

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B**

Bogotá D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Radicación: No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
Demandantes: ALAN DAVID VARGAS FONSECA Y SERGIO STEVEN GARZÓN SANABRIA
Demandados: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Asunto: CUMPLIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 8 Y 9 DE LA LEY 2250 DE 2022

Decide la Sala la solicitud presentada por los señores Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria, para obtener el cumplimiento por parte del Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de lo contemplado en los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022.

I. ANTECEDENTES

A. Los hechos de la demanda

Del escrito de demanda, se extrae el siguiente fundamento fáctico (carpeta 01 - archivo 01), a saber:

1. Señalan que, por medio los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022 se previó la creación del Fondo de Fomento Minero, como una herramienta para la legalización y formalización minera, así como las operaciones de financiamiento y comercialización; "(...) El artículo 8 de la Ley 2250 de 2022 establece que el FONMIN estará adscrito al Ministerio de Minas y Energía, por tal razón esta entidad es la responsable de cumplir lo

ordenado en el párrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022. (...) también la acción se dirige con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien tiene el deber no solo de asesorar la creación del FONMIN sino de garantizar que su reglamentación cumpla con las condiciones definidas en el ordenamiento sin que este ejercicio obstaculice la materialización de esta herramienta relevante en materia de formalización.”

2. Manifiestan que, “(...) El párrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022 es un acto jurídico que tiene fuerza material de ley y su cumplimiento es impostergable. Luego de pasado un año de la entrada en vigencia del estatuto referido sin que haya progresos materiales en su implementación resulta procedente acudir a la jurisdicción para que el fondo de fomento minero empiece a funcionar y contribuya a la materialización de las metas previstas en la política de formalización minera.”

3. Indican que, la Ley 2250 de 2022 fue publicada en el Diario Oficial N° 52.092 y entró en vigencia el 11 de julio de 2022 y en lo que respecta a la reglamentación he implementación del Fondo de Fomento Minero “(...) de acuerdo al párrafo primero del artículo 8 el Gobierno Nacional tenía un plazo de 1 año para reglamentar el referido fondo, el cual tiene un importante propósito en la política de formalización de minera y apoyo a las pequeñas empresas o comunidades mineras. (...) El plazo se cumplió el 11 de julio de 2023, razón por la cual desde el 12 de julio de 2023 se configuró la renuencia de que tratan los artículos 8 de la Ley 393 de 1997 y 146 de la Ley 1437 de 2011, dado que la omisión de las autoridades competentes se mantiene en tanto que a la fecha de radicación de esta acción no ha sido proferido el reglamento del Fondo de Fomento Minero (...)”.

4. Relatan que, el 5 de agosto de 2024 radicaron, ante los respectivos ministerios, la solicitud de cumplimiento del mandato contenido en los artículo 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 393 de 1997.

5. Finalmente manifiestan que, el Ministerio de Minas y Energía dio respuesta el día 23 de agosto de 2024, bajo oficio con radicado No.: 2-2024-028489 "(...) reconociendo que aun la reglamentación del FONMIN no se encuentra lista, justificando esta situación en "la complejidad del asunto a regular" (...) en la respuesta enviada por el Ministerio no se señala un cronograma de trabajo, ni un plan de contingencia, tampoco se explica en detalle de qué depende la complejidad del asunto a regular: elementos que mantienen vigente la renuencia de la omisión. Tampoco hay soportes que permitan entender por qué razón transcurrido más del doble del tiempo definido por la Ley hasta ahora (o todavía) se están haciendo mesas de trabajo que debieron realizarse y terminarse antes del 11 de julio de 2023. En conclusión, la respuesta no resuelve de fondo la constitución de renuencia ni la justifica satisfactoriamente, dado que no hay garantías ciertas, claras y precisas que aseguren que el FONMIN será reglamentado en un período de tiempo razonable. (...) Por otra parte, el 23 de agosto de 2024, también el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respondió mediante el oficio con radicado N°2-2024-045111, señalando que carecía de competencia para cumplir el mandato definido en la Ley 2250 de 2022 y por lo tanto le hacia el respectivo traslado al Ministerio de Minas y Energía." (SIC).

B. Las pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó en el escrito de la demanda (carpeta 01 - archivo 01) que se acceda a la siguiente súplica:

"I. PRETENSIONES

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
 Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

1. Se reconozca que el Ministerio de Minas y Energía ha omitido el mandato de reglamentar el Fondo de Fomento Minero creado por el artículo 8 de la Ley 2250 de 2022 en el plazo que esta Ley estableció.

2. Se ordene al Ministerio de Minas y Energía, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que en un plazo máximo de tres meses expidan el acto administrativo por medio del cual sea reglamentado el Fondo de Fomento Minero de que tratan los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022. (carpeta 01 - archivo 01 - negrillas, mayúsculas y redacción del accionante).

C. La actuación judicial en esta Corporación

Por auto del 30 de septiembre de 2024 (archivo 05), se admitió la acción de la referencia y se notificó mediante correo electrónico enviado el día 2 de octubre del mismo año a las entidades demandadas (archivo 06).

D. La contestación de la demanda

i) Por intermedio de apoderada, señora Diana Carolina Sandoval Reyes, el **Ministerio de Minas y Energía**, a través de memorial allegado el 9 de octubre de 2024 (archivo 09), dio contestación a la acción de la referencia, oponiéndose a la pretensión de la demanda, indicando lo siguiente:

Señala que, el Ministerio de Minas y Energía no ha sido renuente al cumplimiento del deber establecido en los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, dado que dicha entidad "(...) ha venido desarrollando acciones encaminadas a reglamentar lo correspondiente con el Fondo de Fomento Minero. Para tal efecto se han realizado las siguientes acciones:

"

- El día 15 de marzo de 2023 se lleva a cabo reunión presencial de acercamiento y socialización del modelo de Fondo de Fomento Minero en la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC (Dirección de Coordinación Interinstitucional de Cooperación). Institución que manifestó un gran interés de trabajar el tema articuladamente y con el compromiso de generar los espacios internacionales necesarios para una efectiva constitución del Fondo.

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
 Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

- El día 20 de abril de 2023 se realizó reunión en la Dirección de Formalización Minera con la Agencia Nacional de Minería ANM, para socializar proyecto de reglamentación del artículo 8 de la Ley 2250 del 2022. La Agencia Nacional de Minería presenta argumentos sobre el proyecto de reglamentación del artículo 8 de la ley 2250 del 2022.
- El día 15 de mayo del 2023, se presentó concepto sobre lo presentado por la Agencia Nacional de Minería, en el sentido de mantener el proyecto de Fondo de Fomento Multidonante.
- El día 27 de abril de 2023, se lleva a cabo reunión de acercamiento y socialización del modelo de Fondo de Fomento Minero con la sectorialista Rosario González – Subdirectora de Energía y Minas y su equipo (Departamento Nacional de Planeación – DNP); Institución que manifestó su interés de trabajar el tema en coordinación con MinHacienda. El Compromiso del MME fue hacer acercamiento con el Ministerio de Hacienda y Programar reunión en la que participaran las tres entidades.
- El día 15 de Mayo de 2023 se lleva a cabo reunión virtual con MinHacienda - Dirección General de Presupuesto Público Nacional (Harley Rojas – Coordinador, Jose Luis Rodríguez Pardo, Miguel Ángel Cardozo Tovar, Afranio Luis Restrepo Villarroel, lfuentes@dnpp.gov.co) quien manifestó que no conocía el tema y que se debía comunicar a la Oficina de Planeación y presupuesto del MME y una vez creado el grupo en el MME, programar nuevamente la reunión con Hacienda para generar la ruta de trabajo necesaria para la creación del Fondo.
- El día 16 de mayo de 2023, se realiza reunión con el Ministerio de Ambiente, designado para el tema Sergio Hernández, en la cual se expone la estructura del fondo y se solicita al representante del Ministerio, valide internamente en el MADS interés de hacer parte de la conformación, entendiendo la estructura planteada y el alto componente ambiental que la Ley estableció como acciones del fondo.
- El día 18 de mayo del 2023, la Dirección de Formalización Minera se reunió con las Oficinas de Planeación y Grupo de Cooperación Internacional y Oficina de Financiera del Ministerio de Minas y Energía con el fin de analizar el proyecto de reglamentación del artículo 8 de la Ley 2250 del 2022., Fondo de Fomento Minero.. (Se anexa listado de asistencia)
- El día 7 de junio del 2023, la Dirección de Formalización Minera, convocó a representantes de Planeación, Secretaría General, Cooperación Internacional y Oficina Financiera y Oficina Jurídica del Ministerio de Minas y Energía, a una nueva reunión para estudiar el tema de la Reglamentación del Fondo de Fomento Minero - artículo 8 de la Ley 2250 del 2022. (Se anexa listado de asistencia)

De esta reunión se concluye lo siguiente: Se presentó por parte de la Dirección de Formalización minera nuevamente el proyecto de un fondo de fomento minero Multidonante, con el fin de conseguir recursos de cooperación internacional en relación a que la Ley que lo crea lo permite, se plantea que dicho fondo será administrado por un organismo multilateral, en relación a que la ley sólo habla “de la entidad administradora”, es decir no lo circunscribe a una administración pública. De los diferentes planteamientos expuestos por la Dirección de Formalización Minera, los participantes de las oficinas mencionadas no tienen claridad de que la administración sea realizada por un organismo multilateral, así mismo se observaron varias alertas relacionadas con el proceso de construcción del Fondo.

- El día 9 de junio del 2023, la Dirección de Formalización Minera, convocó nuevamente a reunión con las oficinas de Planeación, Secretaría General, Cooperación Internacional y Oficina Financiera del Ministerio de Minas y Energía, para continuar con el análisis de los temas: administración del fondo y manejo presupuestal. (Se anexa listado de asistencia)
- Entre los días 13 y 14 de junio en reunión con los abogados: Yadira Laiton y Alex Sarmiento se ajusta y estructura el proyecto de Decreto elaborado por el abogado Isaac Bedoya. (Se anexa listados de asistencia)
- El día 13 de junio de 2023 se lleva a cabo una tercera reunión al interior del Ministerio de Minas con las oficinas de Jurídica, Planeación, Cooperación Internacional, Financiera, Secretaría General y Dirección de Formalización para continuar con el análisis de los temas: administración del fondo y manejo presupuestal. De esta reunión se concluye que se deberá realizar una reunión con la oficina Jurídica de Hacienda para dilucidar las temáticas que aún presentaban dudas al interior del Ministerio de Minas. (Se anexa listado de asistencia)

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
 Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

- El día 16 de junio de 2023 se realiza reunión presencial en la Agencia Presidencia de Cooperación Internacional de Colombia para analizar los modelos de administración de la APC y la posibilidad de que la Agencia administre el Fondo de Fomento Minero
- El día 21 de junio se realiza reunión virtual con funcionarios del Ministerio de Hacienda y Funcionarios del Ministerio de Minas en la cual se concluye por parte de profesionales del Ministerio de Hacienda, expertos en el tema, acerca del manejo de los recursos y de la administración; manifestando que todos los recursos del Fondo debían pasar por el presupuesto nacional y que los mismos se regirían por la normas estatutarias de la Nación; así mismo se estableció, de acuerdo a la forma como quedó estructurado el artículo, que este Fondo era un Fondo cuenta y que su administración no podía delegarse en un organismo multilateral. Se anexa ayuda de memoria y pantallazo de la reunión
- El día 21 y 22 de junio de 2023 se realiza reunión de trabajo con abogados de Secretaría General y la Dirección de Formalización Minera, en la cual se ajusta y estructura, con base en los lineamientos dados por el Ministerio de Hacienda, nueva propuesta de Decreto.
- El día 22 de junio de 2023, se realiza reunión de trabajo con el Director de Formalización en la que se hace revisión y ajustes al documento proyecto de decreto; ese mismo día se envía a la Viceministra de Minas y su Grupo asesor propuesta de decreto reglamentario del Fondo de Fomento Minero.
- El Día 23 de junio de 2023, se elaboran los siguientes documentos necesarios para la reglamentación del artículo: 1. Borrador de memorando a la Oficina Jurídica, 2. borrador de Memoria Justificativa, 3. Formulario de Abogacía de la Competencia, 4. Memo Autorización Ministra y 5. Proyecto de Decreto del Artículo 8, con algunos ajustes realizados por el Director de Formalización y la Funcionaria Sandra Sánchez. Los cuales fueron remitidos vía correo electrónico a la Viceministra de Minas, al Director de Formalización y otros funcionarios implicados.
- El día 26 de junio de 2023, se realiza con funcionarios de la Subdirección de Talento Humano () y de la Dirección de Formalización Minera con el propósito de socializar la norma y el alcance del Fondo. (Se anexa listado de asistencia).
- El día 23 de octubre de 2023, se remite para comentarios – Proyecto Reglamentario del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022 mediante oficio N. 2-2023-032128 a la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- El día 04 de diciembre de 2023, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió lo relacionado a los comentarios mediante oficio 2-2023-064814 al Ministerio de Minas y Energía.
- El día 05 de diciembre de 2023 el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitió alcance lo relacionado a los comentarios mediante oficio 2-2023-065036 al Ministerio de Minas y Energía.
- El día 08 de octubre de 2024, el Ministerio de Minas y Energía conforme las observaciones formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los oficios radicado con los números 2-2023-064814 del 4 de diciembre de 2023 y 2-2023-065036 del 5 de diciembre de 2023 procede a remitir mediante oficio 2-2024-034672, la nueva versión para consideración y su respectiva aprobación; previo a surtir la etapa de publicación para comentarios de la ciudadanía o grupos de interés.

(...)”.

Reiteró que, el Ministerio de Minas y Energía ha venido desarrollando las tareas previas pertinentes, de cara lograr la expedición del decreto reglamentario de los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, y lo ha hecho en cumplimiento del deber de coordinación previsto en el artículo 2.1.2.1.8 del Decreto 1081 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República.", surtiendo la respectiva etapa de coordinación.

Finalmente, solicitó que se nieguen las pretensiones incoadas "(...) como quiera que se demostró que el MME ha venido adelantando las actuaciones administrativas para dar cumplimiento a los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022. (...) Se ORDENE la terminación del proceso." (SIC).

ii) Por su parte, el **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, por conducto de apoderado judicial, allegó memorial el 4 de octubre de 2024 (archivo 07), informando, en síntesis, lo siguiente:

Indicó que, "(...) los accionantes no acreditan el cumplimiento del agotamiento del requisito de procedibilidad de la constitución de renuencia frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, como si este operase ipso jure en contravía de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 393 de 1997 y la interpretación que del alcance de mismo ha efectuado reiterada y pacíficamente con criterio de autoridad el Consejo de Estado."

Manifestó que, "(...) la presente acción de cumplimiento tampoco se aviene a la restricción estipulada en el párrafo del art. 9 ib., que expresamente prohíbe perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, lo cual es desatendido por los accionantes cuando quiera que admiten en el texto de la demanda que la vinculación de mi procurado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se hace para

garantizar el cumplimiento de los compromisos económicos dispuestos armónicamente en los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022 (...)".

Finalmente, solicitó que se desatendieran y denegaran las pretensiones de la presente acción constitucional.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: A) finalidad de la acción de cumplimiento; B) la norma cuyo cumplimiento se reclama, y C) el caso concreto.

A. Finalidad de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política y el artículo 146 del CPACA, tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir, tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia de la acción de cumplimiento, son los siguientes:

a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º ley 393 de 1997).

b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibidem*).

c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).

d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.

e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

En relación con los requisitos mínimos de la acción de cumplimiento, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

*"Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento; y c) **Que se pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica**"¹ (se adicionan negrillas).*

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta, expediente número 2002-1065-01(ACU-1498), M.P. Roberto Medina López.

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

*"La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución; **que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley**, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.*

".....

"En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar.

"....."2 (resalta la Sala).

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes transcritos, y con los lineamientos trazados por esta Corporación en reiteradas oportunidades³, se tiene lo siguiente:

- a) El deber jurídico incumplido, consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo, debe contener un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento del mismo, sin ningún condicionamiento, es decir, que su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.
- b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.

² Consejo de Estado, Sección Tercera, rad. 2003-00451-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.
³ Véanse entre muchas: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "A", sentencia de 17 de mayo de 2006, exp. No. AC-2006-0772, M.P. Carmen Alicia Rengifo Sanguino.

c) Finalmente, en los eventos en que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúna las características anotadas anteriormente, se impone denegar las pretensiones de la acción.

B. La norma cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, cuyo texto es el siguiente:

"LEY 2250 DE 2022 (julio 11)

Por medio del cual se establece un marco jurídico especial en materia de Legalización y Formalización Minera, así como para su financiamiento, comercialización y se establece una normatividad especial en materia ambiental.

(...)

ARTÍCULO 8o. FONDO DE FOMENTO MINERO. Créase el fondo de fomento minero como organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, la cual tendrá como objeto proveer de recursos económicos a la industria minera nacional legal y en proceso de formalización a lo largo del ciclo minero, la prestación de asistencia técnica y financiera, la investigación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la minería de subsistencia, pequeña y mediana minería y la preservación del medio ambiente. El fondo de fomento minero podrá recibir, administrar, contratar, gestionar y asignar recursos nacionales e internacionales destinados a la financiación de actividades mineras, en forma independiente, en coordinación o asocio con empresas y entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y/u organismos internacionales y para el efecto contará con un comité asesor integrado por Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia "BANCOLDEX", el Banco Agrario de Colombia, el Ministerio de Minas y Energía, la autoridad minera y representantes del sector minero en sus diferentes escalas, el cual actuará como órgano consultivo.

PARÁGRAFO 1o. Para la aplicación del presente artículo se deberá reglamentar la materia en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley. En todo caso, en el acto de creación del fondo de fomento minero que expida el Gobierno nacional, se señalará que por lo menos el cien por ciento (100%) de los recursos con los que cuente el fondo deberán destinarse para proyectos de pequeña minería.

PARÁGRAFO 2o. Serán recursos del fondo de fomento minero, además de los que se establezcan en el acto de su creación, los siguientes: (i) Los que puedan ser asignados a través del presupuesto general de la nación. (II) Los que se liquiden como producto de las operaciones con los recursos del mismo Fondo. (iii) Los provenientes de operaciones financieras y convenios de cooperación técnica o financiera que se celebren con otros gobiernos, con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras y organismos nacionales e internacionales. (iv) Los aportes que a cualquier título se le cedan. (v) Los recursos de emisión de bonos.

PARÁGRAFO 3o. Las operaciones del fondo de fomento minero, se realizarán a título oneroso dentro de las condiciones y términos que por vía general señale la entidad administradora y dentro de los criterios de carácter social y de fomento que esta señale.

PARÁGRAFO 4o. Los beneficiarios de la financiación originada en el fondo de fomento minero deberán tener definida la situación jurídica de las áreas mineras dentro de las cuales se habrán de invertir las sumas o instalar los bienes financiados.

PARÁGRAFO 5o. Los recursos del Fondo de Fomento Minero se distribuirán porcentualmente de manera equitativa en las diferentes regiones de actividad minera.

PARÁGRAFO 6o. Con el objeto de permitir el acceso del sector minero a los servicios financieros y promover su desarrollo en proyectos de reconversión y de economía circular, la Financiera de Desarrollo Territorial S. A. (FINDETER), podrá otorgar de manera excepcional dentro de los usos y sectores autorizados, y a través de los mecanismos que le han sido autorizados, créditos directos a los beneficiarios definidos en el artículo 2o y 14 de la ley 2177 de 2021.

ARTÍCULO 9o. OPERACIONES DE FINANCIAMIENTO. Las operaciones de financiamiento que se adelanten con recursos del Fondo de Fomento Minero podrán consistir en:

1. Apoyar la gestión de recursos dirigidos a la financiación de proyectos, programas y obras de exploración, factibilidad, estudios técnicos y ambientales, montaje, explotación y comercialización de minerales, cierre y abandono de minas, así como en el beneficio, transformación, transporte y embarque de minerales únicamente para el desarrollo de actividades de minería de subsistencia o pequeña minería.
2. Apoyar la gestión para la obtención de créditos internos o externos que las personas dedicadas a la actividad minera contraigan para proyectos y programas específicos.
3. Contribuir, mediante cualquier otro título y/o modalidad comercial y financiera prevista en la Ley, al establecimiento y desarrollo de actividades propias de la minería o de industrias complementarias de la misma;

4. *Brindar apoyo para la generación de alianzas estratégicas para el fortalecimiento financiero de los Centros de Innovación y Transferencia de Tecnologías para la Modernización de la producción Minera.*

5. *Celebrar convenios o contratos con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia o por la Superintendencia de Economía Solidaria, para gestionar y disponer recursos con el fin de apoyar y financiar la creación de líneas de créditos, cubrimiento de garantía, compensación de costos financieros, incentivos a la capitalización, entre otros instrumentos de apoyo financiero, a favor de titulares mineros, mineros de subsistencia y los mineros que trabajen bajo alguna de las figuras habilitadas por la Ley para la explotación. Lo anterior con destinación a capital de trabajo, inversiones para la adquisición y montaje de maquinarias y equipos destinados al desarrollo, al mejoramiento y modernización de la operación minera en cualquiera de sus etapas. Adicionalmente se podrán apoyar proyectos de economía circular.*

6. *Financien o cofinancien la estructuración, ejecución e implementación de proyectos productivos para la reconversión y/o reubicación laboral de los mineros de pequeña escala y/o mineros de subsistencia.*

PARÁGRAFO 1o. *Las personas naturales o jurídicas, que reciban financiación del Fondo de Fomento Minero podrán utilizarla únicamente para los fines que apruebe el fondo; en ningún caso podrá dedicarse, directa o indirectamente a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento, gastos ajenos a la actividad minera ni pago de prestaciones sociales.*

PARÁGRAFO 2o. *Las operaciones del Fondo de Fomento Minero se harán en proyectos de pequeña y mediana minería, a través de sus empresas y/o cooperativas. En cualquier caso, por lo menos el sesenta por ciento (60%) de los recursos con los que cuente el Fondo deberán destinarse para proyectos de pequeña minería.” (negrilla y subrayado de la Sala).*

C. Caso concreto

En el caso *sub examine* la parte actora, en ejercicio de la acción de cumplimiento, demandó al Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que cumpla lo dispuesto en la norma antes transcrita.

1) Al respecto, observa la Sala que lo pretendido por los accionantes del asunto mediante el presente trámite de acción de cumplimiento, es que el Ministerio de Minas y Energía, de manera coordinada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dé cumplimiento a lo contenido en los

artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, en el sentido de que expida la reglamentación correspondiente de cara a lograr la creación e implementación del Fondo de Fomento Minero.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la Sala **accederá a las pretensiones** de la acción, por las siguientes razones:

En primer lugar, esta Sala considera prudente abordar lo relativo a la determinación de la naturaleza jurídica de los fondos de fomento como una herramienta fundamental para los organismos que administran contribuciones parafiscales, para tal fin resulta pertinente retomar la jurisprudencia y los pronunciamientos de la doctrina nacional; al respecto la Corte Constitucional, en un primer momento, refirió lo siguiente:

*"En nuestro ordenamiento jurídico la figura de **la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado.** No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y **su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.**"⁴ (negrillas de la Sala).*

Posteriormente, el Alto Tribunal Constitucional abordó las características de las contribuciones parafiscales en la sentencia C-1067 de 2002, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, en donde manifestó lo siguiente:

⁴ Corte Constitucional – Sentencia C-308-94, REFERENCIA: EXPEDIENTE D – 476, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
 Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

*"Las contribuciones parafiscales, por su parte, tienen carácter obligatorio, **afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados**, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica. Es importante anotar que cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales."* (negrilla de la Sala).

Lo propio destacó la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, bajo providencia con radicado Nro. 11001-03-06-000-2010-00047-00(2000) y ponencia del Consejero Luis Fernando Álvarez Jaramillo, así:

*"(i) El Congreso de la República las puede establecer excepcionalmente, en los casos y bajo las condiciones que señale la ley. (ii) **Gravan sólo a un determinado y único grupo social o económico, y no de manera general a toda la población; (iii) Los recursos, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable, se destinarán exclusivamente al objeto previsto en la ley que establezca la respectiva contribución; (iv) Los recursos se utilizan para beneficio del propio sector gravado, conforme a la destinación especial indicada por la ley que impone la contribución; es decir, es un gravamen con destinación específica.** (v) Por mandato de la ley orgánica de presupuesto, **el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, la cual puede determinar que se haga por organismos o entidades públicas o privadas, directamente o mediante un contrato especial;** (vi) Los recursos recaudados no ingresan al erario público, esto es, no forman parte de los ingresos corrientes de la Nación, y los rendimientos que produzcan no quedan comprendidos dentro de los recursos de capital del presupuesto de la Nación; (vii) Se pueden imponer a favor de entidades u organismos públicos o privados, encargados de cumplir la destinación específica señalada en la contribución. (viii) Aunque no forman parte del presupuesto general de la Nación, en caso de ser administrados por un órgano que sí forma parte de aquél, se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía, sin que ello modifique su origen y destinación. Las contribuciones parafiscales tienen, con los impuestos y las tasas, los siguientes elementos comunes: a) se imponen por ley; b) son gravámenes obligatorios; c) son recursos públicos; d) están sometidas al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República."* (negrilla y subrayado de la Sala).

De igual forma, la doctrina nacional ha abordado el tema de la administración autónoma de las contribuciones parafiscales a través de los fondos de fomento, expresando lo siguiente:

"(...) los ingresos de esta naturaleza se caracterizan por una **administración autónoma por parte del organismo encargado**, circunstancia que impide someterlos a las rigurosas reglas que imperan en la normativa presupuestaria. Es en ese sentido que la doctrina los denomina parapresupuestales.

(...)

*Dado que las rentas parafiscales se traducen en la **integración de recursos provenientes de un sector para beneficio de ese mismo sector, es lo más acorde a su naturaleza que la administración del fondo que originan sea autónoma y permita la presencia y el control permanente de los contribuyentes** (...).*⁵ (negrilla de la Sala).

En ese orden, entiende la Sala que los fondos de fomento se constituyen como una herramienta de gestión de recursos parafiscales administrada por un organismo autónomo afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social que, para el caso concreto que nos ocupa, tiene como fin lograr la promoción, formalización e incentivar el sector económico minero, en especial a la minería de subsistencia, pequeña y mediana minería.

2) Ahora bien, para determinar el presunto incumplimiento de lo establecido en la norma demandada, la Sala estima necesario referirse en particular al parágrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, que corresponde, en estricto sentido, a la norma que contiene el mandato objeto de la presente acción de cumplimiento, el mencionado parágrafo consagra lo siguiente:

"ARTÍCULO 8o. FONDO DE FOMENTO MINERO. Créase el fondo de fomento minero como organismo adscrito al Ministerio de Minas y Energía, la cual tendrá como objeto proveer de recursos económicos a la industria minera nacional legal y en proceso de formalización a lo largo del ciclo minero, la prestación de asistencia técnica y financiera, la investigación, transferencia y adopción de tecnologías, desarrollo empresarial, el mejoramiento de las condiciones sociales y económicas de la minería de subsistencia, pequeña y mediana minería y la preservación del medio ambiente. El fondo de fomento minero podrá recibir, administrar, contratar, gestionar y asignar recursos nacionales e internacionales destinados a la financiación de actividades mineras, en forma independiente, en coordinación o asocio con empresas y entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y/u organismos

⁵ Plazas Vega. Mauricio, 2016, Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario Tomo I, Temis.

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
 Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

internacionales y para el efecto contará con un comité asesor integrado por Banco de Desarrollo Empresarial de Colombia "BANCOLDEX", el Banco Agrario de Colombia, el Ministerio de Minas y Energía, la autoridad minera y representantes del sector minero en sus diferentes escalas, el cual actuará como órgano consultivo.

PARÁGRAFO 1o. Para la aplicación del presente artículo se deberá reglamentar la materia en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la vigencia de la presente Ley. En todo caso, en el acto de creación del fondo de fomento minero que expida el Gobierno nacional, se señalará que por lo menos el cien por ciento (100%) de los recursos con los que cuente el fondo deberán destinarse para proyectos de pequeña minería. (negrilla y subrayado de la Sala).

De la disposición transcrita se advierte la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, en la medida en que se establece que corresponde al Gobierno Nacional, representado en el Ministerio de Minas y Energía, ejercer su potestad reglamentaria para la implementación y creación del Fondo de Fomento Minero en un término no mayor a un (1) año. Así mismo, debe advertirse que dicha obligación se encuentra vigente desde el 11 de julio de 2022, fecha en la que se profirió la Ley 2250 de 2022, y se ha hecho exigible desde el 12 de julio de 2023, pues, como se colige de la lectura del mencionado párrafo primero, la autoridad accionada contaba con un (1) año para ejercer su potestad reglamentaria, luego a partir del vencimiento de este término se configuraba el respectivo incumplimiento del mandato.

Conviene señalar que, la potestad reglamentaria en cabeza del presidente de la República, y por ende del Ministerio de Minas y Energía, se encuentra contemplada en el artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política que dispone:

"ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes."

De igual forma, frente a la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir el ejercicio de la potestad reglamentaria el Consejo de Estado, en sentencia con radicado Nro. 44001-23-40-000-2021-00027-01 (ACU) y ponencia del Consejero Pedro Pablo Vanegas Gil, manifestó lo siguiente:

"La acción de cumplimiento procede para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria, en todos los casos en los que el legislador haya impuesto al ejecutivo el deber de reglamentar determinada materia, con independencia de si se impuso término o no al efecto debido a que, como se explicará la ausencia de un lapso específico no puede entenderse como una circunstancia que impida su procedencia. Conviene advertir, que el Congreso de la República al desarrollar las funciones legislativas contempladas en el artículo 150 de la Constitución Política, puede imponer una serie de obligaciones a los diferentes órganos del poder público, con el objetivo de garantizar la eficacia plena de la ley, un ejemplo claro de ello se encuentra cuando el legislador delega al ejecutivo el deber de ejercer la potestad reglamentaria en determinadas materias. Ahora bien, la potestad reglamentaria se ha entendido como el ejercicio de la atribución contemplada en el numeral 11 del artículo 189 Superior, a través de la cual el poder ejecutivo tiene la facultad de dictar las normas que estime necesarias a fin de garantizar la efectiva aplicación de las leyes, cuando de ellas se advierta la existencia de aspectos que deben precisarse o ahondarse mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes. Así pues, **el legislador a través de la ley puede bien imponer un plazo al Gobierno Nacional para que aquel proceda a hacer la respectiva reglamentación o guardar silencio al respecto, y únicamente establecer el deber de reglamentar.** Esto es así, porque la ausencia de un término para ejercer la potestad reglamentaria no significa que aquel mandato no sea exigible, razón por la cual la acción de cumplimiento sí es procedente para solicitar la materialización de esa clase de disposiciones. (...) Así las cosas, huelga manifestar que **la acción de cumplimiento, se erige como el mecanismo idóneo para exigir al Gobierno Nacional el ejercicio de la potestad reglamentaria, aun cuando en la ley no se haya estipulado un lapso expreso para satisfacerla.**" (...) (negrilla de la Sala).

En ese sentido, para esta Sala es claro la existencia de un mandato imperativo e inobjetable, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, contemplado particularmente en el parágrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, en el sentido de consagrar el ejercicio de la potestad reglamentaria de dicha entidad con el fin de crear e implementar el Fondo de Fomento Minero en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la vigencia de la ley.

3) Por otro lado, una vez realizado el estudio completo del expediente, avizora la Sala que el Ministerio de Minas y Energía, mediante las pruebas aportadas (archivo 09, folios del 23 al 72), ha acreditado el avance de la reglamentación del Fondo de Fomento Minero – FOMI. Esta entidad, en ejercicio de su deber funcional y en articulación con la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación – DNP, entre otras entidades pertinentes del sector, ha realizado una gestión de actividades y mesas de trabajo encaminadas a la expedición de la solicitada reglamentación.

Dentro de los avances significativos que demostró el Ministerio de Minas y Energía, y que fueron aportados como pruebas al proceso, se destaca el proyecto de Decreto “Por el cual se reglamenta el Fondo de Fomento Minero — FOMI de que trata el artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, adicionando un Capítulo 12 al Título V de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1073 del 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Minas y Energía, y se dictan otras disposiciones” (archivo 09, folios del 53 al 62).

De lo anterior, reconoce esta Sala que la entidad sobre la cual recae el cumplimiento del mandato contenido en los artículos 8 y 9 de la Ley 2250 de 2022, Ministerio de Minas y Energía, ha venido avanzando en la reglamentación de la norma deprecada, lo ha hecho en ejercicio de su deber funcional y en coordinación con las demás autoridades del sector.

Sin embargo, a pesar de las acciones adoptadas por la entidad para concretar la reglamentación del Fondo de Fomento Minero – FOMI, y aun cuando se avizora dicho avance, lo cierto es que el mandato de reglamentación consagrado en el párrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022 ha sido omitido hasta la fecha.

Lo anterior, dado que dicho mandato se hizo exigible para el Ministerio de Minas y Energía, desde el acaecimiento del termino de un (1) año a partir

de la entrada en vigencia de la norma, esto es desde el 12 de julio de 2023. En ese sentido, han transcurrido, aproximadamente, un (1) año y tres (3) meses sin que se haya expedido la reglamentación pertinente, razón por la cual esta Sala evidencia el incumplimiento del mandato de reglamentación contenido en la norma, más aún cuando esta Sala ha puesto de presente la procedencia de la acción de cumplimiento para exigir el ejercicio de la potestad reglamentaria.

En ese contexto, advierte la Sala que el Ministerio de Minas y Energía ha incumplido el deber contenido en el párrafo primero del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, en el entendido en que esta entidad ha omitido, expedir la reglamentación del Fondo de Fomento Minero – FOMI, aun cuando ha contado con un plazo razonable para hacerlo.

En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Minas y Energía, que en cumplimiento del mandato expreso contenido en el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, y en coordinación con las entidades pertinentes del sector, reglamente lo concerniente en la referida disposición, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A:

1º) Declárase el incumplimiento por parte del Ministerio de Minas y Energía, de lo establecido en el párrafo 1 del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, en consecuencia, **ordénase** al Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades pertinentes del sector, que reglamente lo

Expediente No. 25000-23-41-000-2024-01729-00
Actor: Alan David Vargas Fonseca y Sergio Steven Garzón Sanabria
Acción de cumplimiento

concerniente en la referida disposición, en el término de cuatro (4) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

2º) Ínstase al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a continuar con el apoyo técnico en la reglamentación del mandato establecido en el parágrafo 1 del artículo 8 de la Ley 2250 de 2022, desde el ejercicio propio de su deber funcional.

3º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

4º) Ejecutoriado este fallo, si no fuere impugnado, previas las constancias secretariales de rigor, **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha, según Acta No.

OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
Firmado electrónicamente

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
Firmado electrónicamente

Constancia: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados que conforman la Sala de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 de la Ley 1487 de 2011.