior, conforme a dos disposiciones jurídicas. Primero, el artículo 290 del Decreto 1655 de 1988 el cual establecía que “[l]a inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique”. Segundo, conforme al artículo 14 de la Ley 685 de 2001, el cual señala que “únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional”.

1. Según la tutela, las disposiciones normativas referidas son claras en establecer que la única manera para probar la existencia de un derecho a explorar y explotar minas es mediante un contrato, debidamente otorgado e inscrito. Así, como en el expediente no existe copia del Contrato 144/97, el Consejo de Estado no podía haber contado el término de caducidad a partir del Otrosí No. 1 a ese negocio jurídico. Según el apoderado de los accionantes, haber realizado lo anterior materializó un defecto fáctico en la sentencia acusada.

### Violación directa de la Constitución

1. El apoderado de los accionantes llamó la atención sobre la violación del derecho fundamental a la administración de justicia. Para él, la declaratoria de caducidad supone una vulneración de ese derecho, pues priva a sus poderdantes de obtener una decisión de fondo que suponga acceso real a la administración de justicia. Circunstancia que debe leerse a partir del principio pro actione, según el cual, ante diversas maneras de interpretar una demanda, se debe privilegiar aquella que haga posible una decisión de mérito.

### Desconocimiento del precedente

1. La tutela aduce que el Consejo de Estado ha reconocido la existencia de dos tipos de daño que conllevan un cálculo de caducidad diferente. Por una parte, el daño instantáneo o inmediato; por otra, el daño continuado o de tracto sucesivo. Puntualmente, la jurisprudencia de ese Alto Tribunal ha establecido que el “daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende

por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente”<sup>21</sup>. A renglón seguido, el escrito de amparo incluye la siguiente cita:

“Un hecho dañoso será continuado si un cierto estado de cosas se repite en el tiempo y tiene un mismo entorno de afectación -v.g. incendios o inundaciones sucesivas en un mismo lugar o sector-, lo que debe diferenciarse de la constatación de un solo hecho dañoso -una sola inundación- con consecuencias que se agravan en el tiempo”<sup>22</sup>

A partir de lo anterior, la tutela aduce que las sucesivas extracciones de carbón del subsuelo de propiedad de los actores (sin su autorización), suponen un daño continuado. En consecuencia, el término de caducidad no puede contarse a partir de la fecha en la que se firmó el Contrato 144 de 1997.

1. El apoderado de los actores llama la atención sobre un antecedente particular, cuyos hechos, según él, son similares a este caso. Se trata de la Sentencia de la Sección Tercera de la Corporación accionada, de fecha 30 de mayo de 2019. En esa oportunidad, el Consejo de Estado estudió la caducidad de un contrato de concesión minera celebrado el 20 de noviembre de 1998. En esa ocasión, el Departamento del Quindío ocupó la mina objeto de tal negocio jurídico, el 27 de abril de 1999. La demanda fue presentada el 29 de noviembre de 2004 es decir, 5 años después de la ocupación. Allí, el Consejo de Estado aplicó el concepto de daño continuado, no declaró la ocurrencia de caducidad y profirió una decisión de fondo. El apoderado destacó que esa decisión fue adoptada por la misma Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado y, además, fue suscrita por dos magistradas que aún hacen parte de esa subsección.

1. A partir de lo anterior, los accionantes solicitaron en el escrito de amparo que se protejan los derechos fundamentales conculcados y, como consecuencia de ello, se ordene: (i) dejar sin efectos la Sentencia del 22 de octubre de 2021 que declaró probada la excepción de

caducidad y (ii) que, en su lugar, se profiera una sentencia de fondo por parte de la Corporación accionada en la que se observen los derechos de acceso a la administración de justicia, propiedad y debido proceso.

#### Actuación procesal de primera instancia

1. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante Auto del 13 de mayo de 2022, requirió al apoderado de los accionantes que: (i) acreditara la legitimidad de cada uno de sus poderdantes, y (ii) precisara quienes fungieron como parte demandante, demandada y terceros vinculados, en el proceso de reparación directa que precedió a la solicitud de amparo.

1. Mediante Auto del 25 de mayo de 2022, el a quo: (i) admitió la acción de tutela presentada por los actores en contra de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado; (ii) vinculó a la Nación – Ministerio de Minas y Energía, al Instituto Colombiano de Geología y Minería – INGEOMINAS (hoy Servicio Geológico Colombiano), a la sociedad Drummond Ltd., y a los señores Luis Carlos Díaz Maya, James Alberto Maya Berdugo, Teolinda Josefa Maya Villalba, Avelina Maya Villalba, José Antonio Maya Villalba, Juan José Maya Villalba, Guillermo Nicolás Jaramillo Maya, Teófilo Antonio Ruidiaz Maya, Patricia Ruidiaz Maya y a las demás personas que actuaron como demandantes en el proceso de reparación directa.

1. A su turno, los señores Teolinda Josefa Maya Villalba, Patricia Ruidiaz Maya, Teolinda Beatriz Ruidiaz Maya, Javier Enrique Ruidiaz Maya, Iván Alberto Ruidiaz Maya, Teófilo Antonio Ruidiaz Maya, William Alfredo Ruidiaz Maya y Juan Evangelista Ruidiaz Mata, a través de apoderado judicial, solicitaron ser tenidos como coadyuvantes de la parte actora de la tutela e indicaron adherirse a sus pretensiones.

## Contestación de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado

1. El 1º de junio de 2022, la Subsección accionada solicitó la declaratoria de improcedencia de la tutela<sup>23</sup>. En primer lugar, adujo que los actores pretenden ventilar nuevamente y ante otra autoridad judicial, los mismos argumentos que ya fueron resueltos en sede contencioso administrativa. A su juicio, se limitan a exponer su inconformidad con una decisión que no les favoreció, sin que ello suponga de suyo una vulneración de derechos fundamentales.

1. En segundo lugar, la parte accionada precisó que la decisión de declarar probada la caducidad se fundamentó en que el daño alegado tiene la connotación de ocupación jurídica, materializada en el momento en el que se perfeccionó el Contrato No. 144-97. Sin perjuicio de lo anterior, el término de caducidad se contó desde el momento en que los demandantes debieron enterarse de que no podían disponer del inmueble que aducen es de su propiedad –justamente– porque era objeto del anotado contrato. En suma:

“[S]e logró establecer que el conocimiento del contrato permitía comprobar la existencia del daño, así, la caducidad debe contabilizarse desde el momento en que los demandantes conocieron o debieron conocer ese negocio jurídico (...) dado que las pruebas aportadas permiten establecer que el contrato estaba inscrito en el Registro Minero para el año 2001, y por cuanto la demanda fue presentada en el año 2006, esto es, transcurridos casi cinco (5) años desde el momento en que ese acto era conocido y oponible, concluyó el fallo que la acción fue ejercida por fuera del término previsto de dos (2) años.”<sup>24</sup>

1. En tercer lugar, la Subsección accionada señaló que la sentencia acusada explicó con

claridad porque el daño corresponde al contrato anotado y no a la actividad extractiva. Primero, las pretensiones de los demandantes en el proceso de reparación directa apuntaban al resarcimiento de los perjuicios causados, como consecuencia de la ocupación jurídica del terreno, materializada en la suscripción del Contrato No. 144-97. Lo anterior, ya que es justamente ese negocio jurídico el que les impide a los demandantes ejercer las facultades propias del derecho de dominio que afirman tener sobre el predio. Segundo, los demandantes confunden los conceptos de daño y perjuicio ya que el primero se identifica con la lesión alegada por la misma demanda, cual es la habilitación a un tercero por parte del Estado para la explotación del subsuelo de su propiedad.

1. Así, el daño es instantáneo e inmediato pues ocurrió en un momento preciso. Esto es, cuando el Estado desconoció el supuesto derecho de propiedad sobre el predio en cuestión, al suscribir un contrato mediante el cual se le entregaba su explotación a un tercero. Tal circunstancia es diferente al perjuicio, materializado en los efectos del aludido negocio jurídico, los cuales se proyectan en el tiempo con la explotación de carbón.

1. En cuarto lugar, la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado señaló que el juez contencioso puede acudir a todos los medios probatorios que obren en el expediente, distintos al contrato mismo, para establecer la fecha a partir de la cual debe contarse el término de caducidad. Finalmente, recalcó que la jurisprudencia referida en el escrito de tutela corresponde a casos de ocupación material de bienes inmuebles lo que no es semejante a los hechos de este asunto. En consecuencia, no se configura el defecto de desconocimiento del precedente.

1. Mediante escrito del 1º de junio de 2022<sup>25</sup>, la sociedad Drummond Ltd., sucursal Colombia solicitó que se declarara improcedente el amparo<sup>26</sup>. Adujo que la intención de los

accionantes es realmente que el juez constitucional actúe como autoridad de segunda instancia y revise de fondo la controversia planteada. Esto, dada su discrepancia ante la declaratoria de caducidad de la acción de reparación directa. Expresa, entonces, que este asunto no reviste de relevancia constitucional pues la frustración de los demandantes con la sentencia acusada no supone una violación de un derecho fundamental del que sean titulares.

1. En relación con los requisitos generales de procedencia, Drummond Ltd., señaló que no se cumple con el requisito de inmediatez. Aunque la jurisprudencia ha creado una regla de seis meses para presentar el amparo, luego del hecho u omisión que supuestamente vulnera un derecho fundamental, “tal referente puede ser menor, cuando atendidas las posibilidades de conocimiento y de acción de los supuestos perjudicados, resulta razonable y exigible que acudan a la acción de tutela con mayor celeridad”<sup>27</sup>.

1. Respecto de los requisitos específicos, consideró que la sentencia acusada no incurre en defecto fáctico. Ello en razón a que el Otrosí No. 1 al Contrato 144-97 (documento que fue aportado por los mismos demandantes), permite razonablemente establecer su fecha de inscripción en el Registro Minero. Aunado a lo anterior, los accionantes no justificaron de manera alguna las razones por las cuales solamente conocieron de la suscripción de ese contrato años después de ocurrida su celebración. Por otra parte, Drummond Ltd., recalcó que la tutela no explicó de manera razonable cómo la declaración de caducidad de la acción transgrede directamente la Constitución. Puntualmente, echó de menos cualquier explicación sobre una supuesta discrecionalidad interpretativa, arbitraria o caprichosa del Consejo de Estado que haya acarreado una vulneración de derechos fundamentales. También llamó la atención sobre la contradicción entre las pretensiones y los hechos en los que los demandantes las fundamentan. Esto pues:

“Mientras en el proceso decían reclamar por el desconocimiento de su propiedad sobre el carbón, reconociendo que no tienen la propiedad del suelo, para sostener ahora su posición

de la caducidad, aducen a reclamar como si se trata de una ocupación ilegal para sostener que el daño es continuado (...) Más llamativo aún, es que para sostener eso, dicen además que la demanda reclamaba por la extracción del carbón, cuando la extracción inició en el año 2009 y la demanda fue interpuesta años antes.”<sup>28</sup>

1. Por último, frente al supuesto desconocimiento del precedente judicial en la sentencia acusada, Drummond Ltd., señaló que la tutela se limitó a citar apartes descontextualizados de una sola sentencia del Consejo de Estado. Esto sin exponer concretamente cuál es el precedente que se ignoró. A su juicio, la única similitud que hay entre la sentencia citada y el presente litigio es que se trata de una controversia de tipo minero, sin que exista una identidad fáctica suficiente que avale su aplicación para resolver este asunto.

#### Contestación del Ministerio de Minas y Energía

1. A través de escrito del 1 de junio de 2022, el Ministerio de Minas y Energía solicitó que se declarara improcedente la presenta acción de tutela<sup>29</sup>. De manera subsidiaria, pidió que se desvincule a esa cartería del proceso de amparo, en consideración a la ausencia de legitimación en la causa por pasiva. Respecto de la primera petición, ese ministerio manifestó que no se cumplen los requisitos excepcionales de procedencia de tutela contra de una providencia judicial. En primer lugar, no hay relevancia constitucional pues la acción de reparación directa es de carácter resarcitorio y en el presente caso, los actores no demuestran cómo lo ocurrido en el marco de ese proceso conlleva una vulneración a su derecho fundamental a la propiedad. En segundo lugar, el recurso de súplica interpuesto fue rechazado por improcedente por lo que ya culminó el proceso contencioso administrativo, al tratarse de una controversia de única instancia. En tercer lugar, no se cumple con el requisito de inmediatez, pues la tutela se presentó por fuera del término de seis meses establecido por la jurisprudencia constitucional para el efecto. Los actores tampoco alegaron una

irregularidad procesal ni incluyeron argumentos que sugirieran una vulneración de derechos fundamentales; se limitan a repetir los hechos relativos a la acción de reparación directa, que ya fueron abordados por el Consejo de Estado.

1. En relación con los requisitos específicos de procedencia de la tutela contra providencia judicial, el Ministerio de Minas y Energía señaló: (i) que no hay defecto fáctico, pues pretender contabilizar la caducidad a partir de un daño futuro e incierto desnaturaliza el sentido de la acción de reparación directa. Aunado a lo anterior, la sentencia acusada contabilizó el término de caducidad bajo la interpretación más favorable a los demandantes: no a partir de la fecha de suscripción del Contrato No. 144-97 (10 de diciembre de 1997), sino a partir del momento de celebración de su Otrosí No. 1 (10 de mayo de 2001); (ii) la providencia acusada no desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado, ya que en este caso no hay un daño continuado, sino uno cuyos efectos –perjuicios– se extienden en el tiempo. Ocurre que el hecho dañoso no puede prolongarse de manera indefinida pues ello vulneraría el principio de seguridad jurídica, y (iii) tampoco se configura una violación directa de la Constitución ya que no se desarrolla de manera concreta cómo la sentencia acusada vulnera el texto Superior.

1. Por último, el Ministerio de Minas y Energía indicó que sobre esa cartera no se cumple el requisito de legitimación en la causa por pasiva. A partir de un recuento constitucional y legal sobre las normas que regulan sus funciones, el escrito de contestación concluyó que no está llamado a satisfacer las pretensiones de los accionantes. Es decir, no es responsable de la conducta que conllevó la supuesta vulneración de derechos fundamentales. Según los artículos 1º y 2º del Decreto 381 de 201230, esa cartera se encarga de formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del sector minero energético del país; velar por su crecimiento económico y por fortalecer el aparato productivo de Colombia.

## Contestación del Servicio Geológico Colombiano

1. Mediante memorial del 30 de mayo de 2022, el Servicio Geológico Colombiano respondió la acción de tutela<sup>31</sup>. Solicitó que se le excluyera del presente debate jurídico, dada la ausencia de legitimación en la causa por pasiva. Puntualizó que, aun cuando el a quo dispuso vincular al INGEOMINAS ocurre que, conforme al Decreto Ley 4131 de 2011, el Servicio Geológico Colombiano reemplazo a esa entidad<sup>32</sup> y mutó su naturaleza jurídica de establecimiento público a instituto científico y técnico, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica, financiera y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio Minas y Energía.

1. En concordancia con lo anterior, el Servicio Geológico Colombiano precisó que se configura la falta de legitimación en la causa, pues tal entidad no participó en la eventual vulneración de los derechos fundamentales incoados. Puntualmente, no puede considerarse que esa autoridad estatal tenga la competencia para satisfacer los derechos reclamados. Para apoyar su postura, hizo alusión a los artículos 3º y 4º del Decreto Ley 4131 de 2011<sup>33</sup>, según los cuales el Servicio Geológico Colombiano está encargado de realizar investigación científica sobre el subsuelo de la Nación e identificar amenazas de tipo geológico, entre otras funciones científicas, académicas o pedagógicas. En consecuencia, sus funciones no se relacionan con la ejecución de contratos de concesión mineros.

## Decisiones objeto de revisión

## Sentencia de primera instancia

1. El 7 de julio de 2022, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del

Consejo de Estado declaró improcedente el amparo.<sup>34</sup> Como se trata de una tutela contra una providencia emitida por una Alta Corte, el a quo enfocó su análisis en determinar si esta cumplía con los requisitos de procedencia, en especial, el de relevancia constitucional. Refirió que, con el fin de proteger la autonomía funcional y la independencia judicial, por regla general, los jueces constitucionales carecen de competencia para reemplazar a los jueces de la causa y decidir sobre controversias ordinarias. Por esa razón, la tutela contra providencias judiciales requiere que un asunto tenga “evidente relevancia constitucional”<sup>35</sup>. Específicamente, el a quo consideró:

1. Primero. Los argumentos de la tutela son semejantes a los cargos planteados en la acción de reparación directa. A su juicio, lo que pretenden los accionantes es convertir el amparo en una instancia adicional al proceso ordinario; es utilizar la jurisdicción constitucional para exponer su desacuerdo con la sentencia cuestionada. Así, la tutela no expone la vulneración de derechos fundamentales.

1. Segundo. La sentencia acusada explicó con suficiencia por qué la fecha en la que se suscribió el contrato entre Drummond y el Estado era el momento adecuado para iniciar el cómputo de caducidad; razón por la que se descartó un daño de carácter continuado. También ofreció una explicación satisfactoria sobre los elementos probatorios que obraban en el expediente y que eran suficientes para tener por acreditado la inscripción del Contrato 144/97 en el Registro Minero, como parámetro para realizar el cómputo de caducidad de la acción. De acuerdo con el a quo, la sentencia cuestionada estableció que el daño y el hecho dañoso confluían en la celebración y perfeccionamiento de ese negocio jurídico. En consecuencia, tal es el momento adecuado a partir del cual debe contarse el término de caducidad. Sin perjuicio de lo anterior, la Sección accionada estableció que la caducidad debía calcularse desde la fecha en que los accionantes conocieron que no podían disponer del subsuelo del que aducen ser propietarios. Destaca el a quo que, de acuerdo con las pruebas aportadas al proceso, los accionantes debieron haber conocido la existencia de ese contrato cuando fue inscrito en el Registro Minero.

1. Tercero. La sentencia acusada descartó que el daño alegado se refiriera a una ocupación material del predio, producto de la actividad extractiva del carbón, mediante la movilización de maquinarias. Esto pues, (i) en la demanda se precisó que la parte actora no afirma ser propietaria del suelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”. Por lo tanto, se excluyó la posibilidad de que la ocupación de la superficie del inmueble pudiera catalogarse como un daño; (ii) el subsuelo y los minerales que yacen en él son propiedad inalienable, imprescriptible y exclusiva del Estado, por lo que su exploración y explotación solamente pueden originarse en un título minero; (iii) debe diferenciarse entre daño y perjuicio: el primero corresponde a la vulneración, afectación o lesión de un interés legítimo, mientras que el segundo se refiere al menoscabo económico o moral resultante. Así, para la Sección Tercera de la Corporación accionada, el perjuicio constituye la explotación del carbón que hay en el subsuelo, mientras que el daño, la lesión misma del derecho a la propiedad privada, se identificó con la habilitación que el Estado le confirió a Drummond mediante el contrato y título minero, y (iv) para 2006, fecha en la que se presentó la acción de reparación directa, no había iniciado la extracción de carbón. Ello solo ocurrió en 2009. En suma, el derecho a la propiedad privada fue desconocido por el Estado –eventualmente– al momento de otorgarle el título minero a un tercero. Ello supone un daño instantáneo o inmediato que puede identificarse en un momento preciso. Sus efectos –el perjuicio– lo constituye la extracción de carbón, la cual se prolonga durante el tiempo.

1. Cuarto. Respecto de la conducencia del Otrosí No. 1 como mecanismo para probar la existencia del Contrato 144/97, el a quo señaló que la Sección Tercera accionada se refirió a lo previsto tanto en el Decreto 2655 de 1988 como en la Ley 685 de 2001, los cuales establecen que el Registro Minero es la única prueba de los actos y contratos que están sometidos a inscripción. Por ende, el registro debe entenderse como un requisito ad substantiam actus, para la existencia y validez del contrato. Tal circunstancia no puede confundirse con la conducencia de la prueba para demostrar la suscripción del anotado negocio jurídico, en sede judicial. El a quo destacó que, en aras de garantizar el acceso a la administración de justicia de los demandantes, la sentencia acusada tomó como punto de partida del cómputo de caducidad, la fecha de suscripción del Otrosí No. 1, documento que sí obra en el expediente y sobre el cual no pesa tacha de falsedad o cuestionamiento alguno. En consecuencia, el conteo de caducidad se realizó a partir de la suscripción del Otrosí No. 1

al Contrato de concesión minera No. 144/97, a saber, el 10 de mayo de 2001. De acuerdo con el análisis anterior, el a quo concluyó que la tutela evidencia en realidad un mero desacuerdo de los accionantes con el sentido de la sentencia acusada. Para el juez de instancia, la intención de la tutela no es otra que lograr que una autoridad judicial diferente realice un nuevo cómputo de caducidad que esté conforme a los intereses de los accionantes. Recordó que la simple disparidad entre la postura de los actores y las consideraciones de la sentencia cuestionada, no conlleva necesariamente la vulneración de derechos fundamentales. Aceptar lo anterior desnaturalizaría la acción de tutela como mecanismo excepcional.

1. En resumen, los cuestionamientos de simple legalidad respecto de una providencia judicial (en este caso, de una Alta Corte) son ajenos al amparo constitucional, pues las decisiones del juez de la causa gozan de respeto, dada la independencia y autonomía que ostentan. Así, el juez de tutela carece de competencia para indicar cuál es la interpretación conveniente o correcta de la ley, a menos de que evidencie una arbitrariedad o capricho en la interpretación realizada por el juez ordinario, que suponga el desconocimiento de un derecho fundamental. Para el a quo, tal circunstancia no se advierte en este caso.

1. Finalmente, la sentencia de primera instancia destacó que las tutelas presentadas contra providencias de una Alta Corte conllevan un análisis de procedencia más exigente. En este caso, el amparo está encaminado a cuestionar una decisión del tribunal de cierre de la jurisdicción contencioso administrativo, circunstancia que robustece su solidez, en consideración a la especialidad del juez respecto de la causa que conoce, así como su independencia, autonomía y jerarquía. Por último, el a quo indicó que la sentencia del 30 de mayo de 2019 referida en la tutela no constituye precedente para resolver este caso, pues no guarda similitud fáctica con los hechos de la tutela. En conclusión, el amparo es improcedente como quiera que no satisface el requisito de relevancia constitucional.

## Impugnación

1. Mediante escrito del 27 de julio de 2022, el apoderado de los accionantes impugnó el fallo de tutela de primera instancia<sup>36</sup>. A su juicio, la decisión del a quo no valoró correctamente los hechos y argumentos consignados en el escrito de amparo. De haber sido así, hubiera encontrado que este asunto sí reviste de relevancia constitucional. Para sustentar su postura, reiteró los argumentos consignados en la tutela, a saber: (i) que el daño cuyo resarcimiento pretende la acción de reparación directa, no se configura con la suscripción del Contrato No. 144 de 1997, sino que se trata de un daño continuado, materializado en la extracción prolongada de carbón; (ii) que el Registro Minero del Contrato No. 144-97 –a partir del cual se realizó el cómputo de caducidad– no se encuentra debidamente probado pues no obra en el expediente, y (iii) la sentencia de tutela desconoció el precedente jurisprudencial sobre daño continuado.

1. Respecto del primer argumento, el escrito de impugnación enfatizó que el daño consiste realmente en que durante años se ha privado a los accionantes de percibir beneficios económicos derivados de la extracción de bienes muebles (carbón), del subsuelo del que son propietarios. Insistió en que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1954 reconoció la propiedad de los actores sobre el subsuelo y los bienes muebles que en éste se encuentran del predio “Tierras Nuevas del Retiro”.

1. En relación con el segundo argumento, recalcó que ni el Contrato No. 144 de 1997 ni su Registro Minero obran en el expediente y, por ende, no pueden tenerse como hechos probados para contar el término de caducidad. Por tal motivo, adujo que la Corporación accionada incurrió en defecto fáctico, al apoyar su decisión sin la prueba idónea y conducente para hacerlo. En tercer lugar, argumentó que el Consejo de Estado desconoció su propio precedente sobre el daño continuado, pues en la sentencia acusada prefirió hablar de una ocupación jurídica para contar la caducidad desde la fecha de suscripción del referido contrato, cuando en realidad se trata de un daño continuado que persiste con la extracción

permanente de carbón.

## Sentencia de segunda instancia

1. El 9 de septiembre de 2022<sup>37</sup>, la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo que declaró improcedente la acción de tutela. También negó las solicitudes de desvinculación elevadas por el Ministerio de Minas y Energía y por el Servicio Geológico Colombiano.

1. El ad quem fundamentó su decisión en los mismos argumentos que el a quo tuvo en cuenta, y que se resumen a continuación. Primero. La sentencia accionada estableció que tanto el daño como el hecho dañoso se identifican con la celebración del Contrato No. 144-97 cuyo titular es Drummond Ltd. Esto pues fue en ese momento en que el Estado dispuso a favor de esa empresa la exploración y explotación del predio sobre el cual los accionantes manifiestan ser propietarios del subsuelo. Este es el hecho dañoso, ya que fue con ese negocio jurídico que se les privó a los actores de la posibilidad de explotar económicamente su terreno. Lo anterior está demostrado por las pretensiones que los mismos actores formularon en la acción de reparación directa, a saber, que se declarara responsable a la parte demandada, “con ocasión de la celebración” del Contrato No. 144 de 1997.

1. Segundo. Los accionantes afirmaron que solo conocieron de la afectación sufrida a su derecho sobre el predio “Tierras Nuevas del Retiro”, cuando advirtieron la presencia de maquinaria removiendo tierra del predio. Sobre este punto, el ad quem refirió que: (a) en la demanda se precisó que la parte actora no era propietaria de la superficie del terreno, sino del subsuelo. Por esa razón no puede hablarse de ocupación de esa parte del predio; (b) el subsuelo y los minerales que en él se encuentran son de propiedad inalienable,

imprescriptible y exclusiva del Estado. Por ello, su explotación solo puede realizarse mediante un título minero; (c) el daño se identifica con la suscripción del Contrato No. 144-97, pues fue en ese momento que se privó a los accionantes de la posibilidad de explotar económicamente el subsuelo del predio en cuestión, y (d) La extracción de carbón es una circunstancia que no ocurría para el año 2006, fecha en la que se presentó la demanda —inició tres años después— en 2009. Por esas razones, es acorde a derecho identificar el daño con la celebración del contrato aludido. Son los perjuicios derivados del daño -la extracción de carbón- los cuales se proyectan en el tiempo. Así, el término de caducidad para presentar la acción de reparación directa empezó a contarse desde el momento en el que los accionantes debieron tener conocimiento que no podían disponer económicamente del subsuelo del predio “Tierras Nuevas del Retiro”.

1. Tercero. El ad quem señaló que la Subsección accionada se refirió de manera explícita a la ausencia del Registro Minero como prueba dentro del expediente. Conforme al Decreto 2655 de 1988 y la Ley 685 de 2001, el Registro Minero es el instrumento de publicidad y oponibilidad frente a terceros previsto por la ley, de aquellos contratos y actos que deben ser inscritos en él. Así, los accionantes no pueden objetar la oponibilidad y publicidad del Registro Minero, al afirmar que solamente se dieron cuenta que el Estado había dispuesto del terreno de su propiedad, cuando vieron maquinaria en la superficie del predio. Esto pues la oponibilidad del Registro Minero no puede depender de si los actores advierten o no acciones sobre el terreno del cual afirman son propietarios. Aunado a lo anterior, aunque el Registro Minero del Contrato 144/97 no fue aportado al expediente, en este sí se encontraba su Otrosí No. 1. El hecho de que tal otrosí se hubiese suscrito supone de suyo que el Contrato 144/97 sí se había inscrito en el Registro Minero y por ende le es oponible a los tutelantes.

1. Respecto del valor probatorio que tanto el Decreto 2655 de 1988 como la Ley 685 de 2001 le confieren al Registro Minero, el ad quem manifestó que tales disposiciones se refieren al carácter solemne de los actos y contratos que deben constar en tal registro. Se trata de un requisito ad substantiam actus. Además, durante el proceso contencioso administrativo no se demostró o advirtió prueba que sugiriera que el Contrato No. 144-97 se ejecutó de manera

ilegal o sin su perfeccionamiento.

1. Cuarto. Con el fin de adoptar la interpretación más favorable a los demandantes, el ad quem destacó que la Subsección accionada tomó como inicio del cómputo de caducidad, la fecha en la que se suscribió el Otrosí No. 1 del 10 de mayo de 2001, documento que sí obraba en el expediente. Aun así, la acción de reparación directa se presentó en el año 2006, es decir, por fuera del término de caducidad de dos años, contados a partir de 2001 y no de la fecha en la que se inscribió en el Registro Minero el Contrato No. 144/97.

1. Por último, frente a la solicitud de desvinculación elevada por el Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano, el ad quem consideró que su vinculación a este asunto se origina en el interés que pueden tener en el resultado del proceso de reparación directa. Esto pues ambas autoridades fueron parte del proceso contencioso administrativo, cuya sentencia ha sido cuestionada mediante la presente acción de tutela. Así, no hay lugar a su desvinculación. Por las razones anteriores, el ad quem decidió confirmar la sentencia de tutela de primera instancia.

#### Solicitud de selección

1. Mediante escrito del 6 de diciembre de 2022<sup>40</sup>, el apoderado de la parte actora le solicitó a la Corte Constitucional la revisión de la presente tutela.<sup>41</sup> Expresó que este asunto reúne las causales generales de procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial. También señaló que la sentencia acusada está incurso en defecto fáctico, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución. En relación con el requisito de relevancia constitucional, adujo que es necesario que la Corte escoja el caso, pues hubo una violación del derecho al debido proceso en el momento en el que el Consejo de Estado

declaró probada la caducidad de la acción de reparación directa. Esto 16 años después de haberse admitido dicha acción. El escrito de selección contiene una relación de los hechos en los que se funda la tutela, al tiempo que reitera la argumentación sobre los tres defectos de los que acusa a la Sentencia del 22 de octubre de 2021.

## I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### A. Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241 -numeral 9º- de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

### A. Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

1. El señor Alberto Maya Aarón y otros, presentaron acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Expresaron que esa Subsección vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de propiedad y acceso a la administración de justicia, con la expedición de la Sentencia del 22 de octubre de 2021. Tal providencia declaró la caducidad de la acción de reparación directa presentada por el señor Maya Aarón y otros, en contra de la Nación - Ministerio de Minas y Energía, el INGEOMINAS y Drummond Ltd.

1. En su escrito de amparo, los accionantes indicaron que la providencia acusada incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria, desconoció el precedente aplicable y vulneró directamente la Constitución. Esto a partir de los siguientes argumentos: (i) el cómputo de la caducidad no debió realizarse con fundamento en la existencia y conocimiento del Contrato de Minería No. 144-97, pues la suscripción de ese negocio jurídico no materializó el daño alegado; (ii) en realidad, el daño es uno de carácter continuado, constituido por la extracción periódica de carbón del terreno del cual los accionantes aducen ser propietarios; (iii) la Subsección accionada desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado referente al daño de carácter continuado. Específicamente omitió aplicar la Sentencia del 30 de mayo de 2019, proferida por la Sección Tercera de esa Corporación, y (iv) la providencia cuestionada incurrió en defecto fáctico, pues inició el cómputo de la caducidad desde la inscripción del Contrato No. 144-97 en el Registro Minero, aun cuando en el expediente respectivo no obra copia ni de ese contrato ni de su inscripción en tal registro.

1. A partir de los argumentos anteriores, los actores solicitaron en su amparo que se protejan los derechos fundamentales incoados y, como consecuencia de ello, se ordene dejar sin efectos la sentencia acusada que declaró probada la caducidad de la acción de reparación directa. También pidieron que se le ordenara a la Corporación accionada adoptar una nueva decisión de fondo sobre esa acción.

1. El 7 de julio de 2022, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en su calidad de juez de tutela de primera instancia, declaró improcedente el amparo solicitado pues consideró que la tutela carecía de relevancia constitucional. Esto pues los actores se limitaron a insistir en unos argumentos que ya fueron estudiados de fondo. Además, el hecho de que la Corporación accionada haya adoptado una decisión desfavorable a los actores no supone, necesariamente, el desconocimiento de sus derechos fundamentales. A su turno, el 9 de septiembre de 2022, la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado confirmó la decisión de primera instancia. El ad quem reiteró las consideraciones de la Sección Cuarta respecto de la improcedencia de la tutela. Recalcó el hecho de que la sentencia acusada

adoptó la interpretación más favorable a los accionantes, pues contó el término de caducidad a partir del 10 de mayo de 2001, fecha en la cual se celebró el Otrosí No. 1 al Contrato 144-97 y no a partir de la fecha de suscripción de ese negocio jurídico (1997) o el momento de su inscripción en el Registro Minero (1998).

1. La Sala recuerda que la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales ostenta dos niveles de análisis. El primero se refiere a los requisitos generales, mientras que el segundo corresponde a los requisitos específicos de procedibilidad. En consecuencia, esta Sala establecerá en primer lugar si se cumplen con los requisitos generales para controvertir la Sentencia del 22 de octubre de 2021. Si se supera el análisis general de procedencia, la Sala determinará en segundo lugar si la sentencia acusada incurre o no en alguno de los defectos que los accionantes identificaron, a partir del siguiente problema jurídico:

¿La providencia judicial cuestionada del 22 de octubre de 2021, mediante la cual el Consejo de Estado declaró la caducidad de la acción de reparación directa presentada ante la suscripción de un contrato minero y consecuente explotación de carbón del predio “Tierras Nuevas del Retiro”, incurrió en defecto fáctico, desconoció el precedente aplicable y/o vulneró directamente la Constitución?

1. Para resolver el cuestionamiento anterior, la Sala abordará los siguientes asuntos: primero, los requisitos generales de la acción de tutela contra providencias judiciales de una Alta Corte y su cumplimiento en este caso. Si llegan a superarse esos requisitos generales de procedencia, se abordará el segundo tema, referente al defecto fáctico, de violación directa de la Constitución y de desconocimiento del precedente, como requisitos específicos de procedencia del amparo constitucional contra una decisión de un tribunal de cierre. Tercero, resolución del caso concreto.

## A. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales

1. La Corte Constitucional ha definido en su jurisprudencia que, por regla general, la acción de tutela es improcedente cuando se presenta contra providencias judiciales. Lo anterior, con el propósito de garantizar los principios superiores de autonomía e independencia judicial, cosa juzgada y seguridad jurídica; garantías de las que están investidas todas las decisiones adoptadas por las autoridades jurisdiccionales del país. En línea con lo anterior, tales determinaciones se presumen legales, ciertas y acordes a la Constitución<sup>42</sup>. Así, la solicitud de amparo no es una instancia adicional en la cual pueden reabrirse controversias ya resueltas por el juez natural<sup>43</sup>.

1. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación también ha establecido que es su deber proteger los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por cualquier autoridad pública, incluso por un juez de la República o una Alta Corte<sup>44</sup>. Tal postulado implica que, de manera excepcional y a partir de unos requisitos concretos, la acción de tutela procede contra providencias judiciales. Esto si tales providencias incurren en alguno de los defectos que la jurisprudencia ha identificado como yerros que hacen necesaria la intervención del juez constitucional<sup>45</sup>.

1. En relación con los requisitos generales de procedencia, conforme a la Sentencia C-590 de 2005, una tutela contra providencia judicial debe reunir los siguientes criterios:

(i) Relevancia constitucional: el juez de tutela solamente puede resolver controversias que versen sobre la protección de derechos fundamentales. En consecuencia, no puede referirse a asuntos o conflictos de naturaleza estrictamente legal.

(ii) Subsidiariedad: la parte actora del amparo debe haber agotado todos los medios de

defensa judicial que estén a su alcance, salvo cuando la tutela se formule como medio transitorio para precaver un perjuicio irremediable, o cuando los mecanismos ordinarios no sean idóneos para proteger los derechos fundamentales incoados.

(iii) Inmediatez: la acción de tutela debe presentarse en un plazo razonable, entendido como el término que transcurre entre el hecho y la omisión que supone una vulneración de un derecho fundamental y el momento en el cual se formula el amparo constitucional.

(iv) Irregularidad procesal decisiva: si la tutela se funda en una supuesta irregularidad procesal, su ocurrencia debe tener un efecto determinante en la providencia judicial cuestionada.

(v) Identificación razonable de los hechos: la parte actora debe identificar con precisión el hecho o la omisión vulneradora, así como los derechos fundamentales cuya protección persigue.

(vi) Que no se cuestionen sentencias de tutela: los debates sobre la protección de derechos fundamentales –que son de carácter urgente– no pueden extenderse de manera indefinida. Más aún cuando todas las sentencias que profiere la jurisdicción constitucional son sometidas a un proceso de selección riguroso, por parte de esta Corporación y al no ser escogidas, se tornan definitivas.

(vii) Legitimación en la causa por activa y por pasiva: este requisito implica que la acción de tutela debe proponerse por quien padeció la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, su representante legal, apoderado, agente oficioso o el Defensor del Pueblo<sup>46</sup>; y debe presentarse en contra de quien tenga la aptitud legal de responder o

remediar el desconocimiento del derecho fundamental invocado.

1. Además de los requisitos anteriormente definidos, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela sólo procede de manera excepcionalísima, cuando se presenta en contra de una sentencia dictada por otra Alta Corte. Puntualmente, la Sentencia SU-573 de 2019 sintetizó los requisitos propios de una solicitud de amparo propuesta en contra de una determinación de otro órgano judicial de cierre. Conforme a esa decisión, deben cumplirse tres exigencias:

“i) que, en los términos del artículo 86 de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, se verifiquen los requisitos de procedencia de la acción de tutela (legitimación en la causa, subsidiariedad e inmediatez), algunos de los cuales se particularizan cuando el acto que se cuestiona es una providencia judicial, tal como se deriva del precedente reiterado de la Sentencia C-590 de 2005; (ii) que se materialice alguna violación de los derechos fundamentales de los accionantes, mediante la configuración de algún específico defecto reconocido por la jurisprudencia constitucional, en la sentencia que se censura, y (iii) que, en la valoración de las dos exigencias anteriores, se acredite que se trata de un caso ‘definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional.’”<sup>47</sup>

1. Esa tercera exigencia, que solo se predica de las solicitudes de amparo contra providencias judiciales de Altas Cortes, conlleva una carga interpretativa transversal<sup>48</sup> para el juez constitucional al momento de verificar la concurrencia de los requisitos generales y específicos de procedencia. Esa carga interpretativa consiste en analizar de manera más restrictiva el cumplimiento de cada requisito. En consecuencia, una acción de tutela contra providencia judicial de órgano de cierre solamente procede cuando la decisión contra la que se propone “es definitivamente incompatible con el alcance y límite de los derechos fundamentales que han sido desarrollados por la Corte Constitucional o cuando se genera

una anomalía de tal entidad que es necesaria la intervención del juez constitucional”<sup>49</sup>.

1. De esa manera, ese criterio adicional de tutela contra providencia de Alta Corte supone un estándar mucho más riguroso de análisis y, en cualquier caso, diferente al que se aplica a otra tutela formulada en contra de una autoridad jurisdiccional distinta. En suma, se requiere que la decisión atacada sea definitivamente incompatible con el alcance de los derechos fundamentales, lo cual haga necesaria la intervención del juez constitucional.

1. La mayor rigurosidad descrita responde a la especial consideración que debe tenerse respecto de las demás Altas Cortes. Tal y como lo precisó la Sentencia SU-573 de 2019, los otros órganos judiciales de cierre tienen un papel fundamental al definir y unificar jurisprudencia al interior de sus jurisdicciones. De allí el valor vinculante de sus decisiones. Tal criterio responde a la seguridad jurídica y relevancia de la que están investidas esas providencias. Lo anterior, aunado al respecto por los principios de autonomía e independencia judicial que debe primar respecto de las sentencias que adoptan las demás jurisdicciones<sup>50</sup>.

#### A. Análisis de los requisitos generales de procedencia en este asunto

1. Subsidiariedad. A partir del artículo 86 de la Constitución<sup>51</sup> y 6º del Decreto 2591 de 1991<sup>52</sup>, cualquier persona que pretenda formular una acción de tutela debe cumplir con el requisito de subsidiariedad. Este consiste en agotar todos los medios de defensa judicial que están al alcance de la parte actora, para lograr la protección de los derechos fundamentales que considera transgredidos.

1. La Corte Constitucional ha establecido que una tutela cumple con el requisito de subsidiariedad si se concreta alguna de las siguientes hipótesis: (i) que no exista otro medio de defensa judicial que permita resolver la supuesta vulneración de derechos fundamentales que motiva la presentación del amparo; (ii) cuando, a pesar de que tal medio de defensa exista, este no resulte idóneo ni eficaz para solventar la aludida vulneración de un derecho fundamental, o (iii) en aquellos casos en los que sea necesaria la intervención transitoria del juez constitucional para prevenir la consumación de un perjuicio irremediable<sup>53</sup>.

1. En este caso, la Sala considera que la tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, por las siguientes razones. En primer lugar, la acción de reparación directa fue presentada bajo la vigencia de la Ley 685 de 2001 (Código Minero). Por disposición del artículo 295 de ese cuerpo normativo,<sup>54</sup> el Consejo de Estado es competente –en única instancia– para conocer de las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintos a aquellos de naturaleza contractual, en los que sea parte la Nación o una entidad estatal nacional. En efecto, la Sección Tercera de esa Corporación se ha referido al alcance de la cláusula de competencia a la que se refiere el aludido artículo 295 del Código Minero así:

“[N]o todo asunto que tenga incidencia en un tema minero puede ser catalogado como tal, en los términos del artículo 295 de la Ley 685 de 2001, sino que, por el contrario, sólo serán del conocimiento del Consejo de Estado, en única instancia, aquellos que sean eminentemente asuntos de esta naturaleza, es decir, que el objeto de la controversia se refiera de manera directa e inmediata a un tema minero.”<sup>55</sup>

1. La Sala considera que el proceso de reparación directa versa sobre un tema minero que encuadra en lo dispuesto en el referido artículo 295 de la Ley 685 de 2001. Esto pues sus pretensiones están relacionadas directa e inescindiblemente con el reconocimiento, otorgamiento y ejercicio de derechos de exploración y explotación de yacimientos mineros. Tal y como se identificó previamente, la acción de reparación directa estaba dirigida a obtener el resarcimiento económico derivado de la explotación de carbón que la empresa

Drummond Ltd., ha llevado a cabo en el predio “Tierras Nuevas del Retiro” del cual la parte actora aduce es de su propiedad.

1. Así, el Consejo de Estado era competente en única instancia para resolver la acción de reparación directa propuesta por los accionantes, conforme al artículo 295 de la Ley 685 de 2011 pues: (i) se trata de un asunto minero; (ii) las pretensiones no se fundan en una controversia contractual, y (iii) la demanda se presentó en contra del Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano, entidades públicas del orden nacional.

1. Esta Sala recuerda que el hecho de que el anotado proceso sea de única instancia no supone necesariamente una violación al debido proceso o de acceso a la administración de justicia. En efecto, la Sala Plena de esta Corporación<sup>56</sup> ha establecido que un proceso judicial puede adelantarse en una sola instancia, sin que ello constituya de suyo una violación de las anotadas garantías Superiores. Esto, en razón a que la Constitución permite al Congreso establecer procesos sin doble instancia,<sup>57</sup> en el marco de su autonomía legislativa.

1. En segundo lugar, la Sala no advierte que –en este momento y con las pruebas que están a su disposición– se presente alguna de las causales previstas en el artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), para que la sentencia acusada del 21 de octubre de 2021<sup>58</sup> pueda ser objeto del recurso extraordinario de revisión. Tal artículo dispone lo siguiente:

“Causales de revisión. Son causales de revisión:

“1. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

“2. Haberse recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales

se hubiera podido proferir una decisión diferente, y que el recurrente no pudo aportar al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

“3. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

“4. No reunir la persona en cuyo favor se decretó una pensión periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria, o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia, o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

“5. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

“6. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

“7. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

“8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada.”

1. La Sala considera que, a partir de una simple lectura de las causales anteriormente

transcritas y de las pruebas obrantes en el expediente, la situación en la que se encuentran los accionantes no encuadra en ninguna de ellas. En este momento, ninguna autoridad ha determinado que la sentencia acusada se dictó con fundamento en documentos falsos o adulterados. Tampoco se tiene noticia de que después de dictada la sentencia, se tuviese acceso a documentos decisivos que hubiesen derivado en una decisión diferente y que no fueron aportados por causas externas. No ha aparecido una persona con mejor derecho para reclamar. No se trata tampoco de un tema pensional. No se ha advertido una nulidad sobreviniente. No se ha dictado sentencia penal que haya concluido que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la aludida decisión. No hay peritos que hayan rendido informe en ese proceso y hayan sido condenados por delitos relacionados con su intervención. Finalmente, no hay una sentencia previa que constituya cosa juzgada entre las partes por los mismos hechos. Así, en este momento, para la Sala no concurre ninguna de las causales previstas en el antiguo Código Contencioso Administrativo, que permita a los accionantes acudir al recurso extraordinario de revisión. La Sala destaca que este análisis se realiza con base en los hechos, pruebas y argumentos que se encuentran a su disposición en este momento. Por ende, esta conclusión de ninguna manera puede entenderse como un pronunciamiento hacia el futuro que impida a los accionantes acudir al recurso extraordinario de revisión si llega a evidenciarse posteriormente alguna de las causales enunciadas en precedencia.

1. Sin embargo, en tercer lugar, la Sala considera que los interesados no acudieron a la oposición sobre la propiedad de las minas de que trata el artículo 268 del Decreto 2655 de 1988 y, en consecuencia, no agotaron todos los medios de defensa a su alcance. Es por esta razón en específico que la tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad, a pesar de que ya se surtió el proceso minero previsto en el artículo 295 de la Ley 685 de 2001 (Código Minero) y de que, en este momento, no se advierte el acaecimiento de alguna de las causales de revisión consagradas en el Código Contencioso Administrativo vigente para el momento en el que se presentó la demanda de reparación directa.

1. Puntualmente, el artículo 268 del Decreto 2655 de 1988 establece:

## “CAPÍTULO XXIX

### “OPOSICIONES

“Artículo 268. Oposición sobre la propiedad de las minas. En la tramitación del título no habrá lugar a oposiciones fundadas en la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros, pero los interesados podrán acudir ante el Consejo de Estado para el reconocimiento de dicha propiedad, su inscripción en el Registro Minero, y su exclusión de la solicitud o del título que la comprende total o parcialmente.

“Para la prosperidad de esta acción, el interesado deberá demostrar que su situación subjetiva y concreta o la de sus antecesores, se halla vinculada a yacimientos del mineral solicitado, descubiertos antes de la fecha en que entraron a regir las normas sobre reserva nacional del mismo y además, que su derecho no se ha extinguido por las causales establecidas en la Ley 20 de 1969. La acción deberá instaurarse hasta un año después de la inscripción del título minero del solicitante en el registro. Vencido este término, prescribirá todo derecho.”

1. Ocurre que, a partir de la norma anteriormente referida, cualquier oposición fundada en la propiedad privada del subsuelo minero (lo cual corresponde con este caso, pues los accionantes afirman ser propietarios del subsuelo del predio denominado “Tierras Nuevas del Retiro”), debía formularse ante el Consejo de Estado para el reconocimiento de esa propiedad, hasta un año después de la inscripción del título respectivo ante el Registro Minero.

1. Tal y como se refirió en precedencia, las pretensiones formuladas en la acción de reparación directa sí están fundadas en la aducida propiedad de los allí demandantes sobre el subsuelo que se entregó afecto al Contrato 144/97, así:

“Primera: Que se declare que la Empresa Colombiana de Carbones (hoy Ingeominas), entregó en forma ilegal el predio rural individualizado con la matrícula inmobiliaria No. 190-8785, propiedad privada e inscrita de los demandantes, conforme certificado de libertad y tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar (...)

“Segunda: Se declare administrativamente responsables solidarios a la Nación Ministerio de Minas y Energía - Instituto Nacional de Geología y Minería (Ingeominas), a la sociedad Drummond Limited - Drummond (sic) Coal Mining L.L.C. sucursal Colombia, de todos los perjuicios irrogados a los demandantes en su condición de propietarios del subsuelo del predio rural denominado ‘Tierras Nuevas del Retiro’, con ocasión de la celebración del contrato estatal de concesión para la gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997, entre las entidades públicas demandadas y la sociedad Drummond Concesionaria, el subsuelo de propiedad de los demandantes, en predio de mayor extensión.

“Tercera: Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de indemnización de perjuicios, se condene a las entidades públicas y privadas demandadas, a pagarle a los demandantes, debidamente indexados los valores o precios comerciales del carbón mineral que se encuentra indicado en el referido subsuelo. En defecto del mencionado pago, que se condene a la parte demandada, a restituir el Subsuelo descrito, individualizado con matrícula inmobiliaria No. 190-8785 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar a los demandantes.” (negrilla añadida)

1. Sobre este punto, la Sala destaca la importancia que el Legislador le otorgó al Registro Minero, como medio de publicidad y oponibilidad de aquellos títulos y actos que deben inscribirse en él. Ventilar oposiciones sobre la propiedad del subsuelo, por fuera de los plazos o medios establecidos por la ley, no sólo desconoce la legislación vigente, sino que también afecta gravemente la seguridad jurídica de los asuntos mineros, pues hace ineficaces los atributos de centralización, transparencia y publicidad al Registro Minero, al permitir que apreciaciones subjetivas dicten cuando se entiende perfeccionado un contrato de concesión de este tipo.

1. La Sala recalca la ausencia de argumentación por parte de los actores, distinta a afirmar que solamente se percataron de la explotación del predio “Tierras Nuevas del Retiro” cuando advirtieron la presencia de maquinaria en la zona. Aceptar, sin más, ese argumento supondría hacer inane las características del Registro Minero. Para la Sala, el escrito de tutela no contiene una justificación suficiente que sugiera que para los tutelantes fue imposible consultar, acceder o advertir el Registro Minero del Contrato No. 144/97; puntualmente, la existencia de ese título minero que se sobreponía al terreno sobre el cual afirman tener derecho de dominio. La Sala comparte el racionamiento de la Subsección accionada, respecto de que los tutelantes sí conocían que el anotado contrato había sido inscrito en el Registro Minero en el año 1998, a partir del Otrosí No. 1 al Contrato 144/97 (aportado por ellos mismos al proceso contencioso administrativo), el cual solamente podía haberse celebrado si ese negocio jurídico se encontraba efectivamente inscrito en el Registro Minero.

1. Así, esta Corporación estima relevante referirse a la legislación que regula el Registro Minero, prevista en los artículos 289, 290, 293 y 295 del Decreto 2655 de 1988, vigente para el momento en el que se suscribió el Contrato No.144/97.

“CAPIÍTULO XXXI

## “REGISTRO MINERO

“289. Naturaleza del registro. El Registro Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de las actas de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros, de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo (...)

“290. Validez del registro. La inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique. (...)

“293. Validez de los títulos. Ningún título minero o acto que lo modifique, cancele o grave tendrá efecto respecto de terceros sin su inscripción en el Registro Minero.

“295. Publicidad y certificación. Ningún acto inscrito en el Registro Minero será reservado. Será obligatorio expedir copia o certificación de las piezas y datos a petición de cualquier persona (...)” (Subraya fuera de texto original)

1. Las normas citadas en precedencia son claras al establecer que el Registro Minero: (i) es un sistema de autenticidad y publicidad para los particulares que tengan el derecho de explorar y explotar el suelo y el subsuelo; (ii) la inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba para los actos que a él se someten y, por ende, no puede admitirse prueba distinta que lo sustituya, complemente o modifique; (iii) ningún título minero tiene efecto respecto de terceros si no está inscrito en el Registro Minero, y (iv) todos los actos que se inscriben en el Registro Minero son públicos y no reservados. En consecuencia, cualquier persona podrá consultarlo u obtener una copia o certificación de lo que reposa en ese

registro.

1. En efecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la doctrina han reconocido el carácter público y oponible del Registro Minero. El máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha establecido que la inscripción en el Registro Minero de un contrato suscrito entre el Estado y un tercero “es un requisito para su perfeccionamiento y constituye prueba única que lo hace oponible a terceros”<sup>60</sup>. Al respecto, cabe referir también la Sentencia del 24 de abril de 2019 en la cual esa Corporación señaló que:

“[D]esde momentos próximos a la entrada en vigencia del Decreto 2655 de 1988, esta Corporación puso de presente que los derechos que otorga el título minero no se constituyen con su inscripción, acto este que opera como un mecanismo de oponibilidad. (...) En este orden de ideas, el título minero confiere a quien lo ostenta los derechos a explorar o explotar el suelo y el subsuelo, y su inscripción en el Registro Minero le permite acreditar y hacer valer los derechos que el título le otorga, frente a terceros o frente a la Administración. (...) Cabe precisar que, para el perfeccionamiento de los contratos mineros calificados como de gran minería, se requería la aprobación del Ministro de Minas y Energía, previa inscripción en el Registro Nacional Minero; mientras que para los contratos de pequeña y mediana minería era necesaria su inscripción. En atención a ello, esta Corporación entiende que se trata de un negocio jurídico formal, siendo su inscripción en el Registro Minero un requisito ad existentiam actum.”<sup>61</sup> (negrilla fuera de texto)

1. El Consejo de Estado también se ha referido a la oponibilidad a terceros, como característica del Registro Minero, para el Código Minero vigente, el cual reemplazó al Decreto 2655 de 1988, tal y como se anotó en precedencia: “[e]l presente asunto no tiene una connotación contractual, toda vez que si bien durante el mismo fue suscrita una minuta de contrato para la exploración y explotación de un yacimiento de oro y sus concentrados, tal contrato nunca se perfeccionó, ya que no fue inscrito en el Registro Minero Nacional en los términos del artículo 50 de la Ley 685 de 2001, razón por la cual, no produjo efectos

oponibles a las partes o a terceros...”<sup>62</sup> (negrilla añadida)

1. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala concluye que este asunto no cumple con el requisito de subsidiariedad. Aunque la sentencia cuestionada mediante la presente acción de tutela fue proferida en el marco de un proceso que, por expresa disposición legal, es de única instancia, los actores no agotaron todos los medios judiciales a su alcance. Se trata justamente del mecanismo de oposición ante el Consejo de Estado previsto en el artículo 268 del Decreto 2655 de 1988, en virtud del cual quien busque oponerse a un título minero a partir de un argumento sobre la propiedad del terreno afecto a determinado título, deberá acudir al Consejo de Estado dentro del año siguiente a su inscripción en el Registro Minero.

1. Inmediatez. Este requisito de procedencia se refiere a la carga que tiene toda persona que presentar una tutela dentro de un plazo prudente, razonable y proporcionado<sup>63</sup>. Tal plazo se contabiliza a partir del momento en que aconteció el hecho o la omisión que vulneró o amenazó los derechos fundamentales incoados<sup>64</sup>. La Sala recuerda que, aun cuando el amparo constitucional no tiene un término de caducidad para su presentación, ello no implica que pueda acudirse a él en cualquier tiempo. Esto pues el objetivo esencial de la tutela es proteger de manera inmediata aquellos derechos fundamentales que hayan sido vulnerados o estén en riesgo de serlo<sup>65</sup>.

1. En este caso, la Sala considera que la tutela cumple con el requisito de inmediatez. Los accionantes presentaron su solicitud de amparo el 10 de mayo de 2022. Por su parte, la sentencia cuestionada es de fecha 22 de octubre de 2021, y fue notificada el 11 de noviembre de ese mismo año. Esta Corporación ha establecido que seis meses constituye, en principio, un plazo razonable para presentar la solicitud de amparo<sup>66</sup>. En consecuencia, la tutela cumple con el requisito de inmediatez, pues fue presentada seis meses después de notificada la providencia judicial que los tutelantes cuestionan.

1. Identificación razonable de los hechos. En aquellas acciones de tutela formuladas en contra de providencias judiciales se exige que la parte actora precise razonablemente los hechos que considera ocasionaron la vulneración de derechos fundamentales<sup>67</sup>. Este requisito busca que la parte accionante del amparo establezca con claridad de qué forma cierta providencia judicial supuso una vulneración de derechos fundamentales, imputable a la autoridad judicial accionada.

1. La Sala considera que el caso cumple con este requisito pues los actores identificaron en detalle los hechos en los que fundan sus pretensiones. Específicamente, los accionantes: (i) incluyeron una relación cronológica y pormenorizada de aquellas circunstancias que apuntan a que son realmente propietarios del subsuelo del terreno denominado “Tierras Nuevas del Retiro”; (ii) expusieron los argumentos a partir de los cuales consideran que el Estado y Drummond Ltd., les causaron un daño que debe ser resarcido, al explorar y explotar –sin su permiso ni contraprestación alguna– el aludido predio que consideran es de su propiedad; (iii) señalaron cuál es la providencia judicial que consideran violatoria de sus derechos fundamentales, a saber, la Sentencia del 22 de octubre de 2021, mediante la cual el Consejo de Estado declaró probada la caducidad dentro del proceso de reparación directa promovido; (iv) formularon las razones por las cuales creen que la aludida sentencia –al declarar probada la caducidad– reúne tanto los requisitos generales de procedencia, como los específicos respecto de la tutela contra providencia judicial, y (v) encuadraron su caso en los defectos que esta Corporación ha establecido para este tipo de tutelas. También precisaron que –a su parecer– la sentencia cuestionada del 22 de octubre de 2021 incurrió en los defectos fáctico, de desconocimiento del precedente y de violación directa de la Constitución. En conclusión, la acción de tutela cumple con el requisito de identificar aquellos hechos y actuaciones que, a juicio de la parte actora, ocasionaron la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

1. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política<sup>68</sup> indica que toda persona tiene la facultad de formular acción de tutela por sí misma o por quien actúe en su nombre, con el objetivo de reclamar ante las autoridades judiciales la protección de sus derechos fundamentales, si estos resultan vulnerados o amenazados<sup>69</sup>. Conforme al artículo 10º del Decreto 2591 de 1991<sup>70</sup>, la legitimidad para ejercer esta acción está en cabeza de: (i) él o la directamente afectado/a; (ii) a través de su representante legal; (iii) por intermedio de su apoderado judicial, o (iv) mediante la actuación de un agente oficio<sup>71</sup>. A su turno, el inciso final de esa norma también faculta al Defensor del Pueblo y a los personeros municipales para ejercer la tutela.

1. En primer lugar, cabe referirse a quienes presentaron la acción de tutela. Conforme al escrito de amparo, se trata de las siguientes personas: Nancy Fernández Maya, Emilia Jaramillo Maya, Janeth Vallejo Maya, Yadira Vallejo Maya, Rosana Vallejo Maya, José Trinidad Díaz Maya, Stela Díaz Maya, Algemiroy Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Lilia Díaz Maya, Betty Cecilia Díaz Maya, Leonor Díaz Maya, Federico de Jesús Maya Berdugo, Alberto Maya Aarón y William Enrique Díaz Maya.

1. Ahora, de acuerdo con la Sentencia acusada del 22 de octubre de 2021, la acción de reparación directa fue presentada por los señores Alberto Maya Aarón, Clara Teresa Maya Aarón, José Antonio Maya Aarón, Teotiste Maya Aarón, José Díaz Maya, Algemiroy Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Stela Díaz Maya, William Enrique Díaz Mata, Luis Carlos Díaz Maya y Lilia Díaz Maya.

1. En esa misma providencia del 22 de octubre de 2021, el Consejo de Estado advirtió que, por medio de Auto del 9 de julio de 2013, reconoció como sucesores procesales de Juan José Maya Aarón, a Teolinda Josefa Maya Villalba, Avelina Maya Villalba, José Antonio Maya Villalba y Juan José Maya Villalba. Posteriormente, mediante Auto del 17 de mayo de 2017, aceptó la

cesión realizada por Alberto Maya Aarón, a favor de Federico de Jesús y James Alberto Maya Berdugo, del 50% de su derecho. Por ende, fueron vinculados al proceso de reparación directa en calidad de litisconsortes necesarios.

1. La Sentencia del 22 de octubre de 2021 también indicó que en el proceso de reparación directa actuaron José Díaz Maya, Algemiro Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Stela Díaz Maya, William Enrique Díaz Maya, Luis Carlos Díaz Maya y Lilia Díaz Maya, en calidad de sucesores de Regina Maya Aarón, hermana de otros cuatro accionantes.

1. La Sala considera que se cumple el requisito de legitimidad en la causa por activa, para todas aquellas personas que estaban vinculadas, como parte o litisconsorte, al proceso de reparación directa y que, además, presentaron acción de tutela. Esto pues son tales sujetos a quienes pudieron haberse vulnerado sus derechos al debido proceso, propiedad y administración de justicia, al declararse la caducidad de la anotada acción contencioso administrativa. Específicamente, se trata de las siguientes personas: Stela Díaz Maya, Algemiro Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Lilia Díaz Maya, Federico de Jesús Díaz Maya, Alberto de Jesús Maya Aarón y William Enrique Díaz Maya.

1. Los accionantes enlistados previamente actúan en el presente trámite mediante apoderado judicial. La jurisprudencia ha establecido que cuando la parte accionante acude al amparo constitucional por intermedio de apoderado, deben verificarse la concurrencia de los siguientes requisitos que se predicen del poder correspondiente: “i) es un acto jurídico formal, por lo cual debe realizarse por escrito; ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico; iii) debe ser un poder especial; iv) el poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para instaurar procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial; v) el destinatario del acto de apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional”<sup>72</sup>

1. Para la Sala, los poderes conferidos por los accionantes a su mandatario reúnen los requisitos puntualizados. Se trata de poderes especiales que constan por escrito y que fueron conferidos a un profesional en derecho. Su alcance es específico, pues habilita para presentar esta acción de tutela contra la Sentencia del 22 de octubre de 2021, proferida por la Corporación accionada. Además, al doctor Edgardo Maya Villazón le fue reconocida personería para actuar mediante Auto del 25 de mayo de 2022<sup>73</sup>, proferido por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en su calidad de juez de tutela de primera instancia.

1. Por último, la Sala considera que el requisito de legitimación por activa no se cumple respecto de Nancy Fernández Maya, Emilia Jaramillo Maya, Janeth Vallejo Maya, Yadira Vallejo Maya, Rosana Vallejo Maya, José Trinidad Díaz Maya, Betty Cecilia Díaz Maya y Leonor Díaz Maya, toda vez que en la sentencia acusada no se les menciona como partes o litisconsortes necesarios en la acción de reparación directa. La tutela tampoco incluyó una explicación en la que se indique, por ejemplo, que las personas anteriormente referidas actúan como sucesores procesales de alguna de las personas que comparecieron al proceso contencioso administrativo.

1. Legitimación en la causa por pasiva. De acuerdo con el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991,<sup>74</sup> la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión de las autoridades públicas, que haya vulnerado o amenace transgredir derechos fundamentales. Ese mismo artículo dispone que el amparo puede formularse en contra de particulares a quienes pueda endilgárseles el desconocimiento de un derecho fundamental

1. En este caso, la Sala considera que la acción de tutela cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Esto pues, ciertamente, fue la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado la cual profirió la Sentencia del 22 de octubre de 2021. Providencia que es objeto de cuestionamiento

mediante el presente amparo constitucional. Lo anterior, ya que los accionantes aducen que fue la declaratoria de caducidad realizada en esa decisión lo que conllevó una vulneración de sus derechos fundamentales a la propiedad, debido proceso y a la administración de justicia.

1. Los terceros vinculados a la acción de tutela. La Corte Constitucional ha establecido que, en el marco del derecho al debido proceso, también existe un deber de integrar debidamente el contradictorio de una acción de tutela. En esa medida, los jueces de instancia deben vincular a todas las personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la aducida vulneración de derechos fundamentales y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo. Esto, con el fin de que intervengan en el trámite de la tutela, se pronuncien sobre las pretensiones, aporten y soliciten pruebas y ejerzan su derecho de acción o de defensa, según sea el caso<sup>75</sup>.

1. Respecto de los terceros vinculados a este proceso, la Sala recuerda que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, como juez de tutela de primera instancia, vinculó a la Nación –Ministerio de Minas y Energía, a INGEOMINAS (hoy el Servicio Geológico Colombiano) y a la sociedad Drummond Ltd. Lo hizo mediante Auto del 25 de mayo de 2022<sup>76</sup>. A través de esa providencia, también vinculó como terceros intervinientes a los señores Luis Carlos Díaz Maya, James Alberto Maya Berdugo, Teolinda Josefa Maya Villalba, Avelina Maya Villalba, José Antonio Maya Villalba, Juan José Maya Villalba, Guillermo Nicolas Jaramillo Maya, Teófilo Antonio Ruidiaz Maya, Patricia Ruidiaz Maya y a los demás demandantes que actuaron en el proceso de reparación directa.

1. La Sala concuerda con la decisión de la Sección Cuarta del Consejo de Estado de vincular a las entidades, empresas y personas anteriormente enunciadas. Considera que, en efecto, todas ellas guardan interés en el resultado del trámite de tutela, pues fueron parte en el

proceso de reparación directa cuya declaratoria de caducidad originó la presentación del amparo. Esto pues, una eventual decisión de proteger los derechos fundamentales incoados tiene incidencia directa en el proceso contencioso administrativo en el que los terceros vinculados fueron parte.

1. En conclusión, la Sala considera que la parte activa de esta tutela está conformada Stela Díaz Maya, Algemiro Díaz Maya, Lisandro Díaz Maya, Lilia Díaz Maya, Federico de Jesús Díaz Maya, Alberto de Jesús Maya Aarón y William Enrique Díaz May, pues son tanto accionantes en el escrito de amparo, como demandantes en el proceso de reparación directa. Ahora bien, por disposición de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en su calidad de juez de tutela de instancia, ostentan la calidad de terceros intervinientes el Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Colombiano y la sociedad Drummond Ltd. También tienen la calidad de terceros intervinientes los señores Luis Carlos Díaz Maya, James Alberto Maya Berdugo, Teolinda Josefa Maya Villalba, Avelina Maya Villalba, José Antonio Maya Villalba, Juan José Maya Villalba, Guillermo Nicolas Jaramillo Maya, Teófilo Antonio Ruidiaz Maya, Patricia Ruidiaz Maya, así como los demás demandantes que actuaron en el proceso de reparación directa.

1. No se trata de una tutela contra un fallo de tutela. La Corte Constitucional ha indicado que, por regla general, no puede presentarse una tutela contra una providencia que haya decidido una solicitud de amparo<sup>77</sup>. Este requisito busca prevenir que el debate sobre una supuesta vulneración de derechos fundamentales se extienda indefinidamente en el tiempo. La Sala considera que la presente tutela cumple con este requisito, pues los accionantes identificaron en su escrito de amparo que este va dirigido en contra de la Sentencia del 22 de octubre de 2021 proferida por el Consejo de Estado, en el marco del proceso de reparación directa en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Colombiano y Drummond Ltd.

1. Relevancia constitucional. Esta Corporación ha establecido que el requisito de relevancia constitucional busca que el juez de tutela se pronuncie sobre casos que definan el alcance o contenido de un derecho fundamental. Se trata de asuntos que ostenten importancia a la luz del Texto Superior y que le permitan a esta Corte definir controversias que guarden relación con principios o mandatos consagrados en la Constitución. No se trata entonces de dirimir debates netamente legales, pues son de órbita de los jueces y tribunales adscritos a las distintas jurisdicciones. Por ende, la tutela contra providencia judicial no constituye una instancia adicional en la que las partes pueden replantear argumentos ya resueltos. Permitir lo anterior contravendría los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada de los que están investidas las decisiones que adoptan todas las autoridades judiciales de este país.

1. Específicamente, la Sentencia SU-128 de 2021 señaló que el requisito de relevancia constitucional cumple tres finalidades: (i) preservar la competencia e independencia de los jueces adscritos a las distintas jurisdicciones, lo cual previene que la tutela se utilice para discutir asuntos de mera legalidad; (ii) restringir el ejercicio del amparo a aquellas cuestiones que conciernan derechos fundamentales, y (iii) impedir que la acción de tutela se transforme en una instancia o recurso adicional para controvertir decisiones ya adoptadas por otras autoridades judiciales.

1. Al respecto de esos tres criterios, cabe referir la Sentencia C-214 de 2022, la cual reiteró el alcance del requisito de relevancia constitucional definido por la Sala Plena en la ya mencionada Sentencia SU-128 de 2021 y en la Sentencia SU-573 de 2019. En la decisión de 2022, la Corte Constitucional reafirmó lo siguiente respecto de los criterios mencionados en el párrafo anterior, cuyo análisis es necesario para establecer si una tutela contra providencia judicial cumple o no con el requisito de relevancia constitucional.

1. En primer lugar, la controversia que plantea la tutela debe versar sobre un asunto constitucional y no meramente legal o económico. Discusiones de tipo legal o aquellas que se refieren de manera exclusiva a la titularidad de un derecho económico deben resolverse a

través de los medios judiciales ordinarios previstos por el Legislador. Esto pues al juez de tutela le está vedado inmiscuirse en materias netamente legales o reglamentarias cuya definición le fue confiada a las distintas jurisdicciones<sup>78</sup>. Así, no hay relevancia constitucional cuando: (i) la problemática a la que se refiere el amparo se limita a la correcta aplicación de una norma procesal, salvo que de esta se desprenda una posible violación de un derecho fundamental, o (ii) salte a la vista la naturaleza o contenido económico de la pretensión de amparo, por tratarse de una controversia estrictamente monetaria entre particulares o privados que no representa un interés general<sup>79</sup>.

1. En segundo lugar, el caso al que se refiere la tutela debe involucrar algún debate jurídico sobre el contenido, alcance y goce de algún derecho fundamental<sup>80</sup>. Esto pues, por disposición expresa de la Constitución en su artículo 86<sup>81</sup>, el objeto de la acción de tutela es la protección efectiva de esos derechos. Por ende, en el caso de solicitudes de amparo contra providencias judiciales, es necesario que el asunto correspondiente tenga trascendencia para la aplicación y el desarrollo eficaz de la Constitución y, puntualmente, para determinar el contenido y alcance de un derecho fundamental. Por lo anterior, carecen de relevancia constitucional aquellos casos en los que se invoca la protección de un derecho fundamental, pero las pretensiones o solución del caso se traducen en la interpretación o aplicación de normas de rango legal.

1. En tercer lugar, la tutela no puede tratarse como una instancia o recurso adicional para reabrir debates de tipo legal que ya fueron desatados en procesos ordinarios. Así, la solicitud de amparo contra una providencia judicial no constituye una tercera instancia ni reemplaza los recursos consagrados en la legislación aplicable. En efecto, la competencia del juez de tutela se circunscribe a asuntos de relevancia constitucional que requieran de la protección efectiva de un derecho fundamental y no a reabrir una discusión legal. En consecuencia, la tutela contra un auto o una sentencia exige valorar si la decisión cuestionada supuso una actuación ostensiblemente arbitraria o ilegítima que contrarió un derecho fundamental. Establecer la diferenciación anterior es la única manera de garantizar las distintas órbitas de acción que le corresponden a los jueces constitucionales y a los de las demás

jurisdicciones<sup>82</sup>.

1. A partir de las consideraciones anteriores, la Sala estima que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de relevancia constitucional, como se explica a continuación.

1. Primero. Los objetivos que subyacen las pretensiones de los accionantes son: (i) de índole esencialmente económico y (ii) versan sobre la aplicación de normas de rango legal, a saber, la caducidad de la acción de reparación directa y las facultades probatorias con las que cuentan las autoridades jurisdiccionales. Respecto del carácter económico de la presente controversia, tal y como se precisó en el fundamento jurídico 5 ut supra, la demanda de reparación directa incluyó las siguientes pretensiones:

“Tercera: Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de indemnización de perjuicios, se condene a las entidades públicas y privadas demandadas, a pagarle a los demandantes, debidamente indexados los valores o precios comerciales del carbón mineral que se encuentra indicado en el referido subsuelo. En defecto del mencionado pago, que se condene a la parte demandada, a restituir el Subsuelo descrito, individualizado con matrícula inmobiliaria No. 190-8785 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar a los demandantes.

“Cuarta: Se condene a la parte demandada, a pagarle a los demandantes, debidamente indexados la totalidad de las toneladas de Carbón mineral que en razón del contrato estatal de gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997, sus adicionales, han sacado y comercializado hasta la ejecutoria de la sentencia que ponga fin a este proceso, que hubiere extraído la sociedad Drummond Limited u otra Sociedad filial o subcontratista de esta, y en razón de la concesión realizada por las entidades públicas demandadas contratantes.”<sup>83</sup> (negrilla añadida)

1. Así, a partir de la referencia anterior, para esta Sala es claro que la intención de los actores –que subyace su acción de reparación directa y, a la postre, esta tutela– es obtener el reconocimiento de una indemnización de perjuicios que les pague el valor del carbón mineral que se encuentra en el subsuelo del terreno que afirman es de su propiedad y que es explotado por Drummond Ltd., así como la totalidad de las toneladas de carbón que esa empresa ha extraído, a partir de la ejecución del Contrato No. 144 de 1997. En esa medida, el fin último de los ahora accionantes es obtener los valores monetarios anteriormente referidos y/o la devolución del predio afecto al aludido negocio jurídico, lo cual constituye pretensiones de claro índole económico.

1. Segundo. Para la Sala es claro que los argumentos en los que se fundamentó la tutela giran en torno a un debate eminentemente legal sobre la aplicación del artículo 290 del Decreto 2655 de 1988, el cual dispone lo siguiente: “Validez del registro. La inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y, en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique” (negrilla añadida). A partir de la norma anterior, los actores estiman que la Corporación accionada no podía haber contado el término de caducidad a partir de la fecha de suscripción del Otrosí No. 1 al Contrato No. 144/97 porque: (i) ese contrato y su Registro Minero son la única prueba legalmente admisible para probar la existencia y oponibilidad del negocio jurídico, y (ii) ni la minuta del contrato ni su Registro Minero fueron aportados como pruebas dentro del proceso de reparación directa y el Otrosí No. 1 no podía sustituir tales documentos. En esa medida, la Subsección accionada no podía haber contado el término de caducidad a partir de la fecha de suscripción de ese otrosí.

1. Para esta Sala de Revisión, no cabe duda de que la discrepancia anteriormente referida constituye un debate esencialmente legal y procesal, que no constitucional, pues versa sobre: (i) la aplicación de una norma de claro rango legal, a saber, el aludido artículo 290 del Decreto 2655 de 1988 y el alcance que esa disposición le asignó al Registro Minero; (ii) la interpretación que la Subsección accionada realizó sobre esa norma, según la cual ese

artículo en realidad define un requisito ad substantiam actus para la existencia y validez de un aquellos actos sometidos al Registro Minero, como es el caso del Contrato No. 144 de 1997; (iii) el uso, por parte de la aludida Subsección, de las potestades procesales previstas en el artículo 165 del Código General del Proceso, respecto del principio de libertad probatoria en virtud del cual las autoridades judiciales pueden acudir a cualquier forma de evidencia prevista en la ley para constatar los hechos y definir una controversia, y (iv) el ejercicio de esas potestades procesales para contar el término de caducidad de dos años establecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, a partir de la fecha de celebración del Otrosí No. 1 al Contrato 144/97. Esta Corte recalca que todas las normas a las que se hizo referencia anteriormente (el Decreto 2655 de 1988, el Código General del Proceso y el Código Contencioso Administrativo) son de rango legal y es su aplicación e interpretación lo que cuestiona y controvierte la acción de tutela.

1. Por lo anterior, la Sala considera, a partir del análisis restrictivo aplicable al estudio de procedencia de las tutelas formuladas en contrato de providencias de Altas Cortes, que los argumentos del escrito de amparo son insuficientes para demostrar una verdadera relevancia constitucional que trascienda los debates legales enunciados en precedencia. Dicho de otra manera, el escrito de amparo no explicó la manera como esos debates trascienden su órbita eminentemente legal a un plano constitucional, de manera que supongan una vulneración ostensiblemente arbitraria o ilegítima del derecho al debido proceso, de propiedad o de acceso a la administración de justicia.

1. Tercero. La Sala no advierte que la tutela verse –esencialmente– sobre el contenido, alcance o goce de un derecho fundamental. Los accionantes aducen que la Sentencia del 22 de octubre de 2021, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de propiedad y acceso a la administración de justicia. Para esta Corporación, el simple hecho de que la tutela enuncie como vulnerados tales derechos no implica, necesariamente, que este asunto tenga trascendencia para definir su contenido o alcance. Ocurre que los accionantes buscan con el amparo que la Corte Constitucional ordene a otra Alta Corte desconocer sus propias consideraciones respecto del acaecimiento de la caducidad en el proceso de reparación

directa para que, en su lugar, profiera una sentencia de fondo. Lo que en realidad busca la tutela es modificar una interpretación o aplicación de ciertas normas de rango legal y de tipo procesal, de manera que se mande al Consejo de Estado a proferir una decisión de fondo en un caso cuyo resultado les fue adverso.

1. En relación con ese punto, los accionantes se limitan a indicar en su escrito que se violó el derecho de acceso a la administración de justicia previsto en el Texto Superior, sin ofrecer razones puntuales que soporten esa afirmación. Puntualmente, el apoderado de la parte activa indicó que la declaratoria de caducidad “cuando desconoce los términos de la demanda y la realidad jurídica del caso”<sup>84</sup>, conlleva una violación de ese derecho. Esto pues la declaratoria de caducidad “impide a los ciudadanos obtener un acceso real a la administración de justicia y una decisión de fondo”<sup>85</sup>. Sumado a lo anterior, los accionistas consideran que la postura del Consejo de Estado es contraria al principio pro actione, en materia de tutela.

1. Esta Sala considera que esos argumentos son insuficientes para concluir que la sentencia cuestionada es contraria a la Constitución o que su debate reviste de relevancia constitucional. Primero, porque coincidir con los argumentos de los actores vaciaría y dejaría sin efecto a la caducidad, como institución procesal que protege la seguridad jurídica. Sin su existencia, cualquier controversia se extendería de manera indefinida en el tiempo. Esta Corporación ha destacado en su jurisprudencia la importancia de la figura de la caducidad, en los siguientes términos:

“Es importante tener presente las connotaciones constitucionales del fenómeno de la caducidad en un Estado Social de Derecho. Ciertamente, la caducidad es el corolario de la expiración del término perentorio fijado por la ley para el ejercicio de ciertas acciones. Este fenómeno tiene ocurrencia por la inactividad, inercia y desidia de los interesados para obtener a través de los mecanismos judiciales el reconocimiento de sus pretensiones. Los términos fijados por la ley se estructuran en una garantía esencial para la seguridad jurídica y el interés general. El plazo de caducidad entonces incorpora el límite dentro del cual se puede reclamar un específico derecho. Así pues, la actitud negligente de quien pretendía

hacer valer el derecho no puede ser objeto de protección. El legislador está facultado constitucionalmente para establecer un límite para el ejercicio de las acciones y de los recursos. Por ello, el señalamiento legal de un término de caducidad es el resultado de la necesidad de otorgar certeza jurídica tanto a los ciudadanos como a la comunidad en general, y de esta manera, brindar estabilidad jurídica a las situaciones debidamente consolidadas por el transcurso del tiempo, como en este caso, a los actos administrativos tantas veces referidos. El derecho de acceso a la administración de justicia no es incompatible con la existencia de una institución que establece que quien, gozando de la facultad de ejercer un derecho, opta por la vía de la inacción o de la actuación tardía.”<sup>86</sup> (Negrilla añadida)

1. A partir de la cita anterior, es claro que la declaratoria de caducidad de ninguna manera puede considerarse como una vulneración intrínseca del derecho a la administración de justicia. La Sala reitera las consideraciones aludidas, respecto de la carga que tiene cualquier persona de formular sus pretensiones de manera oportuna, en respeto de los principios constitucionales de seguridad y certeza jurídica. Toda sociedad requiere que sus controversias jurídicas no se extiendan de manera indefinida en el tiempo, razón por la cual el Legislador cuenta con la autonomía para definir plazos perentorios dentro de los cuales la persona interesada debe presentar su demanda.

1. Ahora, es cierto que la Corte ha acogido en su jurisprudencia el principio *pro actione*, en materia de tutela. Sin embargo, su aplicación no exime a quien presenta el amparo de fundar sus pretensiones en argumentos lo suficientemente robustos como para demostrar que un debate legal –realmente– tiene una connotación de relevancia constitucional y permite definir el alcance o contenido de los derechos fundamentales que se consideran vulnerados. Más aún, cuando lo que se cuestiona es una decisión de una Alta Corte, que se presume acertada y conforme a derecho y cuyo análisis de procedencia es aún más restrictivo.

1. Cuarto. Los actores consideran que la Sentencia del 22 de octubre de 2021 incurrió en

defecto fáctico, desconocimiento del precedente y violación de la Constitución. Como se describió en precedencia, el debate planteado en la tutela gira en torno al documento que tomó el Consejo de Estado para contar el término de caducidad (Otrosí No. 1 al Contrato 144/97). Sumado a lo anterior, el escrito de amparo insiste en su posición respecto de la existencia de un daño continuado, postura que llevaría un cálculo del tiempo de caducidad favorable a las pretensiones de los actores. Independientemente del resultado del debate anterior, en realidad, lo que pretenden los accionantes es modificar o sustituir la interpretación que el Consejo de Estado le dio a la norma referente al alcance del Registro Minero, por una aplicación que favorezca sus intereses. Así, los tutelantes verdaderamente invocan la protección del debido proceso, derecho de propiedad y acceso a la administración de justicia, para insistir en sus argumentos respecto de la aplicación de normas de jerarquía legal, sin que se advierta una genuina relevancia constitucional derivada de la inconformidad de los accionantes con una decisión judicial que les fue adversa.

1. Quinto. El debate sobre el conteo del término de caducidad ya tuvo lugar durante el trámite del medio judicial ordinario, a saber, el proceso de reparación directa adelantado ante la Sección Tercera del Consejo de Estado. La Sala insiste en que el objetivo de la presente tutela es reabrir un debate de tipo legal que ya fue resuelto en el proceso contencioso administrativo. Ocurre que, tal y como consta en la sentencia cuestionada del 22 de octubre de 2021,<sup>87</sup> la caducidad de la acción de reparación directa fue un asunto que sí se debatió en el marco del proceso ante el Subsección accionada. En efecto, tanto el Ministerio de Minas y Energía como la sociedad Drummond Ltd., incluyeron en sus escritos de contestación a la demanda de reparación directa, las excepciones caducidad o extemporaneidad en la presentación de la demanda. Esa cartera y la sociedad Drummond mencionaron nuevamente la caducidad de la acción en sus alegatos de conclusión. A su turno, el alegato del Ministerio Público solicitó no conceder las pretensiones de la demanda, entre otras razones, porque también estimó que la demanda de reparación directa fue presentada por fuera de término. Así, esta Corporación parte de la premisa que el debate legal sobre la caducidad sí se dio ante el Consejo de Estado. En esa medida, los accionantes pudieron ejercer su derecho de postulación y defensa en el proceso contencioso administrativo, pues desde la etapa de contestación de la demanda conocieron que la caducidad de su acción era un asunto que se abordaría para resolver sus pretensiones. Por lo

anterior, la Sala no advierte una violación flagrante, ostensiblemente arbitraria o ilegítima del derecho fundamental al debido proceso, que se haya materializado en la sentencia cuestionada. Esto pues los actores pudieron formular sus argumentos respecto del conteo de la caducidad en el marco del referido proceso contencioso administrativo. Así, dada la connotación eminentemente legal sobre la aplicación de la caducidad que plantea la tutela, la Sala no advierte una actuación ostensiblemente arbitraria o ilegítima de parte del Consejo de Estado.

1. Sexto. La Sala considera que, además de un defecto fáctico por indebida valoración probatoria, los argumentos de los actores corresponden a un defecto sustantivo. Lo anterior, pues su postura se funda en una indebida aplicación del artículo 290 del Decreto 2655 de 1988 referente al Registro Minero. De acuerdo con la Sentencia C-590 de 2005, el defecto material o sustantivo, corresponde a aquellos casos en los que la autoridad judicial decide una controversia con base en normas inexistentes, inconstitucionales, inaplicables o que suponen una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Sin embargo, el escrito de tutela no expuso o argumentó la existencia de ese defecto en la Sentencia acusada del 22 de octubre de 2021, a pesar de que se cuestiona la interpretación que la Subsección accionada hizo sobre el aludido artículo 290 del Decreto 2655 de 1988.

1. Por todos los argumentos anteriormente expuestos, la Corte Constitucional no puede convertirse en una instancia adicional para reabrir un debate legal que ya fue resuelto por el Consejo de Estado, como órgano de cierre y máximo tribunal de lo contencioso administrativo. Esto pues la competencia de esta Corte se circunscribe a definir controversias de relevancia constitucional que requieren la protección efectiva de un derecho fundamental y, como se expuso en precedencia, la acción de tutela no refirió argumentos que realmente trascendieran el debate legal y que dotaran de relevancia constitucional al amparo presentado.

1. Por último, respecto de los requisitos generales que restan por evaluar, la Sala destaca

que la tutela no se funda ni alega una irregularidad procesal, como fuente de la supuesta vulneración de derechos fundamentales. Por ende, no es necesario estudiar este requisito general en la presente decisión.

1. En conclusión, la Sala Cuarta de Revisión encuentra que la solicitud de amparo no cumple con los requisitos de subsidiariedad ni de relevancia constitucional. Por ende, no hay lugar a estudiar de fondo el problema jurídico planteado. Así, la Sala confirmará en esta sentencia las decisiones de los jueces de instancia, los cuales declararon improcedente la presente acción de tutela.

#### A. Síntesis de la decisión y las órdenes a impartir

1. El señor Alberto Maya Aarón y otros, presentaron acción de tutela en contra de la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado. Según ellos, esa Corporación vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, de propiedad y acceso a la administración de justicia, con la expedición de la Sentencia del 22 de octubre de 2021. Esa providencia declaró la caducidad de la acción de reparación directa presentada por el señor Maya Aarón y otros, en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, el Servicio Geológico Nacional y Drummond Ltd.

1. Los accionantes indicaron que la providencia acusada incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria, desconoció el precedente aplicable y vulneró directamente la Constitución. En atención a que la tutela se presentó en contra de una providencia judicial adoptada por una Alta Corte, la Sala evaluó en primer lugar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia, con un rigor adicional, y concluyó que el presente asunto no ostenta relevancia constitucional ni cumple con el requisito de subsidiariedad.

Específicamente, en relación con el criterio de subsidiariedad, la Sala constató que no se había agotado el mecanismo judicial de oposición previsto en el artículo 268 del Decreto 2655 de 1988. En lo que respecta a la relevancia constitucional, en realidad, la tutela apunta a cuestionar la aplicación e interpretación de normas de rango legal y procesal, específicamente, la disposición normativa referente a las características del Registro Minero y el margen de apreciación judicial respecto de las pruebas que obran en un expediente. Además, el propósito último de los accionantes es obtener un reconocimiento económico derivado de la ejecución del Contrato No. 144 de 1997. Así, el debate y las pretensiones que subyacen al escrito de amparo son de índole económico y constituyen un debate legal que no trasciende al plano constitucional, pues no se ofrecen argumentos suficientes para considerar que es necesario definir el alcance, contenido y protección de los derechos fundamentales incoados.

1. En consecuencia, la Sala confirmará las decisiones de instancia que declararon improcedente la tutela, pues no encontró que el presente asunto revistiera de relevancia constitucional ni cumpliera el criterio de subsidiariedad.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR las sentencias de tutela del 9 de septiembre y 7 de julio de 2022, proferidas -respectivamente- por la Subsección B de la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado y por la Sección Cuarta de esa misma Corporación, mediante las cuales se declaró improcedente el amparo promovido por Alberto Maya Aaron y los demás accionantes.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de esta Corte, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA T-327/23

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA-Se desconoció el precedente constitucional que flexibiliza el cómputo del término de caducidad cuando no hay certeza del momento de ocurrencia del daño (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente T-9.079.106

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me aparto de la decisión adoptada mediante la sentencia T-327 de 2023, fundamentalmente porque considero que la providencia objeto de la tutela realiza una valoración probatoria defectuosa que condujo equivocadamente a declarar la caducidad del medio de control de reparación directa, aun cuando el daño producto de la actuación administrativa ni siquiera se había concretado y por tanto no podían contarse los términos de caducidad, como explico a continuación.

En relación con el análisis de subsidiariedad y de relevancia constitucional

La Sala consideró que los interesados no acudieron a la oposición sobre la propiedad de las minas de que trata el artículo 268 del Decreto 2655 de 1988 según el cual, “en la tramitación del título no habrá lugar a oposiciones fundadas en la propiedad privada del suelo o subsuelo mineros, pero los interesados podrán acudir ante el Consejo de Estado para el reconocimiento de dicha propiedad, su inscripción en el Registro Minero, y su exclusión de la solicitud o del título que la comprende total o parcialmente”.

A partir de lo anterior, la decisión mayoritaria señala que, dado que los accionantes no iniciaron el trámite de oposición a que se refiere el citado artículo, no agotaron la totalidad de los medios judiciales a su disposición. En consecuencia, concluye que la solicitud de amparo no supera el requisito de subsidiariedad.

No comparto esta posición por cuanto, para hacer exigible el término de oposición era necesario probar que los tutelantes conocían el contrato desde su registro y esto no quedó efectivamente acreditado dentro del proceso.

Al respecto, la providencia de la que me aparto aduce que, si bien en el expediente no obra copia del Registro Minero propio del Contrato 144 de 10 de diciembre de 1997, los demandantes aportaron el Otrosí No. 1 al mismo, suscrito el 10 de mayo de 2001 y que, para que tal negocio minero estuviese vigente y pudiese ser objeto de un nuevo acuerdo de voluntades con el Estado, necesariamente debía estar inscrito en el Registro Minero. La decisión colige entonces que el hecho de que no obrara copia en el expediente del Registro Minero del Contrato 144-97, no impedía el conteo de la caducidad, excepción que la providencia objeto de la tutela da por probada.

Más aún, es tan clara la falta de la prueba del registro dentro del expediente, que la sentencia acusada contabilizó el término de caducidad bajo la interpretación presuntamente más favorable para los demandantes, es decir, no a partir de la fecha de suscripción del Contrato No. 144-97 (10 de diciembre de 1997), sino a partir del momento de celebración de su Otrosí No. 1 (10 de mayo de 2001). De tal manera que exigir la oposición al contrato en los dos años siguientes a su suscripción es un imposible que lamentablemente admitió la Sala en la decisión mayoritaria de la que me parto, a partir de la cual concluyó que no se superaba el requisito de subsidiariedad.

En relación con la relevancia constitucional asegura la Sala, que el objetivo de los accionantes es obtener el reconocimiento de una indemnización de perjuicios que les pague el valor del carbón mineral que se encuentra en el subsuelo del terreno que afirman es de su propiedad y/o la devolución del predio afecto al aludido negocio jurídico, lo que constituyen pretensiones de clara índole económico. Adicionalmente, que los argumentos en los que se fundamentó la tutela giran en torno a un debate eminentemente legal sobre la aplicación del artículo 290 del Decreto 2655 de 1998, el cual dispone “[l]a inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y, en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique.”

A partir de lo anterior, la Sala afirma que el presente asunto no supera el requisito de relevancia constitucional, pues la solicitud de tutela no explicó la manera como esos debates trascienden su órbita eminentemente legal, de modo que supongan una vulneración ostensiblemente arbitraria o ilegítima del derecho al debido proceso, de propiedad o de acceso a la administración de justicia.

Contrario a tal afirmación, el accionante argumentó con suficiencia la cuestión y es evidente que el debate en torno a la declaratoria de la excepción de la caducidad constituye un asunto de relevancia constitucional, pues lesiona los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la justicia, como pasará a profundizar a continuación.

Respecto de la configuración de un defecto fáctico

A mi juicio es claro que la sentencia contencioso-administrativa de única instancia deja por fuera elementos probatorios relevantes que no fueron valorados de manera adecuada a la hora de determinar la ocurrencia del daño, y que llevaron a identificarlo única y

exclusivamente con la celebración del Contrato de Gran Minería 144-97. En efecto, fue la suscripción de este contrato la que habilitó a Drummond Ltd. para explorar y explotar la parte del subsuelo de propiedad de los accionantes. Sin embargo, la operación administrativa no se limita a tal contrato, sino que incluye sin lugar a duda la explotación del subsuelo, que ocurrió con posterioridad a la celebración del mencionado contrato y en ejecución del mismo. Por tanto, la explotación es el hecho generador del perjuicio que no puede descartarse aduciendo que no había iniciado para el momento en que los accionantes interpusieron la demanda ordinaria de mayor cuantía.

Más aún, hay un hecho que resulta trascendente para el caso, y que la decisión mayoritaria se limita a enlistar como parte de los antecedentes, a saber: en respuesta al auto del 8 de julio de 2011, en el que la Sección Tercera Subsección A del Consejo de Estado concedió a la parte actora el término de cinco (5) días para que adecuara su demanda –originalmente de tipo civil– a alguna de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo vigente para ese entonces, la parte actora presentó un nuevo escrito de demanda. Y en ese momento ya la explotación había iniciado y la demanda refiere y solicita la reparación por todo el carbón que había sido extraído, así como el que se extrajera en ejecución del contrato<sup>88</sup>.

Por lo tanto, el escrito de demanda de reparación directa en contra de la Nación –Ministerio de Minas y Energía, INGEOMINAS y Drummond Ltd.– se presentó en 2011 a través de apoderado judicial, quien adecuó el libelo original. Pese a lo relevante de este hecho para el proceso, es una situación que prácticamente no se aborda ni por el Consejo de Estado ni por la sentencia de la cual me aparto. No obstante, configura un hito significativo, puesto que no fue sino entonces, en el año 2011, cuando el proceso se adecuó al de reparación directa, y en ese momento la explotación del inmueble de su propiedad ya había iniciado. Se insiste, el escrito de demanda formulado en 2011, incluyó entre sus pretensiones la de que se pagara “la totalidad de las toneladas de carbón mineral que en razón del contrato estatal de gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997, sus adicionales, han sacado y comercializado hasta la ejecutoria de la sentencia” (Énfasis agregado).

Difícilmente puede entonces ser admisible que la decisión contencioso-administrativa de única instancia dé un valor preeminente a la mera redacción de una de las pretensiones que se refiere al daño derivado de contrato, y descarte la pretensión referente al daño derivado de la explotación del subsuelo, sin mayores argumentos y con base en formalismos, para concluir de forma arbitraria la caducidad de la acción.

Antes bien, observo que los accionantes aciertan al afirmar, que una lectura atenta de las pretensiones debió llevar al Consejo de Estado a concluir que el perjuicio reclamando se refería fundamentalmente a la explotación del carbón, presuntamente de propiedad de los demandantes<sup>89</sup>.

No obstante, tanto la sentencia acusada como la presente providencia insisten en una lectura parcial de las pretensiones y desconocen que en el texto de la demanda se había invocado como perjuicio, justamente, la explotación de carbón sin permiso de los propietarios del subsuelo. En mi criterio, resulta inadmisibile que se declarara que había operado la caducidad, cuando al momento de presentarse la demanda de reparación directa, el presunto daño no había terminado siquiera de materializarse. Por lo tanto, considero que sí se configuró un defecto fáctico, máxime cuando la sentencia acusada no entró a valorar que la extracción de carbón del subsuelo estaba efectivamente ocurriendo. En suma, estimo que la indebida valoración de las pruebas a partir de las cuales se interpreta la configuración del daño es la causa del defecto fáctico que aquí se presenta.

Sobre un posible defecto sustantivo intrínsecamente relacionado

El hecho de que el yerro en la valoración probatoria condujera a declarar la excepción de caducidad de la acción, sugiere la pregunta de si también se habría configurado un defecto

sustantivo por indebida aplicación de la norma procesal. En relación con este punto, y teniendo en cuenta la relación intrínseca entre el defecto fáctico y el sustantivo, creo que la ponencia debió haber abordado esa posibilidad.

En efecto, observo que el argumento con el que el juez contencioso administrativo descartó que el eventual daño pudiera surgir de otras actuaciones, además del contrato 144-97, no se ajusta a derecho. Dada la centralidad de este hecho para la resolución del proceso, considero que la sentencia debió justificar en qué medida la interpretación realizada para declarar la caducidad se desprende de la norma aplicable (art. 136.8 CCA90) y resulta conforme a la Constitución. Esto es, que se trata de una interpretación fundada en la salvaguardia de los derechos fundamentales y tomando en consideración las especiales circunstancias que rodearon el caso concreto.

Al respecto, considero necesario reiterar el contenido del artículo 140 de la Ley 1437 de 2011, el cual establece las condiciones para que proceda la acción de reparación directa de la siguiente manera:

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma (Énfasis fuera de texto)".

A propósito de esta norma, en la sentencia C-644 de 2011, la Corte Constitucional estudió la demanda en contra de la expresión "o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma" contenida en el inciso segundo de la norma. Esta

corporación concluyó la exequibilidad de la disposición, que encontró ajustada al artículo 90 superior, “implicando de paso que el preámbulo (valor justicia) y los artículos 1° (dignidad humana), 2° (principios, derechos y deberes como fines del Estado) y 6° (responsabilidad de las autoridades públicas) de la Constitución, no se vean desconocidos, por cuanto es desarrollo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, a través de la acción de reparación directa por daños extracontractuales, en la medida que la víctima de un daño antijurídico se encuentra habilitada para demandar del Estado su reparación, cuando se configure la responsabilidad del mismo, es decir, al establecerse la conducta dañina de una agente del Estado, el daño y la relación causal entre éste y aquél” (Énfasis fuera de texto).

Ahora bien, sería contrario a la Constitución limitar la interpretación de la conducta dañina a la fecha de la firma y/o protocolización de un contrato, cuyos efectos están llamados a materializarse durante su posterior ejecución y que, en el caso de estudio, claramente son los causantes del daño en el inmueble presuntamente de patrimonio de los accionantes.

Así las cosas, la noción de daño que trae la sentencia acusada y que la presente providencia replica, resulta limitada en su interpretación y equivocada en su alcance. El fallo incoado pretende sostener que el daño que afectó la propiedad de los demandantes se circunscribe exclusivamente a la celebración y perfeccionamiento del contrato estatal de gran minería No. 144 de 10 de diciembre de 1997. Sin embargo, es claro que ni el daño ni la conducta dañina se limitaron a ese momento, puesto que se extendieron a través de la operación administrativa, durante la ejecución de dicho contrato.

Valga recordar, como lo ha dicho esta Corporación citando la jurisprudencia del propio Consejo de Estado, que “...se dan hipótesis en las cuales esa diferencia nítida no se observa, como puede suceder cuando el perjuicio alegado es producto de una operación administrativa en la que normalmente se conjugan actos, hechos de ejecución u omisiones (...) En otras palabras, en la actualidad, la operación administrativa es comprensiva de las medidas de ejecución de una o varias decisiones administrativas, sin que aquellas puedan

considerarse desligadas de éstas, ni en su legalidad ni en sus alcances o contenidos<sup>91</sup>”.

Más aún, en jurisprudencia de esta Corte se ha enfatizado que la caducidad de la acción de reparación directa empieza a correr cuando se conoce o manifiesta el daño, pues no siempre el hecho de la administración, su omisión o la operación administrativa coinciden con la consolidación del daño ni mucho menos de los perjuicios. En concreto y remitiéndose a la jurisprudencia contencioso-administrativa, en sentencia T-075 de 2014, dijo:

“[...] en la sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 10 de marzo de 2011, se reiteró que pueden darse casos “en los cuales la manifestación o conocimiento del daño no coincida con el acaecimiento mismo del hecho que le dio origen, resultando –en consecuencia– ajeno a un principio de justicia que, por esa circunstancia, que no depende ciertamente del afectado por el hecho dañoso, quien no podría obtener la protección judicial correspondiente”. Por lo cual, en aplicación del principio pro danmaturum y teniendo en cuenta que el fundamento de la acción de reparación directa es el daño, la jurisprudencia contencioso administrativa ha aceptado que el término de caducidad empieza a correr a partir del momento en que se conozca o se manifieste el daño, pues no en todos los casos, la ocurrencia del hecho, la omisión u operación administrativa coinciden con la consolidación del daño. Lo anterior, porque hay eventos en los cuales el perjuicio “se produce o se manifiesta en un momento posterior o se trata de daños permanentes, de tracto sucesivo o que se agravan con el tiempo, surgen dificultades para su determinación.

Así las cosas, estimó que el derecho a reclamar un perjuicio sólo se manifiesta a partir momento en que éste surge, pues como ha mencionado la jurisprudencia del Consejo de Estado, es razonable considerar que ciertos eventos el daño se manifieste tiempo después de la ocurrencia del hecho o la omisión de la administración que causó el perjuicio. Así, la caducidad “deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria”. Por lo cual ha recomendado que “para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se

agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen<sup>92</sup>” (Negrilla fuera de texto).

Sumado a lo anterior, la forma artificiosa en que el Consejo de Estado, en la decisión de única instancia, aplica la distinción –no unívoca ni pacífica en su propia jurisprudencia– entre daño y perjuicio, no resulta razonable. Según el fallo en cuestión, mientras el daño tuvo lugar con el contrato, la extracción constituiría el perjuicio. Sin que esta corporación pueda entrar a dilucidar asuntos propios de esa jurisdicción, a efectos de valorar una posible arbitrariedad de la decisión de caducidad, cabe decir que es más acorde con esa misma distinción dogmática la afirmación de que el daño eventual corresponde a la operación administrativa –actos, hechos, contratos–, mientras el presunto perjuicio lo constituiría el menoscabo por la cantidad de carbón extraído. Y, sin embargo, tal asunto sólo sería relevante en esta sede de revisión para confirmar que la caducidad no ha operado.

Tampoco comparto el argumento según el cual en este caso el daño coincide con la “ocupación jurídica”, puesto que la sola celebración del contrato no implica una ocupación. Además, quisiera subrayar que la acción de reparación directa no ostenta una naturaleza contractual, sino que lo que persigue es justamente la reparación de un daño. Es más, la celebración del contrato, por si misma, no tenía la capacidad de generar ningún perjuicio indemnizable pues ello sólo se configuró con la ejecución del contrato.

Sobre el defecto por desconocimiento del precedente y la violación directa de la Constitución Política

En contraste con la posición mayoritaria de la que me aparto, considero que en el presente caso sí se configuró el defecto por desconocimiento del precedente judicial, en particular, de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre daño continuado. Concretamente, estimo que sí era aplicable el precedente establecido en la sentencia de 30 de mayo de 2019 proferida por la misma Subsección A de la Sección Tercera, a que alude la parte accionante. En aquella oportunidad, ese alto tribunal señaló:

“En ese sentido, huelga decir que la jurisprudencia ha sido pacífica en considerar que, por regla general, en los casos en los que el origen del daño sea la ocupación de un inmueble, el interesado deberá accionar dentro de los dos años siguientes a la finalización de aquella, en tanto que es en ese momento cuando se entiende que se consolida el daño”<sup>93</sup> (Énfasis agregado).

Al respecto, la sentencia cuestionada descartó que se tratara de un precedente aplicable, con el mero argumento de que en este caso los accionantes no ostentaban un título para la explotación minera, como sí ocurría en el fallo de 30 de mayo de 2019. Sin embargo, este argumento carece de fundamento, puesto que lo que alegan los accionantes es que ostentan el título de propiedad sobre el subsuelo, y si en el estudio de fondo eso fuera probado, estarían cobijados por los derechos adquiridos sobre éste, de los que trata la Ley 685 de 2001. Sin embargo, de nuevo, el asunto que actualmente se resuelve es el de si operó la caducidad y no si efectivamente tienen derecho a alguna reparación. Y al respecto la sentencia mencionada sí constituye precedente para el caso bajo estudio.

En un sentido análogo al señalado por la sentencia de 30 de mayo de 2019 proferida por la misma Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, las sentencias T-291 de 1993, T-105 de 2000, T-696 de 2010 y T-565 de 2012 se han pronunciado con respecto al término para contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa en casos en los que se produce la ocupación de un inmueble de carácter privado, y en todos estos casos han tomado como hito la ocupación del predio o del bien inmueble y no el contrato.

Además, las sentencias T-696 de 2010 y T-565 de 2012 realizan un recuento de la normatividad administrativa que, desde 1941, ha contemplado una protección de la propiedad privada por trabajos públicos o por cualquier otra causa. En cuanto a la normatividad específica más reciente, tanto el Código Contencioso Administrativo -Decreto 01 de 1984- como el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, han establecido de manera expresa la indemnización tanto por ocupación temporal como por la ocupación permanente de un inmueble de propiedad privada por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, por vía de la acción de reparación directa. Para ello han determinado un término de caducidad de dos años contados, según el artículo 136 del Decreto 01 de 1984, -vigente para el momento de presentación de la demanda-, “a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o de cualquier otra causa” (Énfasis fuera de texto).

Bajo esa perspectiva, y como bien indica la norma, no es posible declarar la caducidad de una acción que tiene como móvil un daño que no había terminado de consolidarse, puesto que, si bien este se inició con la celebración del contrato, se habría concretado con la ejecución del mismo, esto es, con la ocupación del bien inmueble (subsuelo) de propiedad de los accionantes y se habría extendido durante todo el tiempo en que se llevó a cabo la explotación de carbón por la empresa Drummond.

En consecuencia, e independientemente de que en un estudio de fondo del asunto hubiese prosperado o no la reparación, lo cierto es que la acción no había caducado y, por tanto, considero que la decisión censurada sí vulneró directamente la Constitución, en la medida en que transgredió derechos fundamentales como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

Por las razones expuestas, salvo el voto.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Auto de reparto contenido en el expediente digital T-9.079.106

2 Folio 20 del escrito de tutela, contenido en el expediente digital T-9.079.106.

3 Sentencia del 22 de octubre de 2021, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Visible a folio 20 y subsiguientes del escrito de tutela, contenido en el expediente digital T-9.079.106.

4 Ibidem.

5 Ibidem.

6 Ibidem, folios 23 y 24.

8 Ibidem.

9 La Sentencia del 22 de octubre de 2021 es visible a folios 20 y siguientes del escrito de tutela, contenido en el expediente digital T-9.079.106.

10 Ley 685 de 2001. “Artículo 295. Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.”

11 Código Contencioso Administrativo. “Artículo 164 Excepciones de fondo. En todos los procesos podrán proponerse las excepciones de fondo en la contestación de la demanda cuando sea procedente, o dentro del término de fijación en lista, en los demás casos. En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el fallador encuentre probada. Son excepciones de fondo las que se oponen a la prosperidad

de la pretensión. El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la reformatio in pejus.”

12 Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Sentencia del 13 de diciembre de 1943. Citada en las siguientes sentencias del Consejo de Estado, Sección Tercera: Sentencia del 9 de mayo de 2011, Exp.: 18.048; del 8 de junio de 2011, Exp. 17.858.

13 Decreto 2655 de 1988. “Artículo 80. Requisitos de perfeccionamiento. Los contratos mineros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado que, por sus características, metas propuestas y la extensión del área, puedan calificarse como de gran minería, requerirán para su perfeccionamiento y ejecución, únicamente, la aprobación del Ministro previa a su inscripción en el Registro Minero.”

Artículo 292. “Actos sujetos a registro. Se inscribirán en el Registro los siguientes actos: (...) 4. Los aportes. 5. Los subcontratos de explotación que se celebren, en ejecución de los actos antes mencionados.”

14 Decreto 2655 de 1988. “Artículo 290. Validez del registro. La inscripción en el Registro Minero constituye la única prueba de los actos a él sometidos y en consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, complemente o modifique.”

15 Ley 685 de 2001. “Artículo 331. Prueba única. La inscripción en el Registro Minero será la única prueba de los actos y contratos sometidos a este requisito. En consecuencia, ninguna autoridad podrá admitir prueba distinta que la sustituya, modifique o complemente.”

16 Al respecto pueden verse las sentencias del Consejo de Estado de 30 de octubre de 1993, expediente 6696, 14 de febrero de 2011, expediente 15880 y 29 de abril de 2019, expediente 44111.

17 Código General del Proceso. “Artículo 265. La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad, y se mirarán como no celebrados aun cuando se prometa reducirlos a instrumento público” y en el mismo sentido el artículo 256 del C.P.C. señala que “La falta del documento que la ley exija como solemnidad para la existencia o validez de un acto o contrato no podrá suplirse por otra prueba.”

18 Folio 8 del escrito de tutela, contenido en el expediente digital T-9.079.106.

19 Ibidem.

20 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 22 de abril de 2015, Expediente 19146.

21 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de octubre de 2017, radicación: 25000-23-27-000-2001-00029-01(AG)

22 Escrito de tutela, visible en el expediente digital T-9.079.106.

23 Escrito de respuesta de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado, visible en el expediente digital T-9.079.106.

24 Ibidem.

25 Escrito de respuesta a la tutela de Drummond Ltd., visible en el expediente digital T-9.079.106.

26 El escrito de contestación fue presentado por el doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, en su calidad de apoderado especial de la sociedad mencionada.

27 Escrito de respuesta a la tutela de Drummond Ltd., visible en el expediente digital T-9.079.106. Folio 3.

28 Ibidem. Folio 5.

29 Escrito de respuesta a la tutela del Ministerio de Minas y Energía, visible en el expediente digital T-9.079.106.

30 Decreto 381 de 2012 “[p]or el cual se modifica la estructura del Ministerio de Minas y Energía”. “Artículo 1º. Objetivos. El Ministerio de Minas y Energía tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas, planes y programas del Sector de Minas y Energía.”

“Artículo 2 º. Funciones. Además de las funciones definidas en la Constitución Política, en el

artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás disposiciones legales vigentes, son funciones del Ministerio de Minas y Energía, las siguientes: 1. Articular la formulación, adopción e implementación de la política pública del sector administrativo de minas y energía. 2. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política nacional en materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales, hidrocarburos y biocombustibles. 3. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. 4. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política en materia de uso racional de energía y el desarrollo de fuentes alternas de energía y promover, organizar y asegurar el desarrollo de los programas de uso racional y eficiente de energía. 5. Formular, adoptar, dirigir y coordinar la política sobre las actividades relacionadas con el aprovechamiento integral de los recursos naturales no renovables y de la totalidad de las fuentes energéticas del país. 6. Formular políticas orientadas a que las actividades que desarrollen las empresas del sector minero-energético garanticen el desarrollo sostenible de los recursos naturales no renovables. 7. Adoptar los planes de desarrollo del sector minero-energético del país en concordancia con los planes nacionales de desarrollo y con la política del Gobierno Nacional. 8. Expedir los reglamentos del sector para la exploración, explotación, transporte, refinación, distribución, procesamiento, beneficio, comercialización y exportación de recursos naturales no renovables y biocombustibles. 9. Expedir los reglamentos técnicos sobre producción, transporte, distribución y comercialización de energía eléctrica y gas combustible, sus usos y aplicaciones. 10. Expedir la regulación para el transporte de crudos por oleoductos. 11. Adoptar los planes generales de expansión de generación de energía y de la red de interconexión y establecer los criterios para el planeamiento de la transmisión y distribución. 12. Formular la política nacional en materia de energía nuclear y de materiales radiactivos. 13. Formular la política en materia de expansión del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas (ZNI). 14. Adoptar los planes de expansión de la cobertura y abastecimiento de gas combustible. 15. Fiscalizar la exploración y explotación de los yacimientos, directamente o por la entidad a quien delegue. 16. Realizar las actividades relacionadas con el conocimiento y la cartografía del subsuelo directamente o por la entidad a quien delegue. 17. Divulgar las políticas, planes y programas del sector. 18. Establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de referencia de la gasolina motor y del ACPM, teniendo en cuenta los parámetros que expida la CREG para determinar el precio de paridad; así como establecer los parámetros y la metodología para definir el precio de los

biocombustibles y de las mezclas de los anteriores. Esto, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 1o y 2o del Decreto 470 de 2013. 19. Revisar y adoptar el Plan de Expansión de la red de Poliductos y elaborar y adoptar el Plan de Continuidad, en los cuales se definirán los objetivos, principios, criterios y estrategias necesarias para asegurar la disponibilidad y suministro de los combustibles líquidos derivados, biocombustibles y otros en el mercado nacional, en forma regular y continua. 20. Establecer los criterios que orientarán la remuneración de los proyectos destinados a asegurar la confiabilidad, disponibilidad, continuidad y garantía del suministro de los combustibles líquidos, biocombustibles y otros. 21. Identificar el monto de los subsidios que podrá dar la Nación para los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, establecer los criterios de asignación de los mismos y solicitar la inclusión de partidas para el efecto en el Presupuesto General de la Nación. 22. Administrar los Fondos de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos. 23. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas no Interconectadas (FAZNI). 24. Administrar el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER). 25. Administrar el Fondo Especial Cuota de Fomento. 26. Administrar el Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE). 27. Administrar el Fondo de Energía Social (FOES). 28. Asistir al Gobierno Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el establecimiento y fortalecimiento de las relaciones internacionales del país en lo referente a convenios, acuerdos y tratados en materia minero-energética. 29. Liderar la participación del Gobierno colombiano en entidades, organizaciones y asociaciones internacionales dedicadas a la integración y cooperación en materia minero-energética. 30. Las demás que se le asignen. 31. Ejercer la función de autoridad competente encargada de la aplicación del marco legislativo y reglamentario, así como de los tratados, acuerdos y convenios internacionales relacionados con el sector minero-energético y sobre seguridad nuclear, protección física, protección radiológica y salvaguardias. 32. Adelantar las gestiones necesarias para dar continuidad al abastecimiento de hidrocarburos y combustibles, incluyendo gas natural, combustibles derivados y biocombustibles.”

31 Escrito de respuesta del Servicio Geológico Colombiano, visible en el expediente digital T-9.079.106.

32 El Servicio Geológico Colombiano reemplazó al INGEOMINAS como autoridad geológica. Las funciones de autoridad minera fueron asumidas por la Agencia Nacional de Minería desde el 3 de noviembre de 2011.

33 Decreto 4134 de 2011 “[p]or el cual se cambia la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS)” “Artículo 3º. Objeto. Como consecuencia del cambio de naturaleza, el Servicio Geológico Colombiano tiene como objeto realizar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo; adelantar el seguimiento y monitoreo de amenazas de origen geológico; administrar la información del subsuelo; garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país; coordinar proyectos de investigación nuclear, con las limitaciones del artículo 81 de la Constitución Política, el manejo y la utilización del reactor nuclear de la Nación.”

“Artículo 4 º. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, el Servicio Geológico Colombiano cumplirá las siguientes funciones: 1. Asesorar al Gobierno Nacional para la formulación de las políticas en materia de geociencias, amenazas y riesgos geológicos, uso de aplicaciones nucleares y garantizar la gestión segura de los materiales nucleares y radiactivos en el país. 2. Adelantar la investigación científica básica y aplicada del potencial de recursos del subsuelo y administrar los datos e información del subsuelo del territorio nacional. 3. Generar e integrar conocimientos y levantar, compilar, validar, almacenar y suministrar, en forma automatizada y estandarizada, información sobre geología, recursos del subsuelo y amenazas geológicas, de conformidad con las políticas del Gobierno Nacional. 4. Actualizar el mapa geológico colombiano de acuerdo al avance de la cartografía nacional. 5. Integrar y analizar la información geocientífica del subsuelo, para investigar la evaluación, la composición y los procesos que determinan la actual morfología, estructura y dinámica del subsuelo colombiano.

6. Administrar la Litoteca, Cintoteca, Mapoteca, Museo Geológico y demás fondos documentales del Servicio Geológico Colombiano. 7. Adelantar programas de reconocimiento, prospección y exploración del territorio nacional, de acuerdo con las políticas definidas por Ministerio de Minas o el Gobierno Nacional. 8. Realizar la identificación, el inventario y la caracterización de las zonas de mayor potencial de recursos naturales del subsuelo, tales como minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas y recursos geotérmicos, entre otros. 9. Identificar, evaluar y establecer zonas de protección, que en razón de la presencia de patrimonio geológico o paleontológico del país, puedan considerarse áreas protegidas. 10. Investigar fenómenos geológicos generadores de amenazas y evaluar amenazas de origen geológico con afectación regional y nacional en el territorio nacional. 11. Proponer, evaluar y difundir metodologías de evaluación de amenazas con afectaciones departamentales y

municipales. 12. Administrar y mantener las instalaciones nucleares y radiactivas a su cargo así como coordinar los proyectos de investigación nuclear. 13. Fijar las tarifas de todos los servicios de licenciamiento y control para la gestión de materiales nucleares y radiactivos en el país. 14. Prestar servicios relacionados con el conocimiento geocientífico y del uso de las aplicaciones nucleares de acuerdo con las políticas definidas por el Consejo Directivo. 15. Suministrar a la Unidad de Planeación Minero Energética la información que se requiera para la elaboración de estudios e investigaciones de planeamiento sobre los recursos del subsuelo. 16. Las demás que se le asignen o reciba por delegación del Ministerio de Minas y Energía. “

34 Sentencia de tutela de primera instancia, contenida en el expediente digital T-9.079.106.

35 Ibidem.

36 Escrito de impugnación presentado por el apoderado de los accionantes, visible en el expediente digital T-9.079.106.

37 Sentencia de tutela de segunda instancia, proferida el 9 de septiembre de 2022, contenida en el expediente digital T-9.079.106.

38 El Decreto 2655 de 1988 establecía: “Artículo 289. Naturaleza del registro. El Registro Minero es un sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de las actas de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros, de acuerdo con las disposiciones del presente capítulo. [...] Artículo 295. Publicidad y certificación. Ningún acto inscrito en el Registro Minero será reservado. Será obligatorio expedir copia o certificación de las piezas y datos a petición de cualquier persona”.

Por su parte, la Ley 685 de 2001 señala: “Artículo 328. Medio de autenticidad y publicidad. El registro minero es un medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de títulos otorgados por el Estado o de títulos de propiedad privada del subsuelo. Artículo 329. Acceso al registro. El Registro Minero Nacional como parte del Sistema Nacional de Información Minera, es un instrumento

abierto de información, al cual tendrá acceso toda persona en cualquier tiempo. Dispondrá de los mecanismos y ayudas técnicas y de los medios físicos adecuados para que los usuarios de dicha información, la verifiquen y tomen personalmente o la reciban en sus domicilios, por medios de comunicación electrónica o de otra especie equivalente”.

39 Ley 685 de 2002. “Artículo 80. Requisitos de perfeccionamiento. Los contratos mineros de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado que, por sus características, metas propuestas y la extensión del área, puedan calificarse como de gran minería, requerirán para su perfeccionamiento y ejecución, únicamente, la aprobación del Ministro previa a su inscripción en el Registro Minero. [...] Artículo 292. Actos sujetos a registro. Se inscribirán en el Registro los siguientes actos: (...) 4. Los aportes. 5. Los subcontratos de explotación que se celebren, en ejecución de los actos antes mencionados.”

40 Escrito visible en el expediente digital T-9.079.106.

41 Escrito de solicitud de selección contenido en el expediente digital T-9.079.106.

42 Cfr., Sentencia SU-128 de 2021.

43 Cfr., Sentencia SU-273 de 2022.

44 En Sentencia T-234 de 2017, la Corte señaló que “la tutela contra providencias judiciales constituye un mecanismo idóneo para garantizar la primacía y efectividad de los derechos constitucionales, a partir de los mandatos normativos contenidos en los artículos 86 de la Carta, que establecen que la protección de los derechos fundamentales por vía de tutela procede frente a cualquier autoridad pública, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a la obligación de los estados parte de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos”.

45 Ver Sentencias C-543 de 1992, C-590 de 2005, SU-418 de 2019, SU-461 de 2020, SU-388 de 2021, entre otras.

46 La Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que la Defensoría del Pueblo está legitimada para presentar acciones de tutela. Lo hizo explícito, por ejemplo, en la Sentencia T-896A de 2006, en los siguientes términos: “i) La Defensoría del Pueblo puede

instaurar acciones de tutela a nombre de personas determinadas o determinables, en cuanto éstas solicitan la defensa de derechos fundamentales. En efecto, la protección de estos derechos supone la plena identificación de las personas a cuyo favor actúa, en tanto que, a diferencia de otras acciones constitucionales como la acción popular, la tutela pretende, en primer lugar, la garantía de derechos subjetivos constitucionalizados que se imponen de manera directa e inmediata a todas las autoridades y, en segundo lugar, la defensa de personas perfectamente individualizadas o claramente determinables.”. Al respecto también pueden consultarse las Sentencias T-265 y T-662 de 1999, T-078 de 2004, T-629 de 2006 y T-875 de 2008.

47 Sentencia SU-050 de 2018.

48 Cfr., Sentencia SU-573 de 2019.

50 Ibidem.

51 Inciso tercero del artículo 86 de la Constitución: “Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

52 Numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991. “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

53 Cfr., SU-273 de 2022.

54 Ley 685 de 2011. Artículo 295 “Competencia del Consejo de Estado. De las acciones que se promuevan sobre asuntos mineros, distintas de las contractuales y en los que la Nación o una entidad estatal nacional sea parte, conocerá el Consejo de Estado en única instancia.”

55 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. Auto de unificación del 13 de febrero de 2014. C.P. Enrique Gil Botero. Radicación No. 11001-03-26-000-2013-00127-00(48521).

56 Ver entre otras, las Sentencias C-605, C-031 de 2019 o la C-718 de 2012.

57 La Sala recuerda, sin embargo, que la Constitución misma prevé circunstancias en los que sí debe haber dos instancias judiciales de decisión. Tal es el caso por ejemplo de la acción de tutela o de las sentencias penales condenatorias, conforme a lo previsto en los artículos 86 y 29 Superiores.

58 La acción de reparación directa fue presentada el 10 de marzo de 2006, en consecuencia, el trámite de ese proceso se rige por el antiguo Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), pues el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo vigente en la actualidad, fue expedido años después, mediante la Ley 1437 de 2011. Cabe anotar que ese nuevo código, conforme a su artículo 308, empezó a regir de manera paulatina y por departamentos, desde el 2 de julio de 2012. Asimismo, esa disposición determina que el CPACA sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

59 El artículo 302 del Código Minero vigente (Ley 685 de 2001) también consagra un medio judicial de oposición, en unos términos similares a aquellos contenidos en el artículo 268 del Decreto 1655 de 1988. “Artículo 302. Oposición de propietarios. Las oposiciones a la propuesta o al contrato de concesión que se funden en una pretendida propiedad del suelo o del subsuelo minero o de determinados minerales se tramitarán directamente ante el Consejo de Estado por demanda del interesado presentada hasta el año siguiente a la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.”

60 Auto del 1 de marzo de 2016. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Exp. 110010326000201500126-01 (54850)

61 Sentencia del 29 de abril de 2019. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Exp. 76001-23-31-000-2008-00726-01 (44111). Puede consultarse también la Sentencia del 1 de marzo de 2023, proferida por la misma Sección de esa Corporación, bajo radicado: 11001-03-26-000-2005-00014-00 (29554) acumulado 11001-03-26-000-2005-00030-01 (30447). En esa providencia se indicó lo siguiente: “60. Al respecto se debe tener en cuenta que, al igual que lo dispuesto en el actual Código de Minas (Ley 685 de 2001), el anterior Código de Minas (Decreto 2655 de 1988) estableció un

‘sistema de inscripción, autenticidad y publicidad de los actos de la administración y de los particulares que tengan por objeto o guarden relación con el derecho a explorar y explotar el suelo o subsuelo mineros un tratamiento’, conocido como el Registro Minero (artículo 289). A propósito de los títulos mineros, el artículo 17 señaló que ‘mientras su título no sea inscrito en el Registro Minero [el solicitante] no podrá alegar ninguna situación subjetiva y concreta, oponible a la administración, ni frente a nuevas disposiciones legales que modifiquen o eliminen los sistemas de exploración y explotación mineras’. En el mismo sentido, el artículo 293 del Decreto 2655 de 1988, sobre la validez de los títulos, señaló: ‘Ningún título minero o acto que lo modifique, cancele o grave tendrá efecto respecto de terceros sin su inscripción en el Registro Minero’”.

62 Sentencia del 8 de noviembre de 2021. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Rad.: 11001-03-26-000-2015-00014-00 (53.038).

63 Cfr., Sentencia SU-273 de 2022.

64 Cfr., Sentencia T-431 de 2013

65 Cfr., Sentencia SU-184 de 2019.

66 Cfr., Sentencias SU-184 de 2019 y T-001 de 2022.

67 Cfr., Sentencias SU-273 de 2022 y T-219 de 2021.

68 Inciso primero del artículo 86 de la Constitución. “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”

69 Cfr., Sentencia T-265 de 2020.

70 Decreto 2591 de 1991. “Artículo 10. Legitimidad e Interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los

poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

71 Cfr., Sentencia T-531 de 2002

73 Auto del 25 de mayo de 2022, visible en el expediente digital T-9.079.106.

74 Decreto 2591 de 1991. “Artículo 5. Procedencia de la Acción de Tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.”

75 Corte Constitucional. Auto 065 de 2010. Esta Corporación también ha destacado en Auto 025A de 2012 la necesidad de notificar “a todas las personas directamente interesadas, partes y terceros con interés, tanto la iniciación del trámite que se origina con la instauración de la acción de tutela, como la decisión que por esa causa deba adoptarse, pues ello se constituye en una garantía del derecho al debido proceso, el cual, por expresa disposición constitucional, aplica a todo tipo de actuaciones judiciales o administrativas”

76 Auto visible en el expediente digital T-9.079.106.

77 La Sentencia SU-627 de 2015 estableció que excepcionalmente procede la tutela contra otra decisión de amparo. Esto con el fin de revertir o detener situaciones fraudulentas y graves, suscitadas por el cumplimiento de una orden proferida en el marco de un proceso de esta naturaleza.

78 Cfr., Sentencia T-136 de 2015.

79 Cfr., Sentencia C-610 de 2015.

80 Cfr., Sentencia SU-439 de 2017.

81 Constitución Política. “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

82 Cfr., Sentencias SU-439 de 2017 y SU-128 de 2021.

83 Ibidem.

84 Acción de tutela contenida en el Expediente digital T-9.079.106.

85 Ibidem.

86 Sentencia SU-447 de 2011.

87 Sentencia del 22 de octubre de 2021, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, visible a folio 20 y siguientes del escrito de tutela contenido en el expediente digital T-9.079.106.

88 Si bien se trata de una demanda inicialmente civil del año 2006, lo cierto es que es sólo mediante Auto del 29 de abril de 2011, que la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativa del Consejo de Estado avocó conocimiento de la controversia suscitada por la Drummond, que solicitó modificar la parte resolutive de la providencia del 12 de mayo de 2010 y advirtió que el proceso debía haberse remitido al Consejo de Estado y no a los

juzgados administrativos. En respuesta a esa solicitud, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar remitió el proceso al máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

89 Según el escrito de tutela, de admitirse como daño la existencia del contrato, en virtud del principio pro actione, el Consejo de Estado habría tenido que aceptar que se planteaban al menos dos posibles maneras de interpretar la demanda: “una según la cual el daño deprecado era el contrato y otra, que se derivaría de una lectura atenta de las pretensiones, según la cual el daño deprecado era la remoción del carbón de propiedad privada de los demandantes. Entre estas dos posibles interpretaciones, el Consejo de Estado debió, entonces, acoger la más favorable para el acceso a la administración de justicia: que el daño deprecado era la extracción del carbón, como lo indicaba la demanda, y contar desde allí el término para que operara la caducidad.” P. 13.

90 Decreto 01 de 1984.

91 Consejo de Estado, Sección Tercera, expediente No. 7095, agosto 17 de 1995, citado en Corte Constitucional, sentencia T- 812 de 2013

92 Corte constitucional. Sentencia T-075 de 2014. M.S. Mauricio González Cuervo.

93 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 30 de mayo de 2019, radicación: 63001-23-31-000-2004-00848-01(40868)