

T-004-19

Sentencia T-004/19

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEBIDO PROCESO Y ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA EN EL MARCO DE PROCESOS DE ACCIONES POPULARES-Contradicción, congruencia y colaboración en el cumplimiento del fallo

REVISION EVENTUAL DE LAS SENTENCIAS DE ACCION POPULAR-No es requisito para la procedencia de la acción de tutela contra las providencias de acción popular

Esta Corporación ha señalado que no constituye, necesariamente, una vía judicial idónea que pueda activarse de manera directa para obtener la protección de derechos fundamentales, y que su consagración en la ley en modo alguno obstaculiza la procedibilidad de la acción de tutela

ACCION POPULAR-Alcance

JUEZ DE ACCION POPULAR-Puede proferir fallos ultra y extra petita para salvaguardar derechos colectivos, según jurisprudencia del Consejo de Estado

ACCION POPULAR-Es válida la expedición de sentencias con congruencia flexible siempre que se conserve una relación mínima con la causa petendi

JUEZ DE ACCION POPULAR-Deber de integrar debidamente el contradictorio

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PROFERIDAS EN EL CURSO DE UNA ACCION POPULAR-Vulneración del debido proceso, por cuanto autoridad judicial dictó órdenes sin que los accionantes hubieran sido vinculados al proceso

Referencia: Expediente T-6.871.419

Acciones de tutela interpuestas por el Departamento Nacional de Planeación y otros contra el Tribunal Administrativo del Chocó y el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de

Quibdó[1].

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., quince (15) de enero de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, la magistrada Diana Fajardo Rivera y el magistrado Carlos Bernal Pulido, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, se dispone a proferir la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido, en primera instancia, por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, el 4 de diciembre de 2017, revocado íntegramente en sentencia del 25 de abril de 2018, dictada por la Sección Cuarta de la misma Corporación, dentro de las acciones de tutela promovidas por el Departamento Nacional de Planeación, junto con otras entidades y funcionarios del Estado, en contra del Tribunal Administrativo del Chocó y el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó.

El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante auto proferido el 27 de julio de 2018, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete[2].

I. ANTECEDENTES

Este expediente se compone de ocho acciones de tutela interpuestas por varias entidades y funcionarios del Estado, todas ellas contra el Tribunal Administrativo del Chocó y el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó.

Los accionantes son: i) el Departamento Nacional de Planeación, junto con la señora Amparo García Montaña, que actuó como Directora de Vigilancia de las Regalías de dicha entidad; ii) el Ministerio de Minas y Energía; iii) el señor Germán Arce Zapata, exrepresentante legal del mismo Ministerio, a título personal; iv) el señor Elkin Palacios, en su condición de Alcalde Municipal del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó; v) el

Ministerio del Interior; vi) el señor Simón Gaviria Muñoz, Ex Director Nacional de Planeación, a título personal; vii) la señora Silvana Beatriz Habid Daza, presidenta de la Agencia Nacional de Minería, a título personal; y viii) el señor Teófilo Cuesta Borja, Director de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó (Codechocó), a título personal.

Dada la unidad de materia que presentaban todas estas acciones de tutela, la Sección Segunda del Consejo de Estado decidió, mediante autos del 23 y 31 de agosto, 20 de septiembre y 25 de octubre de 2017, acumularlas en un solo proceso, para que fueran falladas en una misma sentencia, como en efecto sucedió[3].

1. Hechos

De conformidad con el relato efectuado por los tutelantes en sus demandas, los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela son, en síntesis, los siguientes:

1. El señor José Darío Córdoba Tello interpuso una acción popular en contra del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, y de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó. Por medio de este mecanismo judicial, pretendía que se ordenara al ente territorial que adoptara medidas encaminadas a obtener el cese de la minería ilegal en el mencionado municipio, que, en criterio del actor, ocasionaba graves daños al medioambiente en la zona. También, que se le ordenara a la Corporación Autónoma Regional del Departamento adelantar los procesos sancionatorios correspondientes, para imponer multas a quienes ejercían esta clase de minería[4].

2. El proceso fue avocado por el Juzgado 5° Administrativo de Descongestión de Quibdó, que, en auto del 16 de abril de 2009, admitió la demanda y vinculó, de manera oficiosa, al Ministerio de Minas y Energía y al Instituto Colombiano de Geología y Minería -Ingeominas-.

3. Mediante sentencia del 29 de noviembre de 2013, dicho juzgado accedió de manera parcial a las pretensiones del demandante.

Bajo la óptica de la protección del derecho colectivo a un ambiente sano de los habitantes de Cantón de San Pablo, ordenó al Ministerio de Minas -como líder y coordinador-, a la

Agencia Nacional de Minería, a Ingeominas y a la administración municipal que procedieran a “establecer un manual, guía, protocolo o circular, que compile las disposiciones trascendentales que permitan controlar e identificar acciones en contra de la minería ilegal que afecta el municipio, defina procedimientos, competencias, canales de comunicación y colaboración entre las entidades relacionadas con el sector, para hacer frente a este flagelo (...)”. Además, solicitó a la Personería y a la Procuraduría Ambiental y Agraria la conformación de un comité de apoyo técnico y de seguimiento a la decisión[5].

La sentencia fue objeto de recurso de apelación por las entidades demandadas.

4. Mediante decisión de segunda instancia, proferida del 25 de febrero de 2015, el Tribunal Administrativo del Chocó modificó el fallo proferido por el a quo. Allí, resolvió “adoptar los principios de interpretación, derecho, ponderación y los criterios de interpretación para la protección del medio ambiente sano (...)”. Por ello, declaró a las entidades demandadas y vinculadas a la actuación “administrativa y extracontractualmente responsables” por la vulneración de los derechos colectivos invocados. En consecuencia, adoptó, entre otras, las siguientes medidas:

i) Ordenó el cese inmediato y definitivo de la explotación minera mecanizada de oro en el municipio de Cantón de San Pablo, Chocó.

ii) Con cargo a las entidades condenadas, ordenó la realización, por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó, de un “estudio de impacto ambiental, minero y socioeconómico pasado, presente y futuro” en el municipio de Cantón de San Pablo, como consecuencia del ejercicio de la minería ilegal. El Tribunal condicionó todas las medidas de restablecimiento del ecosistema afectado a los resultados de dicho estudio. Además, hasta tanto el centro educativo no emitiera su diagnóstico, prohibió a las autoridades mineras y ambientales vinculadas formular cualquier estudio de impacto ambiental y socioeconómico.

iii) Ordenó a las entidades vinculadas abstenerse de tramitar concesiones mineras para la explotación de oro, hasta tanto no se diera cumplimiento a las acciones indicadas en los estudios de la Universidad Tecnológica del Chocó.

iv) Ordenó al Director Nacional de Planeación y a la Dirección Nacional de Regalías del DNP iniciar las “acciones administrativas a efecto de determinar el eventual costo que por

concepto de regalías dejadas de percibir por el Estado colombiano y participación contractual por concesiones dejadas de percibir, debe cobrarse personalmente a los siguientes servidores y exservidores públicos Señores exMinistro (sic) de Minas y Energía, Dr. Hernán Martínez Torres, el señor exDirector (sic) de Ingeominas Dr. Mario Ballesteros Mejía y el señor exDirector (sic) General de Codechocó Dr. Héctor Damián Mosquera Benítez”. Estas determinaciones fueron adoptadas pese a que el Departamento Nacional de Planeación, ni su Director, fueron vinculados al proceso de acción popular. Tampoco se les notificó el respectivo fallo.

El Tribunal dispuso que una serie de entidades, entre estas el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y varias instituciones de la fuerza pública, planearan y ejecutaran los operativos necesarios para el cumplimiento de estas determinaciones. Estas entidades tampoco fueron vinculadas al trámite de acción popular ni notificadas del fallo[6].

5. Con la supresión de los despachos judiciales de descongestión de Quibdó, el expediente fue repartido al Juzgado 1° Administrativo del Circuito de dicha ciudad.

6. En el marco del seguimiento a las órdenes impartidas en el proceso de acción popular, el 10 de febrero de 2017 la Universidad Tecnológica del Chocó radicó un documento denominado “Propuesta técnica y económica para la realización de un estudio de impacto ambiental minero y socioeconómico en el Municipio de Cantón de San Pablo”. El costo de este estudio de impacto ambiental, según la estimación del propio centro educativo, ascendía a la suma de \$5.021.816.146. A raíz de esto, el Juzgado requirió al Ministerio de Minas y Energía para que, en el término de diez días, efectuara el pago de esa suma. Lo anterior, sin que dicha entidad hubiera podido conocer previamente la propuesta presentada por la Universidad[7].

7. El 6 de marzo de 2017, el Juzgado 1° Administrativo profirió un auto por medio del cual dio apertura al incidente de desacato y fijó, como “honorarios y gastos de la pericia” con cargo a las entidades accionadas (Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Codechocó y Alcaldía de Cantón de San Pablo), la suma antes dicha, esto es, \$5.021.816.146[8]. De este auto, no se surtió la notificación por estado con el lleno de los requisitos del artículo 201 del CPACA, esto es, no se envió el mensaje de datos a las direcciones electrónicas suministradas.

El 27 de abril siguiente, el juez puso en conocimiento del Departamento Nacional de Planeación el inicio de este trámite incidental y lo requirió para el cumplimiento de las órdenes expedidas en relación con esa entidad.

Por indebida notificación, y por la violación al derecho de contradicción frente a la propuesta de la Universidad Tecnológica del Chocó, el Ministerio de Minas y la Agencia Nacional de Minería presentaron incidentes de nulidad en el marco del trámite de desacato. De la misma manera, procedieron el DNP y el Ministerio del Interior, bajo el alegato de no haber sido vinculados a la acción popular.

Mediante autos subsiguientes, el Despacho requirió a las distintas entidades involucradas para que certificaran el cumplimiento de la orden del auto de apertura, y al comité de verificación designado para que rindiera cuentas acerca del acatamiento general del amparo popular.

El 5 de junio de 2017 se celebró, por convocatoria de la misma autoridad judicial, una audiencia de verificación de cumplimiento. En ella, las entidades accionadas propusieron la reconsideración y modificación de la propuesta económica y metodológica del centro educativo. Allí, también, el DNP insistió en su solicitud de nulidad por falta de vinculación al proceso de acción popular, circunstancia de la que igualmente se quejó el Ministerio del Interior. Sin embargo, el Juzgado negó todas estas peticiones, con el argumento de que se trataba de una orden ejecutoriada del Tribunal Administrativo del Chocó[10].

8. Mediante auto del 29 de junio de 2017, Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó declaró que el señor Elkin Palacios, Alcalde Municipal del municipio de Cantón de San Pablo, el señor Germán Arce Zapata, para entonces representante legal del Ministerio de Minas, la señora Silvana Beatriz Habid Daza, presidenta de la Agencia Nacional de Minería, el señor Simón Gaviria Muñoz, para entonces Director Nacional de Planeación y la señora Amparo García Montaña, Directora de Vigilancia de las Regalías del DNP, incurrieron en desacato de la sentencia de acción popular.

A cada uno de estos funcionarios, y al señor Teófilo Cuesta Borja, Director de la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó –que no fue explícitamente mencionado en la anterior declaración–, el Juzgado les impuso sanción de multa de 35 SMLMV, conmutables con tres meses de arresto[11].

Finalmente, respecto de esta determinación, por medio de auto del 19 de julio de 2017, el Tribunal Administrativo del Chocó resolvió el grado jurisdiccional de consulta, decisión en la cual aumentó las sanciones impuestas a los incidentados[12].

2. Fundamentos y pretensiones de la acción de tutela

9. Las entidades y los funcionarios públicos que intervinieron en el trámite anteriormente descrito acudieron a la acción de tutela con el propósito común de proteger sus derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente vulnerados a raíz de las decisiones tomadas por las autoridades judiciales accionadas, dentro del proceso de acción popular No. 2009-00211-00, así como en su posterior incidente de desacato[13].

10. Tutela presentada por el Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía, por medio de su apoderado, cuestionó la indebida notificación del auto del 6 de marzo de 2017, por medio del cual el juzgado accionado dio apertura al incidente de desacato y fijó “honorarios y gastos de la pericia”. Esto por cuanto la autoridad judicial omitió enviar el respectivo mensaje de datos para notificar a las partes de la mencionada providencia, aunque sí lo hizo, posteriormente, para requerir el pago de la suma de dinero fijada por la Universidad Tecnológica del Chocó. Pidió, en consecuencia, dejar sin efectos el mencionado auto, así como aquel proferido el 17 de abril del mismo año, que negó la nulidad petitionada dentro del proceso.

Sin embargo, el Ministerio también atacó la sentencia de acción popular proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, y solicitó su “aclaración”, dado que, en su criterio, esta “impuso” a las entidades demandadas que el estudio de impacto ambiental fuese llevado a cabo por una universidad en particular, y no, por ejemplo, con auxiliares de la justicia debidamente inscritos o con la participación de otras instituciones[14].

11. Tutela presentada por Simón Gaviria Muñoz

El señor Gaviria se quejó por la sanción que se le impuso en el incidente de desacato, sin que a él, como tampoco a la entidad que dirigía, se les hubiese vinculado en ningún momento a la respectiva acción constitucional. Preciso, además, que la orden dada al DNP

por el Tribunal Administrativo del Chocó se consignó en una sentencia que no le fue notificada, y de la cual tuvo conocimiento cuando se dictó el auto de apertura del mencionado incidente. Las autoridades judiciales, además, lo sancionaron sin tener en cuenta que se desvinculó del DNP dos semanas después de conocer el fallo del Tribunal.

El tutelante solicitó, en consecuencia, dejar sin efectos la orden impartida al Departamento Nacional de Planeación en la sentencia del 25 de febrero de 2015, así como las decisiones que lo sancionaron por desacato. También, que se ordene la devolución de la suma que tuvo que cancelar a título de multa[15].

12. Tutela presentada por Teófilo Cuesta Borja, director de Codechocó

El señor Cuesta señaló que las decisiones que lo sancionaron por desacato fueron desproporcionadas y, por lo tanto, solicitó que sean dejadas sin efecto. Señaló que las autoridades accionadas no tuvieron en cuenta las actuaciones que desplegó para el cumplimiento de la sentencia de acción popular. Igualmente, que al fijar un término de diez días para pagar la cuantiosa suma de dinero exigida por la Universidad Tecnológica del Chocó, los jueces del desacato desconocieron las normas presupuestales para la destinación de recursos públicos, en lo que se refiere al pago de sentencias judiciales[16].

13. Tutela presentada por Silvana Beatriz Habid Daza, presidenta de la Agencia Nacional de Minería

La señora Habid también atacó las sanciones impuestas por las autoridades judiciales accionadas y solicitó que se dejen sin efecto. Adujo que no se acreditaron, allí, los elementos de la responsabilidad objetiva y subjetiva que concurrían en su caso, razón por la cual se incurrió en falta de motivación. También señaló que la decisión que resolvió el grado de consulta desconoció el principio de la non reformatio in pejus[17].

14. Tutela presentada por el Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, por medio de su apoderado, adujo que no fue debidamente vinculado al proceso de acción popular y que, por esa razón, en la audiencia de verificación convocada por el juzgado accionado dentro del trámite de desacato, solicitó la nulidad del

proceso, como de igual forma lo hicieron otras entidades; sin embargo, el juez se negó a resolver adecuadamente tal petición. Pidió dejar sin efectos la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, en la que se fijaron obligaciones a cargo de la entidad, porque considera que incurrió en defecto procedimental y en violación directa de la Constitución (por violación de su artículo 29). De forma subsidiaria, solicitó dejar sin efecto las actuaciones adelantadas a partir de la expedición de dicho fallo[18].

15. Tutela presentada por el Departamento Nacional de Planeación y su Directora de Vigilancia de las Regalías, Amparo García Montaña

El DNP, por conducto de la Jefe de su Oficina Asesora Jurídica, junto con la señora García Montaña, Directora de Vigilancia de las Regalías de dicha entidad, atacaron, en primer lugar, la orden dirigida a la entidad por parte del Tribunal Administrativo del Chocó, en su sentencia del 25 de febrero de 2015, por haber incurrido, según ellos, en los defectos procedimental, fáctico y sustantivo. También, varios de los autos dictados en el marco del posterior incidente de desacato, particularmente, aquel que resolvió la solicitud de nulidad incoada por algunas entidades y el que se pronunció en grado jurisdiccional de consulta.

Enfatizaron, como lo hizo el señor Gaviria (exdirector de la entidad), en que no fueron notificados de la sentencia del Tribunal sino hasta el 27 de abril de 2017. También, recordaron que ni el DNP ni sus funcionarios, a ningún nivel, fueron vinculados o intervinieron en el proceso de acción popular. En el fallo, además –agregaron los actores–, nunca se tuvieron en cuenta las competencias legales del organismo, ni en la parte motiva explicó el fundamento legal y probatorio de la orden que se le impuso. Sobre las sanciones impuestas, señalaron que estas desconocieron el principio de responsabilidad subjetiva.

Solicitaron que fueran dejadas sin efectos todas las providencias judiciales cuestionadas, en lo que respecta al DNP, su ex Director General y su Directora de Vigilancia de las Regalías. Igualmente, la devolución de los dineros pagados por dichos funcionarios a título de multa[19].

16. Tutela presentada por Germán Arce Zapata, exrepresentante legal del Ministerio de Minas y Energía

El señor Arce señaló que el Tribunal Administrativo del Chocó incurrió en los defectos

orgánico y procedimental, toda vez que, indebidamente, se atribuyó la competencia para conocer el grado jurisdiccional de consulta. Al ser el Tribunal la autoridad que profirió las órdenes de amparo a las distintas entidades, las sanciones –afirmó el actor– debieron ser revisadas por su superior jerárquico, es decir, el Consejo de Estado, de conformidad con el inciso final del artículo 41 de la Ley 472 de 1998. También advirtió la violación al principio non reformatio in pejus por parte del Tribunal.

Solicitó dejar sin efecto las sanciones que las autoridades accionadas impusieron por desacato[20].

17. Tutela presentada por Elkin Palacios, Alcalde del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó

El señor Palacios argumentó que los jueces de la acción popular, al imponer la sanción por desacato, desatendieron los principios de responsabilidad subjetiva y proporcionalidad. Según el actor, se desconoció que la Alcaldía ha venido adelantando gestiones para combatir la minería ilegal y que su presupuesto es reducido. Solicitó dejar sin efecto las providencias que lo sancionaron por desacato[21].

3. Respuestas de los accionados

18. El titular del Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó contestó la acción de tutela[22]. Argumentó que a las entidades condenadas en el proceso de acción popular no les queda otra opción que cumplir lo ordenado en la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó.

Precisó que para realizar el estudio de impacto ambiental fue designada únicamente la Universidad Tecnológica del Chocó. Por ello –agregó–, no es posible controvertir los gastos de ese estudio alegando una supuesta violación de derechos fundamentales. Según el juez, lo que las entidades accionantes pretenden es el desconocimiento de la sentencia proferida en el proceso de acción popular.

Indicó que el auto que fijó los gastos de la pericia, dentro del incidente de desacato, sí fue debidamente notificado por estado. Con todo, puso de presente que, mediante sentencia de tutela del 14 de septiembre de 2017, proferida por la Sección Segunda del Consejo de

Estado, se dejó sin efectos dicha notificación, por lo que lo procedente es declarar, en este caso, la carencia actual de objeto.

Para finalizar, sostuvo que al Ministerio del Interior y al DNP la sentencia solo les exigió el cumplimiento de sus deberes legales, por lo que no tenían que ser previamente vinculados al proceso.

19. El Tribunal Administrativo del Chocó señaló que el Consejo de Estado, en su Sección Primera, ya se pronunció sobre el proceso de acción popular controvertido, mediante fallo del 6 de agosto de 2015, y no encontró, en él, violación alguna de derechos fundamentales. Sobre el trámite incidental, precisó que el dictamen a realizar por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó resultaba indispensable y por ello se fijaron los gastos de pericia. Añadió que sobre estos puntos se han presentado varias acciones de tutela, por lo que lo procedente es su rechazo por temeridad[23].

20. A la acción de tutela fueron vinculadas otras entidades[24], como la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta, por medio de su Directora de Defensa Jurídica, se refirió a la presunta violación al principio de la non reformatio in pejus en la decisión que confirmó las sanciones por desacato.

También intervino la Universidad Tecnológica del Chocó, cuyo apoderado se quejó de la renuencia de las instituciones del Estado a cumplir con la sentencia de acción popular[25]. Lo mismo opinó, en su intervención, el señor José Darío Córdoba Tello, actor popular en ese proceso, quien calificó la acción de tutela como un intento por torpedear la protección a la comunidad[26].

Igualmente, intervinieron los Procuradores 41 II Administrativo y 9° Judicial II Ambiental y Agrario del Chocó. Si bien consideraron que la acción de tutela no cumple con el requisito de inmediatez, pidieron determinar de manera cuidadosa si el Departamento Nacional de Planeación tuvo la oportunidad de ejercer el derecho de contradicción dentro del proceso de acción popular[27].

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. Fallo de primera instancia

21. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado profirió fallo de primera instancia, el 4 de diciembre de 2017[28]. Al advertir que todos los tutelantes pretendían dejar sin efectos las providencias proferidas en el curso del incidente de desacato de la acción popular, concluyó que, en este puntual aspecto, se configura carencia actual de objeto. Lo anterior, por cuanto, en el marco de otra acción de tutela, la misma Corporación, mediante sentencia del 14 de septiembre de 2017, dispuso dejar sin efectos todas las actuaciones adelantadas en dicho trámite incidental, a partir de la notificación de su auto de apertura, inclusive.

Dicho ello, el a quo centró su análisis en la alegada vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y del derecho a la defensa del Ministerio del Interior, del Departamento Nacional de Planeación y de los ciudadanos Amparo García Montaña y Simón Gaviria Muñoz, dentro del proceso de acción popular, por su falta de vinculación a dicho trámite, tanto en primera como en segunda instancia.

En este asunto, el juez de tutela de primera instancia encontró configurado el defecto procedimental y el defecto sustantivo por violación directa de la Constitución. Lo anterior, por cuanto, solo en el fallo de segunda instancia del Tribunal Administrativo, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y otras entidades fueron incluidos. De resto, en el expediente de acción popular no se advierte ninguna providencia por medio de la cual estas instituciones y sus representantes legales hayan sido vinculados.

Concluyó que a esas entidades se les impuso una orden en sentencia judicial, sin que se les hubiere notificado la demanda de acción popular ni las actuaciones subsiguientes, incluida la sentencia. Por tanto, nunca hicieron parte del proceso, ni pudieron controvertir las pruebas allí aportadas.

Si bien el Tribunal Administrativo del Chocó adujo que no era necesaria la vinculación de los actores a la acción popular, pues no se les impuso orden alguna, sino que, simplemente, se les exigió el cumplimiento de sus funciones legales, para la Subsección A tal argumento es inadmisibile.

En criterio de la primera instancia, al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio

del Interior el Tribunal les dio verdaderas órdenes, no exhortos. Prueba de ello es que los funcionarios de la primera entidad fueron sancionados posteriormente, por su incumplimiento.

La Subsección A, Sección Segunda, del Consejo de Estado no encontró, a pesar de esta vulneración, que excluir a los accionantes mencionados de las órdenes de amparo popular fuera el remedio judicial más adecuado. Argumentó que debe valorarse el “enorme esfuerzo” que desplegó el Tribunal Administrativo del Chocó para lograr la protección de los derechos colectivos de los habitantes de Cantón de San Pablo, al igual que su legítima preocupación por el manejo de las regalías a causa de la minería ilegal.

Decidió entonces amparar los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia y el derecho a la defensa del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y de los ciudadanos Amparo García Montaña y Simón Gaviria Muñoz.

En consecuencia, dispuso dejar sin efectos todas las actuaciones del proceso de acción popular No. 2009-00211-00 promovido por el señor José Darío Córdoba Tello en contra del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, a partir del auto admisorio de la demanda, de fecha 16 de abril de 2009, inclusive. Esto, a efectos de que se vincule y notifique en debida forma a todas las entidades “de las cuales se desprenda la posible protección de los derechos colectivos señalados en la acción”, para que se integre de manera correcta el contradictorio.

Ordenó, además, la devolución de los dineros pagados a título de las sanciones por desacato.

Finalmente, en aras de preservar el derecho de acceso a la administración de justicia del señor Córdoba Tello (actor popular) y de los habitantes de Cantón de San Pablo, ordenó al Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó que, en el nuevo auto admisorio de la demanda de acción popular, dicte la medida cautelar que considere conveniente para la protección de los derechos colectivos conculcados, acorde a lo señalado por el Tribunal Administrativo del Chocó en su sentencia del 25 de febrero de 2015. Igualmente, exhortó a la Procuraduría General de la Nación para que ejerza acompañamiento y verificación en el

cumplimiento de esa medida cautelar.

4.2. Impugnación

22. El Juez 1° Administrativo del Circuito de Quibdó impugnó la sentencia de instancia[29]. Señaló que el Consejo de Estado ya se había pronunciado sobre este caso en otras acciones de tutela, en donde descartó la violación de derechos fundamentales. Argumentó que el a quo omitió efectuar un juicio de ponderación entre los derechos fundamentales en tensión: por un lado, la integración del contradictorio y, por otro, el derecho de las comunidades indígenas y afrodescendientes del Chocó a un ambiente sano.

La tesis del juzgado consiste que el Tribunal Administrativo del Chocó en realidad no dio una orden al DNP y al Ministerio del Interior, sino que simplemente dio alcance al inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998[30]. En este caso –señaló–, se trató de un exhorto, una “invitación” para que dichas entidades llevaran a cabo sus tareas en el marco de sus competencias legales. Por ello, ninguna sanción se impuso en relación con el Ministerio del Interior. Y aunque los funcionarios del DNP sí fueron sancionados, ellos cumplieron el requerimiento del Tribunal y esas sanciones se levantaron, de modo que no tiene objeto su vinculación.

23. El señor Córdoba Tello, actor popular, también impugnó el fallo de tutela de instancia[31]. En su escrito, reiteró los argumentos esgrimidos en su contestación de la demanda, en el sentido de que las entidades actoras buscan torpedear la orden de protección urgente de los derechos colectivos vulnerados.

4.3. Fallo de segunda instancia

24. El 25 de abril de 2018, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, al resolver la impugnación, decidió revocar la sentencia de tutela de instancia y, en su lugar, negar las solicitudes de amparo presentadas[32].

Reconoció, en primer lugar, que está fuera de discusión que ni el DNP ni el Ministerio del Interior fueron vinculados al trámite de acción popular. Sin embargo, en estricto sentido, estas entidades no fueron condenadas por el Tribunal Administrativo del Chocó. Ninguna de ellas fue declarada responsable por la vulneración de los derechos colectivos invocados, ni

se les asignó el pago del estudio de impacto ambiental.

En resumen, convalidó la tesis del juez impugnante en torno al alcance del inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. Según la Sección Cuarta, cuando la norma señala que en la sentencia se “comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo”, es claro que se alude a otras instituciones que no fueron vinculadas al proceso de acción popular. Por ello, la disposición habla de “comunicar” y no de “notificar”, y de “colaborar” en vez de “cumplir”.

Lo anterior, para el ad quem, fue lo que ocurrió en este caso con las entidades accionantes, de modo que no se configuró la violación de derechos fundamentales alegada. A lo anterior agregó que los derechos colectivos que se sacrificarían con la postura de la primera instancia son derechos constitucionales igualmente importantes, pues obedecen al interés general. Además –puntualizó–, las órdenes impartidas por el Tribunal guardan relación con las funciones que la ley ha encomendado al Ministerio del Interior y al Departamento Nacional de Planeación.

Con cita de su propia jurisprudencia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado señaló: “ninguna vulneración de derechos fundamentales puede derivarse de la orden que imparte un juez de la acción popular (ni ningún otro juez) para que una autoridad cumpla con sus funciones. De hecho, la entidad pública está en la obligación de actuar, así no exista orden judicial de por medio”[33].

5. Actuaciones en sede de revisión

25. Con el fin de allegar al proceso de revisión de tutela los elementos probatorios necesarios para adoptar una decisión de fondo, el Magistrado Ponente, mediante Auto del 12 de septiembre de 2018, decretó las siguientes pruebas[34]:

i) Se ofició al Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó, para que informara acerca del estado actual del trámite de incidente de desacato de la acción popular No. 2009-00211-00, promovida por el señor José Darío Córdoba Tello en contra del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

ii) Se ofició a la Secretaría del Consejo de Estado –Sala de lo Contencioso Administrativo–, para que allegara copia de los siguientes fallos de tutela:

a) Sentencia del 14 de septiembre de 2017, accionante: Agencia Nacional de Minería contra el Juzgado 1° Administrativo de Quibdó, expediente No. 2017-00038-01, MP. Rafael Francisco Suárez Vargas.

b) Sentencia de primera instancia del 14 de mayo de 2015, accionante: Ministerio de Minas y Energía, expediente No. 2015-00762-00, MP. Susana Buitrago Valencia.

c) Sentencia de segunda instancia del 6 de agosto de 2015, accionante: Ministerio de Minas y Energía, expediente No. 2015-00762-00, MP. Guillermo Vargas Ayala.

d) Sentencia del 14 de mayo de 2015, accionante: Agencia Nacional de Minería, expediente 2015-00792-00, MP. Alberto Yepes Barreiro.

26. El Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó, mediante oficio allegado el 24 de septiembre de 2018, informó, en relación con el trámite de incidente de desacato señalado, que el expediente se encuentra en calidad de préstamo en el Consejo de Estado, con ocasión de una nueva acción de tutela presentada por el Ministerio de Minas y Energía contra el Tribunal Administrativo del Chocó (No. 2018-01584). Por ello –informó–, en relación con el incidente, que “NADA se ha podido hacer al respecto”[35].

El Consejo de Estado, por conducto de su Secretario General, remitió copia en medio magnético de los fallos de tutela requeridos, en oficio recibido el 19 de septiembre de 2018[36].

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Metodología de la decisión y problemas jurídicos

28. Aunque el expediente de tutela objeto de revisión es uno solo, lo cierto es que se compone, como acabamos de ver, de ocho acciones constitucionales independientes. En esa medida, y habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la

solución del presente caso exige a la Sala de Revisión estudiar el asunto en dos fases distintas:

En una primera fase, se verificará la procedibilidad de cada una de las acciones de tutela reseñadas, en relación con sus requisitos generales. Es necesario, en este punto, estudiar aspectos relevantes como la carencia actual de objeto en varios de los expedientes de tutela, posibles situaciones de temeridad y otras circunstancias que pueden comprometer el estudio de fondo de las acciones (primer problema jurídico de procedibilidad). Como se verá, los jueces de tutela de instancia no agotaron este examen con suficiencia. Resolver estos temas previos es, además, de capital importancia para delimitar el debate iusfundamental de este caso y abordarlo de manera adecuada.

La segunda fase se agotará solo en relación con las acciones constitucionales que hayan superado ese primer análisis de procedibilidad. En estos asuntos, la Corte Constitucional deberá determinar, en primer lugar, si estas tutelas son procedentes por satisfacer los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales (segundo problema jurídico de procedibilidad).

Una vez resuelto lo anterior, la Sala deberá dilucidar, en segundo lugar:

i) Si la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó incurrió en los defectos específicos denunciados y violó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Director Nacional de Planeación y de la Dirección Nacional de Regalías del DNP, al ordenarles, sin haberlos vinculado al proceso de acción popular, iniciar “acciones administrativas” para determinar el costo que por concepto de regalías y participación contractual por concesiones dejó de percibir el Estado colombiano –y que, según la autoridad judicial, debe cobrarse personalmente a una serie de servidores y exservidores públicos– (primer problema jurídico sustancial).

ii) Si esa misma sentencia violó los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Ministerio del Interior, por no haberlo vinculado al proceso de acción popular y, pese a ello, haber dispuesto que concurriera, junto con otras instituciones, en la planeación y la ejecución de los operativos necesarios con miras a hacer efectivas las medidas judiciales que se adoptaron para la protección de los derechos colectivos invocados (segundo problema jurídico sustancial).

3. Verificación de requisitos generales de procedibilidad

Es necesario, en este primer acápite del análisis, empezar por las acciones constitucionales que son improcedentes por la configuración de carencia actual de objeto. Por sustracción de materia, no resulta necesario indagar, en esos casos, por los demás aspectos de procedibilidad. Dicho análisis será pertinente frente a las tutelas en las que el litigio constitucional no se haya superado.

3.1. Acciones de tutela con carencia actual de objeto

29. La Corte Constitucional ha sostenido que cuando la situación fáctica que motiva la presentación de la acción de tutela desaparece o se modifica porque cesa la presunta acción u omisión que, en principio, podría generar la vulneración de los derechos fundamentales, la solicitud de amparo decae, en la medida en que desaparece el objeto jurídico sobre el que versaría una eventual decisión del juez de tutela. En consecuencia, cualquier orden de protección sería inócua. De allí que una acción con esas características resulte, de entrada, improcedente.

30. Como señaló, en el sub lite, el juez de tutela de primera instancia, en el expediente que se revisa varias de las acciones de tutela interpuestas carecen, en la actualidad, de todo objeto. Son aquellas que controvierten las providencias judiciales expedidas en el marco del incidente de desacato de la acción popular No. 2009-00211.

En efecto, mediante sentencia del 14 de septiembre de 2017, la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ocasión de otra acción de tutela, interpuesta por la Agencia Nacional de Minería contra el Juzgado 1° Administrativo de Quibdó, dejó sin efectos todas las actuaciones surtidas dentro del mencionado trámite incidental, a partir de la notificación de su auto de apertura, inclusive[37]. Con ocasión del auto de pruebas expedido por el despacho del magistrado sustanciador, la Corte pudo conocer, además, que en dicho proceso de desacato no han podido llevarse a cabo, en adelante, nuevas actuaciones.

Así, en lo que a este puntual aspecto se refiere, es claro que la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cesó durante el trámite de la acción de tutela. Ello por cuanto el amparo constitucional otorgado por el Consejo de Estado, por indebida notificación del auto

de apertura del incidente de desacato, se produjo luego de que todos los accionantes en el asunto que aquí se revisa presentaran sus respectivas demandas de tutela, entre los meses de junio y agosto de 2017[38].

Como puede apreciarse, el cese de la afrenta iusfundamental no tuvo origen en una actuación de la parte accionada dentro del trámite de esta acción de tutela. Tampoco, porque los jueces de instancia de este expediente dieran una orden puntual. Se produjo, en síntesis, por la decisión judicial de otro juez constitucional, en el marco de otro proceso de tutela. La carencia actual de objeto no tiene lugar, por consiguiente, por un hecho superado o por un daño consumado, sino en virtud de una tercera hipótesis, esto es, el acaecimiento, durante el trámite constitucional de instancia, de una situación sobreviniente[39].

31. Clarificar este primer aspecto es necesario por lo menos desde tres puntos de vista. En primer lugar, porque el juez de tutela de segunda instancia, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, decidió revocar, en su integridad, la sentencia de la Sección Segunda, por no compartir la orden de tutela que había sido otorgada en favor del DNP y de varios de sus funcionarios y exfuncionarios, así como del Ministerio del Interior. Sin embargo, la Sección Cuarta del Consejo de Estado no tuvo en cuenta que en aquella providencia se declaró, además, la carencia actual de objeto en relación con varios de los expedientes.

De manera que el ad quem resolvió negar la acción de tutela, por la razón ya anotada, pero no puntualizó, como debía hacerlo, que ello tenía lugar únicamente en relación con el preciso asunto que había sido materia de impugnación, esto es, la decisión de tutelar el derecho al debido proceso de esos accionantes.

Con la revocatoria simple y llana del fallo, sin hacer ninguna claridad frente al resto de los puntos abordados por el juez de primera instancia de la tutela, no solo se reversó tal protección, sino todos los demás aspectos de la sentencia de primer grado, incluida, desde luego, la declaratoria de carencia actual de objeto. Es por ello que esta Sala de Revisión advierte la necesidad de precisar este aspecto.

Es así que, en resumen, se debe ratificar la carencia actual de objeto decretada por la primera instancia en relación con los siguientes expedientes: i) la acción de tutela presentada por el Ministerio de Minas y Energía en lo que respecta a las pretensiones relacionadas con el incidente de desacato (No. 2017-01463), ii) la acción de tutela

presentada por el señor Teófilo Cuesta Borja (No. 2017-02052), iii) la acción de tutela presentada por la señora Silvana Habid Daza (No. 2017-01878), iv) la acción de tutela interpuesta por el señor Germán Arce Zapata (No. 2017-01874) y v) la acción de tutela interpuesta por el señor Elkin Palacios (No. 2017-01890).

32. En segundo lugar, observa la Corte que la declaratoria de carencia actual de objeto que hizo la Sección Segunda del Consejo de Estado está, sin embargo, incompleta. En efecto, encuentra la Sala que la carencia actual de objeto se produce en este caso, no solo frente a todas aquellas pretensiones que atacan el procedimiento de incidente de desacato –ya dejado sin efectos–, sino que tiene que extenderse también a la acción de tutela instaurada por el señor Simón Gaviria Muñoz. En ese puntual sentido, se modificará el fallo del a quo.

Es verdad que el señor Gaviria, desde el punto de vista formal, no solo controvierte el trámite de incidente de desacato de la acción popular, sino también la sentencia que dio lugar a dicho incidente, proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó. Es igualmente cierto que lo hace por una presunta violación iusfundamental que aún es materia de debate y cuyo estudio la Corte acometerá en acápite subsiguiente, a saber, su falta de vinculación al trámite de acción popular en calidad de director de la entidad a la que en su momento se profirió una de las órdenes de protección de derechos colectivos (infra).

Empero, aunque no hubiese sido vinculado, como Director Nacional de Planeación, al proceso de acción popular, ni notificado del fallo, enmendar esa afrenta en particular carecería de todo objeto. El actor ya no desempeña dicho cargo, al que de hecho renunció un par de semanas después de haber tenido conocimiento de la decisión.

En esencia, el interés del señor Gaviria subsistía en cuanto estaba encaminado a enervar las sanciones que por desacato le fueron impuestas. Fue con ocasión de esas sanciones que el actor acudió a este amparo constitucional, cuando ya no se desempeñaba como Director del DNP. Como se vio, dichas sanciones perdieron todo efecto, al igual que el trámite que las precedió. Es por ello que, en sentido material, la acción de tutela que aquí interpuso carece de objeto también.

33. En tercer lugar, cierra la Corte este acápite con un llamado de atención. Ciertamente, no hace falta, frente a la presente carencia actual de objeto, que la Sala emita un

pronunciamiento de fondo. No es necesario efectuar observaciones sobre los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela, advertir sobre su falta de conformidad constitucional, o, en fin, pronunciarse sobre el alcance de los derechos fundamentales que resultaron amenazados. De hecho, aquellos fueron protegidos en el marco de una acción constitucional diferente.

Lo anterior no obsta, sin embargo, para que se advierta al juez del incidente de desacato de la acción popular (Juez 1° Administrativo del Circuito de Quibdó), con miras a que, en lo sucesivo, observe, con rigor, estándares básicos de debido proceso en dicho trámite incidental. Particularmente, en lo que respecta a la notificación de decisiones, la oportunidad de defensa y contradicción y el estudio serio de parámetros de responsabilidad subjetiva, previo a la imposición de sanciones. Y estas últimas deben cumplir, por supuesto, con los respectivos criterios de proporcionalidad.

3.2. Estudio sobre el requisito de inmediatez en el expediente No. 2017-01463. Acción de tutela interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía contra la sentencia de acción popular

34. Un específico asunto de la acción de tutela promovida por el Ministerio de Minas y Energía, que ambas instancias dejaron sin resolver, consistía en el reproche a la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, al haber esta “impuesto” a las entidades demandadas que el estudio de impacto ambiental fuese llevado a cabo por una universidad en particular, y no, por ejemplo, con auxiliares de la justicia debidamente inscritos o con la participación de otras instituciones. Es verdad que, al lado de las discrepancias frente al incidente de desacato, esta última era, más bien, una pretensión accesoria y poco desarrollada, pero ello no relevaba a los jueces de tutela del deber de estudiarla[40].

La Sala se pronunciará brevemente frente a este cuestionamiento al fallo de acción popular.

35. En este tema, que está lejos de ser central en el debate puesto a consideración de la Corte, la Sala se limita a constatar que la acción interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía incumple con un requisito básico de toda demanda de tutela, cual es la exigencia de inmediatez. Esta circunstancia la hace improcedente.

En efecto, la entidad no se preocupó por los alcances de esta orden ni por controvertir sus fundamentos sino hasta la apertura e impulso del respectivo incidente de desacato y con ocasión de las decisiones que allí se tomaron. Solo al pronunciarse sobre este incidente fue que el Ministerio contravirtió la determinación, en términos sustantivos, del Tribunal del Chocó, en el sentido de que este designó a una universidad en particular para efectuar el mencionado estudio.

El punto es que, entre la notificación al Ministerio de Minas de la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó y la interposición, por su parte, de la acción de tutela frente a la orden de adelantar el estudio de impacto ambiental, transcurrieron más de dos años[41]. El Ministerio no ofreció argumento alguno orientado a justificar la tardanza en su actuación ante el juez de tutela y no se encuentra en el expediente prueba que evidencie alguna circunstancia apreciable como justificante de tal situación. En consecuencia, la acción de tutela, con ese objeto, es improcedente por falta de inmediatez.

3.3. Rechazo por Temeridad

36. Las autoridades judiciales accionadas alegan que las tutelas de este caso incurren en temeridad. La Sala de Revisión no considera acertada esa postura. Respecto de ninguna de ellas puede decirse, con exactitud, que se trate de una tutela con identidad de hechos, demandantes y sujetos accionados, y una misma causa petendi. Tampoco se observa una actuación premeditada de parte de las entidades y personas actoras, orientada por un móvil claramente desleal o que evidencie mala fe o abuso del derecho.

37. En relación con las tutelas que controvierten la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, se invoca, como sustento de una posible temeridad, un fallo de tutela del 14 de mayo de 2015, proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado. En esa actuación, fungió como tutelante la Agencia Nacional de Minería, ciertamente, contra el mencionado fallo popular.

Hay que comenzar por decir, en primer lugar, que en la presente actuación la Agencia Nacional de Minería no concurre, en tanto entidad pública, como tutelante. Luego, es evidente que ello desvirtúa, de entrada, la identidad de sujeto actor. Concorre, sí, su presidenta (la señora Silvana Habid Daza), para cuestionar, no la sentencia popular en sí misma, sino un asunto diferente: el trámite del incidente de desacato abierto en su contra.

Más importante aún, en aquella otra acción de tutela se discutió un asunto por completo distinto, si bien estuvo dirigida contra la misma sentencia del Tribunal del Chocó. Allí, la inconformidad de la Agencia Nacional de Minería giró, sin éxito, en torno a: i) la presunta carencia de respaldo probatorio de la alegada violación de los derechos colectivos invocados; ii) el supuesto desconocimiento, por parte del Tribunal, de las competencias legales de esa entidad; y iii) una eventual violación, en dicho fallo, al principio de congruencia de las acciones populares. En este último punto, valga aclararlo desde ya, la queja de la actora se limitó a que el Tribunal del Chocó, desconociendo los términos de la demanda, había emitido órdenes adicionales a las allí peticionadas[42].

Ni la orden de llevar a cabo el estudio de impacto ambiental –sobre la que la Sala se pronunció líneas arriba– ni, mucho menos, la ausencia de vinculación al proceso del DNP y del Ministerio del Interior (infra), fueron allí planteadas o discutidas. No existe, en tal sentido, identidad de objeto.

38. Frente a las pretensiones relacionadas con el incidente de desacato, respecto de las cuales debe declararse la carencia actual de objeto, la conclusión es la misma. En la acción de tutela fallada el 14 de septiembre de 2017 por la Sección Segunda del Consejo de Estado, la Agencia Nacional de Minería, por conducto de apoderado judicial, fue la única accionante y acudió para controvertir la indebida notificación del incidente de desacato a la entidad.

En el expediente que se revisa, cierto es que la señora Habid, presidenta de la Agencia, atacó la misma actuación, pero lo hizo, claramente, a título personal, y por una alegada falta de motivación de la sanción que se le impuso y la presunta violación a los principios de responsabilidad subjetiva y non reformatio in pejus –esto último, en sede de consulta–.

Recapitulación

39. De lo expuesto hasta aquí tenemos, en resumen, en este expediente judicial: i) que son improcedentes, por carencia actual de objeto, todas las tutelas presentadas con el propósito de controvertir las providencias expedidas en el marco del incidente de desacato de la acción popular No. 2009-00211; que es improcedente, además, ii) la acción de tutela

interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, por incumplimiento del requisito de inmediatez; finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, iii) que ninguna de las acciones de tutela, pese al alegato de los accionados, incurre en temeridad.

Puestas así las cosas, puede concluir la Corte, desde ya, la improcedencia de seis de las ocho acciones de tutela que componen esta actuación. Son, para no dejar dudas al respecto, las interpuestas por: i) El Ministerio de Minas y Energía, ii) el señor Simón Gaviria Muñoz, iii) el señor Teófilo Cuesta Borja, iv) la señora Silvana Habid Daza, v) el señor Germán Arce Zapata y vi) el señor Elkin Palacios.

De manera que, en resumen, las acciones de tutela sobre las cuales esta Sala de Revisión debe pronunciarse de fondo se reducen a dos, ambas contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó: i) la que corresponde al expediente No. 2018-02112, promovida por el Ministerio del Interior y ii) la que corresponde al expediente No. 2017-01896, interpuesta por el Departamento Nacional de Planeación y su Directora de Vigilancia de las Regalías, Amparo García Montaña.

A su vez, en cuanto a estas dos acciones de tutela, el litigio constitucional que esta Sala de Revisión debe resolver se circunscribe únicamente al cuestionamiento de la actuación adelantada por el Tribunal Administrativo del Chocó, que, al proferir la sentencia de fondo, les habría impartido a esas entidades órdenes específicas sin haberlas vinculado al proceso de acción popular, ni haber garantizado sus derechos de contradicción y al debido proceso. La situación de cada expediente se resume en el siguiente cuadro:

Expediente

Carencia actual de objeto

Improcedencia por falta de inmediatez

Temeridad

Problema jurídico sustancial por resolver

Ministerio de Minas y Energía (Tutela No. 2017-01463)

X

X

Teófilo Cuesta Borja (Tutela No. 2017-02052)

X

Elkin Palacios (Tutela No. 2017-01890)

X

DNP (Tutela No. 2017-01896)

X

X

Silvana Habid Daza (Tutela No. 2017-01878)

X

Mininterior (Tutela No. 2018-02112)

X

Simón Gaviria (Tutela No. 2017-01916)

X

Delimitada de esta manera la controversia, la Sala continuará con la segunda fase del análisis, anunciada previamente (supra), que corresponde al estudio de las causales genéricas y específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

4. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia

40. Cuando la acción de tutela se interpone contra una autoridad judicial, con el fin de cuestionar una providencia proferida en ejercicio de su función de administrar justicia, la jurisprudencia constitucional ha considerado necesario acreditar los siguientes requisitos[43]:

(i) Que el caso tenga relevancia constitucional, esto es, que involucre la posible vulneración de los derechos fundamentales de las partes; (ii) que se cumpla con el presupuesto de subsidiariedad, es decir, que al interior del proceso se hayan agotado todos los medios de defensa judiciales al alcance del afectado, salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable; (iii) que se cumpla el requisito de inmediatez, esto es, que la tutela se haya interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta vulneración; (iv) que, si se trata de una irregularidad procesal, esta tenga un efecto decisivo en la providencia que se impugna[44]; (v) que el tutelante identifique, de manera razonable, los hechos que generaron la vulneración y los derechos vulnerados, así como, de haber sido posible, la etapa en que tal vulneración fue alegada en el proceso ordinario y, finalmente, (vi) que la decisión judicial que se cuestione no sea de tutela[45].

41. De otro lado, el análisis sustancial del caso, en los términos de la jurisprudencia constitucional, supone la valoración acerca de si se configura alguno de los siguientes defectos[46]: material o sustantivo[47], fáctico[48], procedimental[49], decisión sin motivación[50], desconocimiento del precedente[51], orgánico[52], error inducido[53] o violación directa de la Constitución.

4.1. Legitimación en la causa

42. En el presente caso, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa tanto por activa como por pasiva[54]. Por una parte, las entidades tutelantes en ambos expedientes de tutela, fueron sujetos vinculados por la orden judicial que emitió el Tribunal Administrativo del Chocó en el proceso de acción popular No. 2009-00211-00.

Esta legitimación incluye, por supuesto, a la señora García Montaña, que al momento de presentar la demanda de tutela se desempeñaba como Directora de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, cargo que aún ocupa[55].

Así mismo, las acciones de tutela se interpusieron en contra de la autoridad judicial que profirió la sentencia de acción popular que es objeto de conocimiento en sede de tutela.

4.2. Relevancia constitucional del caso

43. En el sub iudice, el asunto objeto de revisión involucra la posible vulneración de los derechos fundamentales de las entidades accionantes al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

Pero va, sin duda alguna, mucho más allá de eso. Plantea una posible tensión entre, por un lado, los derechos de contradicción y defensa de las entidades públicas en el marco de las acciones populares y, por otro, los derechos colectivos de grupos vulnerables –como el derecho al medioambiente sano de las comunidades campesinas, afrodescendientes e indígenas del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, afectadas por la minería legal en la zona–, los cuales fueron judicialmente protegidos en el fallo que se cuestiona, y cuya efectividad podría verse mermada con la posible concesión del presente amparo constitucional.

Solucionar esta tensión, constituye, sin duda, un asunto de relevancia constitucional, por lo que este requisito genérico de procedibilidad se encuentra, para la Sala, plenamente cumplido.

44. En el sub lite, se satisface el requisito de subsidiariedad, puesto que las instituciones accionantes, y la señora García Montaña como Directora de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, hicieron uso de los medios ordinarios y

extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos fundamentales, sin que cuenten, agotadas esas instancias, con otro medio judicial idóneo y eficaz distinto a la acción de tutela.

Debe tenerse en cuenta, en este punto, que estamos ante un fallo de segunda instancia. También, que el debate central que ahora, a través de la presunta configuración de varios defectos específicos de procedibilidad, los actores ponen sobre la mesa, fue planteado, en su momento, por medio de una solicitud de nulidad, y sendos recursos de reposición y apelación, en el marco del trámite de incidente de desacato. Ello denota, a juicio de la Corte, el ejercicio adecuado de los medios que estaban disponibles ante el propio juez popular[56].

En criterio de la Sala, el camino que tenían los actores consistía, en efecto, en discutir la sentencia mediante el incidente de nulidad contra la misma, en el trámite de desacato, justamente porque no fueron vinculados al proceso de acción popular, ni les fue notificada la sentencia. Apenas tuvieron conocimiento de esta cuando fueron vinculadas al mencionado proceso incidental.

En otras palabras, el planteamiento de estas solicitudes no hace más que demostrar el intento de los tutelantes por agotar todos los mecanismos judiciales ofrecidos por la ley, antes de acudir, como última opción, al juez de tutela, y el hecho de que, mientras el asunto terminaba de definirse por aquellas vías, no permanecieron procesalmente inactivos[57].

Podría argüirse, en gracia de discusión, que los accionantes debían acudir al mecanismo de revisión eventual de la sentencia de acción popular por parte del Consejo de Estado, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009[58]. En términos generales, en la medida en que se trata de un medio que solo procede para efectos de unificación jurisprudencial, esta Corporación ha señalado que no constituye, necesariamente, una vía judicial idónea que pueda activarse de manera directa para obtener la protección de derechos fundamentales, y que su consagración en la ley en modo alguno obstaculiza la procedibilidad de la acción de tutela[59].

Cierto es, como ha señalado la Corte en otras determinaciones, que lo ideal es que se estimule a los ciudadanos para que, antes de acudir a la acción de tutela, contemplen

agotar este mecanismo extraordinario previsto por el legislador. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que la sentencia C-713 de 2008 no supuso, desde ningún punto de vista, la interdicción de la exigencia de subsidiariedad en materia de acción de tutela contra providencias de acciones populares[60].

Con todo, la existencia de este medio, para efectos de analizar el requisito de subsidiariedad, debe ser ponderada en cada caso concreto. En primer lugar, con la necesidad de proteger los derechos fundamentales invocados, cuando del examen de la Corte es evidente que se ha producido su vulneración. Y, en segundo lugar, con la carga de diligencia procesal observada por el peticionario en el trámite ordinario de la acción popular[61].

Lo primero será constatado por esta Sala en el examen del caso concreto (infra). En cuanto a lo segundo, ya se verificó, en los párrafos anteriores, el esfuerzo procesal mostrado por los actores para proteger sus derechos en el marco del proceso ordinario (supra). En este contexto, la Corte encuentra desproporcionado, exigir, además, el agotamiento del mecanismo de revisión eventual, tan solo para que se determine si el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior debían ser –y en efecto fueron–, correctamente vinculados al proceso de acción popular, para efectos de hacerlos destinatarios de órdenes de esa naturaleza.

4.4. Inmediatez

45. En cuanto a la inmediatez, la acción se ejerció de manera oportuna, si se tiene en cuenta que entre la decisión del juez popular que resolvió la solicitud de nulidad del proceso, el 5 de junio de 2017, y la presentación de las acciones de tutela estudiadas, el 27 de julio y 16 de agosto de 2017[62], transcurrieron, a lo sumo, algo más de dos meses[63]. Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que las entidades accionantes no fueron notificadas de la decisión del Tribunal Administrativo del Chocó sino hasta el 2 y 3 de mayo de 2017[64]. Estamos, sin duda, ante un lapso que puede considerarse más que razonable.

4.5. Carácter decisivo de la irregularidad procesal

46. En el asunto que se analiza, las entidades accionantes cuestionan los puntos resolutivos

de la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó que las obliga en la protección de los derechos colectivos invocados, sin que fueran vinculadas, previamente, en ninguna de las dos instancias, al trámite de acción popular.

No es, entonces, cualquier yerro procesal-formal el que en este caso se alega. Se trata, por el contrario, del presunto sacrificio de los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa y de contradicción en el trámite de acción la popular. Dicho de manera más precisa, no haber contado las entidades del Estado, en el proceso ordinario, con la posibilidad de pronunciarse sobre los hechos y la demanda, ni de controvertir y aportar pruebas, configura una irregularidad trascendente, justamente porque, a pesar de ello, el fallo del Tribunal sí las vinculó.

De comprobarse las irregularidades alegadas y la vulneración, con ellas, de derechos fundamentales, tales las órdenes de amparo colectivo tendrían que ser dejadas sin efecto. Más allá, por supuesto, de que sean o no procedentes otros remedios judiciales y la determinación de cuáles serían estos en las circunstancias del caso concreto.

4.6. Identificación razonable de los hechos y su alegación en el proceso

47. En el asunto sometido a revisión de esta Sala, los tutelantes se refieren de forma clara, detallada y comprensible a los hechos constitutivos de violación de sus derechos fundamentales. De otro lado, los defectos invocados se materializaron con ocasión de la expedición de la sentencia que se ataca, de modo que no era posible alegar la vulneración de derechos fundamentales durante el proceso ordinario, antes de que se profiriera la decisión del Tribunal Administrativo del Chocó que hizo destinatarios de órdenes al DNP y al Ministerio del Interior.

Esto no es óbice para recordar que los argumentos constitucionales de los actores sí fueron puestos de presente en el proceso de acción popular, con ocasión de la apertura del respectivo incidente de desacato.

4.7. La providencia cuestionada no es una sentencia de tutela

48. En el asunto que se examina, es evidente que la acción de tutela no se dirige contra una sentencia de tutela, sino contra una sentencia de segunda instancia proferida en un proceso

de acción popular.

Conclusión sobre el segundo problema jurídico de procedibilidad

49. Lo dicho hasta ahora, da lugar a concluir que en el presente asunto se encuentran cumplidos los requisitos genéricos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. En específico, se itera, en relación con las siguientes tutelas: i) la que corresponde al expediente No. 2018-02112, promovida por el Ministerio del Interior y ii) la que corresponde al expediente No. 2017-01896, interpuesta por el Departamento Nacional de Planeación y su Directora de Vigilancia de las Regalías, Amparo García Montaña.

5. Análisis del problema jurídico sustancial

La cuestión que corresponde resolver a la Corte plantea, en esencia, un debate sobre la debida integración del contradictorio en las acciones populares. En concreto, la pregunta acerca de si el Tribunal Administrativo del Chocó dictó, con destino a las entidades tutelantes (Ministerio del Interior y DNP) verdaderas órdenes de amparo colectivo. Y si estas, al haber sido expedidas sin la presencia en el proceso de aquellas instituciones, vulneraron sus derechos de defensa y de contradicción. Esto se relaciona, como veremos a continuación, con los amplios poderes dispositivos que el ordenamiento jurídico colombiano ha concedido al juez en el marco de la acción popular.

5.1. El derecho al debido proceso en las acciones populares: contradicción, congruencia y colaboración en el cumplimiento del fallo

50. Las acciones populares son un mecanismo judicial de protección de los derechos e intereses colectivos, previsto en el artículo 88 de la Constitución[65] y desarrollado por la Ley 472 de 1998[66]. Su carácter público, preventivo y restitutorio las dota de unas características que no son comunes en otras vías de defensa judicial.

En términos generales -ha señalado la jurisprudencia de esta Corte-, en la acción popular no se disputan posiciones jurídicas subjetivas, dado que esta persigue la efectividad de derechos que están en cabeza de los miembros de una colectividad, “haciendo cesar su lesión o amenaza o logrando que las cosas vuelvan a su estado anterior”. De allí que se

indique que, en estricto sentido, en este medio de protección no se plantea una verdadera litis[67].

Lo anterior, a su vez, hace que la acción popular tenga una estructura especial que la diferencia de los demás procesos judiciales. En este punto, uno de sus elementos distintivos es el carácter oficioso con que debe actuar el juez en el trámite y sus amplios poderes en defensa de los derechos e intereses colectivos o difusos. Después de todo, el fin último de este mecanismo no es proteger al demandante -actor popular-, sino resguardar a la comunidad que resulta afectada, y que es, en últimas, la titular de las garantías que se invocan[68].

51. Una de las formas más visibles en que se manifiesta esta singularidad y amplitud de las acciones populares es la marcada flexibilización del principio de congruencia. Este principio, en palabras de la Sección Primera del Consejo de Estado, “le impone al juez el deber de no poder condenar al demandado por cantidad superior o por objeto distinto del pretendido en la demanda, ni por causa diferente a la invocada en la misma”[69].

En efecto, la facultad del juez popular de fallar ultra y extra petita es propia del sistema dispositivo diferenciado de las acciones populares y se deriva de los artículos 5º y 34 de la Ley 472 de 1998[70]. En virtud de esta, el juez popular puede otorgar una protección judicial que desborde la solicitada por la parte actora, tomar medidas adicionales, no previstas en la demanda, que se estimen suficientes e idóneas para el amparo de los derechos colectivos y pronunciarse sobre un hecho transgresor que amerite remedios judiciales conducentes, aun cuando aquel no haya sido expresamente alegado por el accionante[71].

52. Nada de lo anterior significa, sin embargo, que el carácter público de la acción popular, el interés general que la inspira, su flexibilidad procesal y las amplias facultades protectoras con las que cuenta el juez -incluida aquella de fallar ultra y extrapetita- deban hacernos olvidar que, como sucede en toda actuación judicial, la observancia y el respeto del derecho al debido proceso, y sus vertientes de defensa y contradicción, son insoslayables. El mismo artículo 5º de la Ley 472 de 1998 prevé, en ese sentido, que el juez popular debe “velar por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes”[72].

En materia de congruencia flexible, los principales desarrollos jurisprudenciales sobre sus límites frente al derecho al debido proceso han tenido lugar desde dos puntos de vista. En primer lugar, en el sentido de que la decisión del fallador, por amplia y garantista que sea, debe “guardar relación con el hecho generador del daño planteado en la demanda y en términos generales con la causa petendi”[73]. Y en segundo lugar –estrechamente relacionado con lo anterior–, en cuanto le está vedado a la autoridad judicial sorprender a la parte demandada con hechos absolutamente nuevos frente a los que no haya podido pronunciarse y ejercer los derechos de contradicción y defensa[74].

53. Con todo, otro de los límites a las amplias facultades dispositivas del juez popular en esta materia es el derecho de defensa y contradicción de terceros que no fueron demandados y que, en virtud de un amparo con alcance ultra o extrapetita, pueden resultar eventualmente afectados por la orden judicial.

Si el juez de la acción popular, so pretexto de otorgar un amparo integral a los derechos colectivos, no puede imponer, a los demandados, órdenes que desborden la causa petendi y respecto de las cuales aquellos no hayan tenido la oportunidad de pronunciarse, menos aún puede hacerlo frente a personas o entidades que no solo no han tenido la oportunidad de controvertir estos nuevos aspectos, sino que, de hecho, tampoco la tuvieron frente a la propia demanda, sus pretensiones y las circunstancias fácticas que la soportaron.

54. Para la Sala de Revisión es fundamental hacer claridad frente a este último aspecto. Naturalmente, no corresponde a la Corte determinar si, en la acción popular del caso bajo estudio, era procedente la expedición de un fallo ultra o extrapetita. En su momento, la Agencia Nacional de Minería se quejó, en el marco de otra acción de tutela, de que el Tribunal Administrativo del Chocó emitió órdenes adicionales a las peticionadas en la demanda (supra). Se trató, no obstante, de un alegato genérico que fue descartado por el juez del caso, en aplicación de la congruencia flexible que ha sido convalidada por la jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Así que, para concretar el punto, el estudio del principio de congruencia tiene, en el sub lite, una relevancia y alcance muy determinados, en función, única y exclusivamente, de la presunta vulneración de los derechos de defensa y contradicción del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio del Interior, con ocasión de los puntos resolutivos

que frente a estos dictó, en la sentencia que se ataca, el Tribunal Administrativo del Chocó.

Estas instituciones (Mininterior y DNP), como pudo apreciarse en los antecedentes del caso, no fueron citados como demandados, ni se les vinculó de oficio a la actuación. A pesar de ello, la sentencia, generosa en relación con los hechos y pretensiones de la demanda, las alcanzó de un modo particular.

55. Por ahora, de cara a la resolución del caso concreto, la Corte fija, a modo de síntesis, las siguientes subreglas relevantes:

i) En el marco de la acción popular, es válida la expedición de sentencias con congruencia flexible, esto es, que superen lo pedido y alegado en la demanda, siempre que se conserve una relación mínima y razonable con la causa petendi, de conformidad con los parámetros jurisprudenciales que arriba se refirieron.

ii) Esto abarca, desde luego, la posibilidad de cobijar a entidades o personas que el accionante no demandó ni contempló como responsables de la presunta violación de derechos e intereses colectivos. Una determinación de esta naturaleza se deriva de las facultades que, en esta específica materia, tiene la autoridad judicial.

iii) En todo caso, esta clase de órdenes no pueden ser expedidas como resultado de un proceso tramitado a espaldas de los sujetos cuya concurrencia precisamente es requerida para la protección ampliada y superior que se pretende otorgar. En tal sentido, la vinculación al proceso de acción popular de estos terceros intervinientes es, desde el inicio de la actuación, ineludible.

Ello significa, para decirlo todo, que la facultad oficiosa del juez popular de vincular al proceso a otros posibles responsables de la violación, constituye, para estos puntuales efectos, una verdadera obligación[75].

56. Lo anterior también supone, por razones elementales, que el juez de la acción popular debe efectuar, desde el inicio de la actuación, un estudio serio y riguroso de la demanda, en orden a determinar la naturaleza y el alcance de la eventual vulneración y, en armonía con ese examen, integrar el contradictorio con todas las personas naturales y jurídicas

llamadas, de algún modo, a responder por ellas. Es, de hecho, con otras palabras, lo que dispone el artículo 18, inciso final, de la Ley 472 de 1998[76].

En efecto, como ha señalado esta Corte:

“ (...) los jueces competentes para tramitar las acciones populares tienen, entre otras cargas, i) la de determinar los responsables de la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, cuando el accionante manifieste que los desconoce, lo que se traduce en la posibilidad de promover las acciones populares contra sujetos indeterminados; y ii) la de ordenar “cuando en el curso del proceso establezca que existen” la citación de “otros posibles responsables”, en la forma prevista para el demandado, a fin de que el asunto pueda concluir con sentencia de mérito, con el propósito de que prevalezcan los derechos e intereses colectivos, y con miras a hacer valer los principios de eficacia, economía procesal, celeridad y publicidad de las decisiones judiciales.

(...) El artículo 5° de la Ley 472 de 1998, consecuente con las disposiciones constitucionales que así lo preceptúan, dispone que las acciones populares se sujetarán a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia, e impone al juez el deber de velar “por el respeto al debido proceso, las garantías constitucionales y el equilibrio entre las partes” –artículos 13, 29 y 230 C.P.-.

Lo anterior comporta la obligación de los jueces de determinar los responsables de las violaciones o amenazas que se ciernen sobre el ambiente, y convocarlos, a fin de restablecer definitivamente los derechos e intereses colectivos comprometidos en cada asunto, siempre que resulte posible garantizarles a los citados el debido proceso, y asimismo conservar el equilibrio procesal, en todas las etapas del juicio.

En este sentido, si el actor no conoce la persona natural o jurídica, o la autoridad que amenaza, viola, o ha violado el derecho o interés colectivo, y así lo manifiesta, la determinación del sujeto pasivo de la acción, autorizada por el artículo 14 de la Ley 472 de 1998, tendrá que ser la primera actuación del juzgador, a fin de que el sujeto convocado pueda actuar en todas las etapas procesales, e igual consideración le merece a la Sala la oportunidad de vincular al proceso a otros posibles responsables, prevista en el artículo 18 de la misma normatividad.

57. En resumen, el juez popular debe tener en cuenta los límites de la congruencia flexible fijados por la jurisprudencia, así como como el respeto irrestricto a los derechos de defensa y contradicción de los sujetos que, no habiendo hecho parte de la actuación, pueden resultar afectados por la aplicación irreflexiva de aquella facultad.

Con todo, esta precisión se enmarca, a juicio de la Corte, en un razonamiento de más amplio alcance. Es importante, para ponerlo en palabras claras y sencillas, que la autoridad judicial se abstenga de concebir la acción popular como ese escenario en el que, prevalida del interés general que la inspira, puede dictar toda clase de mandatos de política pública sobre un sinnúmero de temas que tienen una relación incierta con el asunto que plantea la demanda, y frente a los cuales, además, el conocimiento y la competencia de un juez son claramente limitados.

Mucho menos, dirigir órdenes a numerosas entidades que puedan eventualmente caer en un amplio espectro de omisión, bajo la excusa de que, en teoría, todo el aparato estatal es potencialmente responsable de la afrenta colectiva que se alega. En específico, no puede ampararse el juez popular en que es su deber, como guardián de la justicia material, dar instrucciones a los organismos del Estado –que se parte de la base de que son “propias” de sus deberes constitucionales y legales–, así estos no hayan tenido, en la práctica, ninguna oportunidad de defenderse en el proceso.

58. No puede compartir la Sala, en ese sentido, la tesis de que ninguna lesión iusfundamental causa la orden del juez popular para que una autoridad “cumpla con sus funciones”, sin importar si previamente fue escuchada o no dentro del trámite. Por la senda argumentativa que esta reflexión nos conduce, podría hacerse nugatorio, en la práctica, el derecho al debido proceso de todas las personas jurídicas de derecho público, bajo la premisa de que, con o sin orden judicial, están en la obligación de actuar, y ningún contradictorio debe ser integrado para recordárselos.

Como señaló el a quo, ninguna sentencia puede contener órdenes que no se enmarquen en las competencias de los poderes públicos o que no hagan parte del cumplimiento de sus funciones. Con frecuencia, la demanda de acción popular alega, precisamente, que las entidades accionadas no están cumpliendo con aquellas, y sus pretensiones están

encaminadas a que las lleven a cabo, porque la Constitución y la ley así se los ha ordenado.

¿Significa lo anterior que puede soslayarse el escenario de contradicción en el que el organismo respectivo debe ser oído en relación con ese presunto incumplimiento, y luego, darle la orden para que proceda en el desempeño de “sus funciones”, con el argumento de que, mediara o no un proceso de acción popular, al fin de cuentas así debía hacerlo? Desde luego que no.

59. Es a la luz del anterior marco analítico que, para cerrar este acápite, debe leerse también el inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual preceptúa que el juez de la acción popular, en su sentencia, “comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo”. Aunque el Tribunal Administrativo del Chocó no invocó esta norma como fundamento de sus órdenes en relación con el Ministerio del Interior y el DNP, el Juzgado 1° de Quibdó lo planteó en su defensa y el ad quem se valió de ella para concluir que el debido proceso de las mencionadas entidades no había sido vulnerado.

Lo anterior, para hacer hincapié en que dicho aparte normativo en manera alguna puede servir de excusa para que la judicatura omita la vinculación al proceso de acción popular de entidades que, según su criterio, están llamadas a concurrir en la protección de los derechos colectivos invocados, cuando la parte actora no ha hecho mención de ellas. Más aún cuando, por la vía del incidente de desacato, se compromete la responsabilidad personal de los funcionarios públicos que están a cargo de las dependencias del Estado.

Como apunta el juez de tutela de segunda instancia, una comunicación no es una notificación. No es un acto que satisfaga, en la acción popular, los derechos de contradicción y defensa. Por eso mismo, es inaceptable disfrazar con connotaciones de “colaboración” lo que claramente es una orden, para omitir la notificación y debida vinculación de entidades que, en sentido material, se han visto jurídicamente obligadas en virtud de la sentencia.

La autoridad judicial no puede desdibujar el sentido de la norma que se menciona. Esta se refiere, claro está, a instituciones que no participaron en el proceso. Pero ello es así justamente porque su posterior colaboración se limita a ayudar a obtener el cumplimiento

de la sentencia y nada más que eso. Omitir, bajo esta figura, el debido proceso de quien, en realidad, fue nada menos que uno de los verdaderos destinatarios de las órdenes de amparo colectivo, carece de toda justificación razonable.

60. Por supuesto, y en esto la Sala debe ser clara, existen ocasiones en las que para la efectiva restitución de las garantías afectadas se requiere de la participación de otro tipo de entidades estatales que, si bien no pueden ser declaradas responsables de la vulneración de los derechos, cumplen unas funciones constitucionales y legales necesarias para facilitar o hacer posible la materialización de las órdenes. Se trata de escenarios en los que una entidad del Estado es relevante para el cumplimiento de una orden judicial en el seguimiento de unas medidas o de las circunstancias fácticas que dieron origen al proceso, como lo son, por ejemplo, en muchas oportunidades, los órganos de control, primordialmente, la Defensoría del Pueblo[78]. Es esa, precisamente –y no otra– la teleología del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

5.2. El caso concreto

61. El problema jurídico sustancial de este caso ha sido delimitado por la Corte y atañe, en específico, a dos de las acciones de tutela que se revisan (supra). Una de ellas es la interpuesta por el Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con su Directora de Vigilancia de las Regalías. La otra es la interpuesta por el Ministerio del Interior. Su denominador común es la presunta violación de sus derechos fundamentales por parte del Tribunal Administrativo del Chocó, que emitió puntos resolutivos en relación con estas dos entidades, sin que hubieran sido vinculadas al proceso de acción popular.

62. Y este es, de entrada, el primer punto de partida: el hecho incontrovertible de que ninguna de esas dos instituciones fue notificada de la acción popular, ni vinculada en ninguna de sus fases ni instancias, como bien lo reconocen las autoridades judiciales accionadas, el juez de tutela de segundo grado y se aprecia, con claridad meridiana, de la juiciosa inspección del expediente llevada a cabo por el a quo[79].

63. Con todo, en relación con cada una de aquellas instituciones el Tribunal accionado resolvió una cosa muy diferente. Eso amerita el estudio de la violación alegada respecto de cada una de esas entidades por separado, y no dentro de un mismo bloque argumentativo, como lo propusieron las instancias en este expediente de tutela.

Por razones de orden metodológico, el análisis debe empezar por la presunta vulneración sufrida por el Departamento Nacional de Planeación. Luego, se resolverá lo pertinente frente al Ministerio del Interior.

5.2.1. La sentencia de acción popular frente al Departamento Nacional de Planeación

64. Como fue reseñado en los antecedentes de esta decisión, el Tribunal ordenó –y sin duda la palabra no carece de relevancia– al Director Nacional de Planeación y a la Dirección Nacional de Regalías lo siguiente:

“Inici[ar] las acciones administrativas a efecto de determinar el eventual costo que por concepto de regalías dejadas de percibir por el Estado colombiano y participación contractual por concesiones dejadas de percibir, debe cobrarse personalmente a los siguientes servidores y exservidores públicos Señores exMinistro (sic) de Minas y Energía, Dr. Hernán Martínez Torres, el señor exDirector (sic) de Ingeominas Dr. Mario Ballesteros Mejía y el señor exDirector (sic) General de Codechocó Dr. Héctor Damián Mosquera Benítez”.

65. Estamos, para empezar, ante una orden bastante peculiar. Más adelante se hará, de una manera muy general, una mención de las competencias del DNP en lo que respecta a las regalías de la actividad minera. Basta señalar, por ahora, que se trataba de una instrucción que estaba lejos de ser considerada propia y normal dentro de la órbita competencial de dicho organismo del Estado.

La instrucción no solo consistía en llevar a cabo un cálculo, complejo por demás, de todo lo dejado de percibir por el Estado, “por concepto de regalías y participación contractual por concesiones” con ocasión de la minería ilegal en la zona, sino que daba por descontado que tal rubro debía cobrarse a una serie de personas naturales por el hecho de pertenecer o haber pertenecido a las instituciones que el juez popular consideró como las directas responsables de la violación a los derechos e intereses colectivos de la población del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó.

Esta suerte de conceptualización ad hoc del Tribunal acerca de la responsabilidad fiscal de un puñado de servidores públicos, y la consiguiente promoción de una suerte de acción de repetición sui generis, todo ello dentro de una orden dirigida al Departamento Nacional de

Planeación, ameritaba, cuando menos, que dada la especial naturaleza y las implicaciones de lo que allí se resolvía, aquella entidad tuviera, cuando menos, alguna oportunidad de pronunciarse.

66. Más allá de esta consideración, el punto que interesa resaltar, y que para la Sala de Revisión es de una sencilla contundencia, es que lo que se profirió con destino al DNP no fue ningún amistoso llamado a la colaboración, de conformidad con inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, sino una verdadera orden judicial.

No entrará a determinar la Corte, porque no es de su competencia, y por respeto a la autonomía e independencia del juez, si el contenido y finalidad de esa orden se enmarcaba en el principio de congruencia. De hecho, el actor popular denunció, en su demanda, la pérdida de regalías que generaba la falta de combate a la minería ilegal en la región, aunque sin efectuar una petición concreta al respecto ni mencionar a alguna institución en particular[80].

Una lectura somera de este punto resolutivo –el literal q) del fallo del Tribunal–, en contexto con las demás determinaciones tomadas[81], permite constatar, con meridiana claridad, que no era la ayuda posterior y externa del DNP para el acatamiento del fallo popular lo que se le estaba requiriendo, sino que se trataba de una de las entidades a las que se le daba, sin ningún asomo de duda, una orden sustantiva, inequívoca y terminante para la protección de los derechos colectivos conculcados.

Tanto es así que en la parte motiva de la acción popular se consignaron fuertes llamados de atención a la entidad por la ausencia de una “acción articulada, contundente y oportuna” para impedir la explotación de la riqueza minera sin el pago de las regalías[82]. De ningún modo hacía falta, como lo echa de menos el ad quem, una fórmula solemne de “condena” o de “declaratoria” de responsabilidad, para concluir que se estaba ante una orden precisa. Mucho menos, que esta estuviera relacionada con el estudio de impacto ambiental dispuesto por el Tribunal Administrativo, que fue tan solo uno de los varios elementos del amparo.

El carácter de orden judicial se corrobora en el hecho de que su “incumplimiento” llevó luego a la sanción, en el marco del incidente de desacato, de dos funcionarios del DNP. Por supuesto, el levantamiento de la sanción, por el pago de las multas impuestas, en modo

alguno desvirtúa, corrige o convalida la vulneración del derecho fundamental al debido proceso, ni la necesidad de enmendarla, en buena medida porque se trata de trámites diferentes. La importancia del desacato adelantado radica, se insiste, en que constituye un elemento revelador de que la instrucción impartida a la entidad estaba lejos de ser un exhorto o un llamado genérico a la colaboración interinstitucional.

67. Y si lo que se emitió al DNP era, como fuerza concluir, una orden judicial con todas sus implicaciones, ¿podía dársele sin que hubiera sido vinculado, para la integración del contradictorio, al proceso de acción popular? Evidentemente no. Como se señaló en los fundamentos jurídicos previos, ninguna consideración de interés general, ni acerca de los amplios y especiales poderes del juez en esta clase de procesos, puede justificar la omisión de las garantías constitucionales mínimas que hacen parte de toda actuación judicial en un Estado constitucional y democrático de derecho.

68. De manera que, para resumir, la Corte encuentra configurado el defecto procedimental absoluto en la sentencia del 25 de febrero de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, en lo que respecta, específicamente, a la orden que dirigió al Departamento Nacional de Planeación, al que nunca se notificó la iniciación del proceso ni se vinculó en el transcurso de este. Lo anterior, con evidente vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de contradicción.

69. La protección constitucional que la Corte concederá, valga la aclaración, debe darse a la entidad cuyas garantías procesales fueron inobservadas, esto es, al DNP, no a su Directora de Vigilancia de las Regalías, la señora Amparo García Montaña. En rigor, la orden fue dada por el Tribunal a la entidad pública Dirección Nacional de Planeación, legalmente representada por el Director Nacional de Planeación y a una de sus dependencias administrativas, la Dirección Nacional de Regalías. Para la Sala, son los derechos fundamentales de la persona jurídica de derecho público los que deben ampararse, no los invocados por dicha actora como ciudadana y funcionaria.

70. Ahora bien, la pregunta que surge, en este punto del análisis, es acerca del remedio judicial más adecuado para conjurar la violación. La Sección Segunda del Consejo de Estado, como juez de tutela de primera instancia, consideró que este consistía en dejar sin efectos todo el proceso de acción popular, desde el auto admisorio de la demanda,

inclusive, para llevar a cabo la notificación y vinculación de rigor.

Lo anterior, con dos determinaciones adicionales que no son del todo comprensibles. Una relacionada con la devolución de los dineros pagados con ocasión de las providencias que se dictaron en el marco del incidente de desacato, como si este no hubiese sido dejado ya sin efectos en otro trámite constitucional. La otra fue la orden al Juez 1° Administrativo de Quibdó para que, al admitir la demanda, dictara una medida cautelar, dando por descontado que esta era procedente e indicándole al juez ordinario, con riesgo de invasión de su competencia, en qué sentido debía decidir; que no era otro, según la misma Subsección, que el consignado en el fallo del Tribunal Administrativo que se dejaba sin efectos[83].

71. Esta Sala de Revisión, naturalmente, comparte la conclusión de que, frente al Departamento Nacional de Planeación, se produjo una violación de derechos fundamentales. No encuentra, sin embargo, que la solución extrema de invalidar todo el proceso de acción popular sea la salida más adecuada.

Como bien apuntó, en su respuesta, el juez popular de primera instancia, este remedio procesal conlleva una restricción intensa a los derechos colectivos de comunidades vulnerables que fueron amparadas en la sentencia de acción popular, al igual que al derecho de acceso a la administración de justicia y a un proceso sin dilaciones injustificadas del actor popular de este caso, el señor José Darío Córdoba Tello; esto sin mencionar la fuerte intervención en la autonomía del juez.

Antes de lanzar por la borda el esfuerzo judicial que hubo para intentar proteger el medioambiente de los habitantes del Cantón de San Pablo, que según concluyó la judicatura han sufrido graves afectaciones a causa de la minería ilegal, conviene preguntarse si existe una medida alternativa que, protegiendo de igual manera el derecho al debido proceso de la entidad, resulte menos gravosa en relación con los derechos colectivos mencionados, la búsqueda de justicia en su protección y la independencia judicial. La respuesta es positiva: esa medida es, sencillamente, dejar sin efectos la orden judicial dirigida al Departamento Nacional de Planeación[84].

En este asunto puntual, es cierto que la sentencia no podía dar una orden a una entidad que no había vinculado a la acción popular y en esa medida esa orden violó su derecho al

debido proceso. La pregunta que sigue es si el DNP, en efecto, debía ser necesariamente vinculado. La Corte no lo ve así.

Por consiguiente, no está de acuerdo la Corte con el a quo en que sea menos gravoso, para los derechos fundamentales en juego, invalidar por completo la actuación, con todos los traumatismos que ello puede causar, que dejar sin efectos la orden dada a un organismo que, en honor a la verdad, no estaba llamado a jugar ningún papel especial en la protección de los derechos colectivos lesionados.

Y en este último aspecto tiene razón, sin duda alguna, el DNP. Una de las funciones de esa institución es administrar el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012, artículo 9°, numeral 4°). Con todo, no le corresponde ejercer la fiscalización de la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, de manera que no le compete, desde punto de vista alguno, efectuar cálculos sobre regalías dejadas de percibir a causa de la minería ilegal. Tal función está en cabeza, primordialmente, de entidades que sí fueron vinculadas al proceso de acción popular: el Ministerio de Minas y lo que luego se conoció como la Agencia Nacional de Minería, a voces del artículo 7° de la misma ley[85] y del artículo 4° del Decreto 4134 de 2017[86].

No llegará la Sala al punto de señalar, como lo alega el apoderado del DNP, que esta confusión en materia de competencias tiene la entidad para configurar los defectos fáctico y sustantivo en la decisión del Tribunal. Sin embargo, de cara a lo anterior, es importante enfatizar en que, para proteger a los habitantes de Cantón de San Pablo, en relación con las regalías que a causa de la minería ilegal dicho municipio dejó de percibir, no era necesario, ni siquiera procedente, emitir órdenes al Departamento Nacional de Planeación. Y no era necesaria, desde luego, su vinculación al proceso. Empero, como hubiese sucedido con cualquier persona o entidad, haberle dado órdenes sin garantizar su concurrencia sí desconoció sus garantías constitucionales.

El punto que interesa resaltar, a riesgo de resultar reiterativos, es que ese organismo no está llamado a integrar, en estricto sentido, el contradictorio de la acción popular estudiada. Por eso, carece de todo sentido anularla por completo para que se surta su notificación y

participación. No se observa, por otra parte, que la presencia del DNP en esa acción constitucional sea imprescindible para la garantía de los derechos colectivos que se invocan, ni que, con su exclusión de este litigio, resulte afectado algún principio constitucional de alta importancia, como sí sucedería con la nulidad de todo el proceso.

Por lo tanto, a juicio de la Sala, en este caso concreto la protección de los derechos fundamentales se agota dejando sin efectos la orden que se dictó al Departamento Nacional de Planeación, por haberse proferido en un trámite en el cual no se le garantizó el debido proceso.

5.2.2. Sobre la vinculación del Ministerio del Interior

72. El análisis frente al Ministerio del Interior es distinto, como se anunció al inicio de este acápite. En lo que a esta entidad se refiere, tiene razón el juez de tutela de segunda instancia, en el sentido de que ninguna vulneración de derechos fundamentales se presentó.

Ciertamente, tiene algún sentido que el juez popular no haya hecho alusión a omisiones concretas de esta institución para la protección de los derechos colectivos, y que, aunque hubiese sido llamada a la audiencia de verificación de cumplimiento del fallo, no se hubiese efectuado juicio de responsabilidad alguno ni sancionado por desacato a ninguno de sus funcionarios.

Con todo, el punto realmente es que, a diferencia de lo que sucede en el caso anterior, en este evento la decisión de la autoridad judicial sí estuvo enmarcada en el inciso final del artículo 34 de la Ley 472 de 1998. De dicha cartera Ministerial, lo único que el juez popular demandó fue su colaboración en el cumplimiento del fallo. Por lo tanto, no debía ser vinculada al proceso, y simplemente bastaba con que la sentencia de la acción popular le fuera comunicada.

Una lectura conjunta e integral de las órdenes de la sentencia permite inferir que la concurrencia del Ministerio debía tener lugar para el cumplimiento de esas mismas órdenes, como la providencia claramente lo indicó[87], no para que fuera destinatario de alguna de ellas. ¿Cuál era, en concreto, la colaboración requerida para obtener dicho cumplimiento? La planeación y ejecución de operativos de combate de la minería ilegal.

Pese a que la redacción del fallo es, en este punto, algo confusa, la conclusión a la que aquí se llega se fortalece con el hecho de que no fue esa entidad la única a la que se le encomendó esa misión general. Al lado del Ministerio accionante, el punto resolutivo del Tribunal incluyó previamente a otras instancias institucionales, como el Ministerio de Defensa y varias unidades militares y de policía.

Por otra parte, dicha colaboración no era ajena a las competencias del Ministerio del Interior. Como señaló el ad quem, una de sus funciones, según el artículo 2°, numeral 5°, del Decreto 2893 de 2011, consiste en “dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a estos corresponda”.

Por consiguiente, dado que al Ministerio tutelante ninguna orden le dio el fallo atacado, sino que simplemente este dispuso que dicha cartera debía ayudar, en el marco de sus competencias relativas a la preservación del orden público, para el cumplimiento de la decisión, no se configura, en este caso, el defecto procedimental alegado. Tampoco, por los mismos motivos, el de violación directa de la Constitución, que en la tutela se enmarcó justamente en el artículo 29 superior. Esto significa, en suma, que tampoco se presentó violación alguna de derechos fundamentales.

6. Síntesis de la decisión

73. Ha revisado esta Sala ocho acciones de tutela cuyo propósito común es proteger los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia de varias entidades y funcionarios del Estado, presuntamente vulnerados a raíz de las decisiones tomadas por el Tribunal Administrativo del Chocó y por el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó, dentro del proceso de acción popular No. 2009-00211-00 promovido por el señor José Darío Córdoba Tello en contra del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó, así como en su posterior trámite de incidente de desacato.

74. En esta ocasión, la Corte consideró necesario, para delimitar el problema jurídico sustancial, comenzar por verificar la improcedencia de varias de estas acciones de tutela. La mayoría de ellas, por carencia actual de objeto, dado que atacaban el trámite de

incidente de desacato de la acción popular, el cual había sido dejado sin efectos en el marco de otra acción. Esta carencia actual de objeto fue parcialmente analizada por el a quo, en la sentencia que el juez de tutela de segunda instancia, sin embargo, revocó en su integridad. Según lo determinó la Sala, tal evento de improcedencia debe ratificarse. Con todo, este se extiende, además, a la acción de tutela interpuesta por el señor Simón Gaviria Muñoz.

75. La Sala también constató que los jueces de instancia omitieron pronunciarse sobre la acción de tutela del Ministerio de Minas en relación con el estudio de impacto ambiental ordenado por el Tribunal Administrativo del Chocó, para la protección del derecho al medioambiente sano de los habitantes del municipio Cantón de San Pablo, afectado por la minería ilegal. En este aspecto, la Corte concluyó que se trataba de una acción improcedente por incumplimiento del requisito de inmediatez.

Igualmente, previo a continuar con el análisis, constató que, pese a los alegatos de las autoridades accionadas, en ninguna de las presentes acciones de tutela se incurrió en temeridad.

76. Una vez resueltos los puntos anteriores, el problema jurídico sustancial que debía abordar la Sala se redujo a dos de las acciones de tutela, ambas contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó: i) la promovida por el Ministerio del Interior y ii) aquella que interpusieron el Departamento Nacional de Planeación y su Directora de Vigilancia de las Regalías, Amparo García Montaña. Ello, en relación con un único punto, esto es, su ausencia de vinculación al proceso de acción popular, y la presunta violación a sus derechos de contradicción y al debido proceso, con ocasión de las órdenes que la autoridad judicial les habría proferido.

77. En ese orden, la Sala estimó, en primer lugar, que esas acciones de tutela cumplen con los requisitos genéricos de procedibilidad cuando se trata de cuestionar providencias judiciales. En segundo lugar, estudió el alegato de violación de derechos fundamentales por defecto procedimental absoluto.

78. Como aspecto preliminar, la Corte estimó oportuno consignar una reflexión acerca del derecho al debido proceso en las acciones populares. La Corte reiteró, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, que es válida la expedición de sentencias de acción

popular bajo la regla de la congruencia flexible.

En todo caso -explicó-, esa posibilidad supone atender ciertas subreglas relevantes, en tanto que las órdenes que allí se expidan no pueden ser fruto de un proceso adelantado sin la participación de los sujetos cuya concurrencia es requerida para proferir el fallo ultra o extra petita. En tal sentido, la vinculación al proceso de acción popular de estos intervinientes es, desde el inicio de la actuación, ineludible. Esto significa que la facultad oficiosa del juez popular de vincular al proceso a otros posibles responsables de la violación se convierte, para estos puntuales efectos, en una verdadera obligación.

79. Al abordar el caso concreto, la Sala de Revisión encontró, a diferencia de lo considerado por el ad quem, que los derechos fundamentales al debido proceso, defensa y contradicción del Departamento Nacional de Planeación fueron vulnerados por el Tribunal Administrativo del Chocó.

Lo anterior, al darle la orden de llevar a cabo un cálculo de todo lo dejado de percibir por el Estado, “por concepto de regalías y participación contractual por concesiones” con ocasión de la minería ilegal en Cantón de San Pablo, Chocó, sin que la entidad hubiera sido vinculada, en ningún momento, al proceso de acción popular.

A diferencia de lo considerado por el juez a quo, la Sala consideró que el remedio judicial más adecuado no consistía en dejar sin efectos todo el proceso de acción popular, en intenso sacrificio de los derechos colectivos de comunidades vulnerables que fueron amparadas en la sentencia, al igual que del derecho de acceso a la administración de justicia y a un proceso sin dilaciones injustificadas del actor popular. Solamente, dejar sin efectos la orden de la que fue destinatario el DNP con violación al debido proceso.

80. Finalmente, encontró la Corte que el Ministerio del Interior no sufrió vulneración alguna de derechos fundamentales. Lo anterior, por cuanto ninguna orden le dio el fallo popular. En este, simplemente, se dispuso que dicha cartera debía ayudar, en el marco de sus competencias relativas a la preservación del orden público, para el cumplimiento de la decisión. Ello resulta compatible con el último inciso del artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

81. Todo lo anterior supone, como es evidente, la revocatoria del fallo de tutela de segunda

instancia. Igualmente, la revocatoria de los numerales segundo, tercero, cuarto y quinto del fallo de primera instancia, en la medida en que erró en el alcance del amparo constitucional prodigado y los remedios judiciales que resultaban procedentes. En su lugar, la Sala de Revisión:

i) Tutelar los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Departamento Nacional de Planeación.

ii) En consecuencia, dejará sin efectos el literal q) de la sentencia proferida el 25 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo del Chocó.

iii) Negará la acción de tutela interpuesta por el Ministerio del Interior.

iv) Modificará el numeral primero de la sentencia de tutela de primera instancia, en el sentido de extender la declaratoria de carencia actual de objeto que allí se consignó al accionante Simón Gaviria Muñoz.

v) Declarará improcedente la acción de tutela promovida por el Ministerio de Minas en relación con el estudio de impacto ambiental ordenado por el Tribunal Administrativo del Chocó.

vi) Advertirá al juez del incidente de desacato de la acción popular (Juez 1° Administrativo del Circuito de Quibdó), con miras a que, en lo sucesivo, observe, con rigor, estándares básicos de debido proceso en dicho trámite incidental, de conformidad con las consideraciones esbozadas en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. – REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 25 de abril de 2018 por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. Igualmente, los numerales segundo, tercero, cuarto y quinto de la sentencia de tutela proferida el 4 de diciembre de 2017 por la Subsección A de la

Sección Segunda de la misma Corporación. En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del Departamento Nacional de Planeación, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. – DEJAR sin efectos el literal resolutivo q) de la sentencia proferida el 25 de febrero de 2015 por el Tribunal Administrativo del Chocó, dentro del proceso de acción popular No. 2009-00211-00 promovido por el señor José Darío Córdoba Tello en contra del municipio de Cantón de San Pablo, Chocó, y la Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó.

Tercero. – NEGAR la acción de tutela interpuesta por el Ministerio del Interior, por las razones esbozadas en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto. – MODIFICAR el numeral primero resolutivo de la sentencia de tutela proferida el 4 de diciembre de 2017 por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de DECLARAR la carencia actual de objeto, en relación, también, con el accionante Simón Gaviria Muñoz.

Quinto. – DECLARAR improcedente la acción de tutela interpuesta por el Ministerio de Minas y Energía en relación con la orden de efectuar un estudio de impacto ambiental dictada por el Tribunal Administrativo del Chocó en la sentencia proferida el 25 de febrero de 2015.

Sexto. – ADVERTIR al Juez 1° Administrativo del Circuito de Quibdó, con miras a que, en lo sucesivo, observe, con rigor, estándares básicos de debido proceso en el trámite de incidente de desacato de la sentencia de acción popular, de conformidad con las consideraciones consignadas en la parte motiva de esta providencia.

Séptimo. – Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Si bien estoy de acuerdo con el sentido de la decisión adoptada en la Sentencia T-004 de 2019, considero necesario aclarar mi voto en relación con los siguientes aspectos:

1. Frente al estudio de procedencia formal de la acción de tutela

1.1. Por claridad y precisión técnica, estimo que era importante reestructurar el estudio de la carencia actual de objeto y de temeridad, así:

(i) Dada la aparente existencia de dos sentencias previas que resuelven un asunto presuntamente similar (fallos del 14 de septiembre de 2017 de la SubSecc. A de la Secc. Segunda del Consejo de Estado, y del 14 de mayo de 2015 de la Secc. Quinta del Consejo de Estado), la Sala de Revisión estaba llamada a, antes que nada, verificar que no se configurara la cosa juzgada constitucional. No obstante, la mayoría de la Sala decidió no pronunciarse al respecto, pese a que se tornaba importante su estudio como punto de partida para resolver el asunto.

(ii) Descartada la cosa juzgada, como en efecto observo que no se da, automáticamente sí podría corroborarse la falta de temeridad, por inexistencia de un actuar desleal o de mala fe por parte de los demandantes (elemento jurídico del cual depende su configuración).

(iii) Superados los dos anteriores postulados, procedía el estudio de la configuración de

la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, que es abordada en el proyecto y que finalmente comparto en cuando a sus conclusiones.

1.2. Con todo, el estudio de la carencia actual de objeto imponía la necesidad de que previamente se pusieran en conocimiento de todos los accionantes esta situación (la existencia de los fallos del 14 de septiembre de 2017 de la SubSecc. A de la Secc. Segunda del Consejo de Estado, y del 14 de mayo de 2015 de la Secc. Quinta del Consejo de Estado), por tratarse de una prueba y un elemento fáctico nuevo que, por respeto del debido proceso, exigía dar la oportunidad a las partes para que se refieran expresamente a la presunta superación del objeto de sus tutelas.

1.3. Aunado a lo anterior, considero que la acción de tutela del Ministerio de Minas no se refería únicamente al desacato, por lo que de entrada no se configuraba una carencia total de objeto frente a este caso, sino parcial. No podía perderse de vista que el reproche de dicha Entidad también iba dirigido contra el fallo del Tribunal Administrativo del Chocó, en el sentido de que tal Sentencia supuestamente violó el debido proceso al ordenar a un centro universitario específico la elaboración del estudio técnico decretado. Sin embargo, aunque no de la manera deseable, admito que esta situación se remedia posteriormente, al abordar el estudio de inmediatez frente a este último asunto debatido.

1.4. Si bien estoy de acuerdo con que, por la pérdida de efectos del desacato, podría configurarse un hecho sobreviniente en relación con el amparo invocado por el señor Simón Gaviria (previo traslado de esta situación al accionante), presento dos aclaraciones:

(i) La consideración N° 32 insinúa que la tutela carece de objeto porque el actor ya no se desempeñaba como director del Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) y por tanto no había lugar a reprochar las sanciones impuestas. Esto no es propio de una carencia actual de objeto porque, en primer lugar, claramente desde el principio la tutela fue instaurada por el señor Gaviria a nombre propio y aclarando que ya no ostentaba esa dignidad; y en segundo lugar, porque indicar que por su desvinculación del DNP no hay lugar a cuestionar las sanciones por desacato corresponde a un claro análisis de fondo que, como se sabe, se torna jurídicamente inaceptable cuando lo que se estudia es la procedencia formal de la acción de tutela. La mencionada carencia actual de objeto, entonces, debía estar sustentada única y exclusivamente con la pérdida de efectos de la

actuación judicial controvertida, por virtud de lo dispuesto en la mencionada Sentencia del 14 de septiembre de 2017.

(ii) Del escrito de tutela resultaba claro que el señor Simón Gaviria no sólo buscaba dejar sin efectos las actuaciones del desacato, sino obtener la devolución de los dineros ya cancelados por concepto de sanción. No comparto que la Sala haya omitido pronunciarse sobre este aspecto.

1.5. No estoy de acuerdo con el “llamado de atención” incorporado en los dos párrafos de la consideración N° 33 de la Sentencia T-004 de 2019, puesto que no se argumenta cómo el Juzgado 1º Administrativo desconoció los parámetros de responsabilidad subjetiva y proporcionalidad en el trámite de desacato. No obstante, al tratarse de un asunto que, en últimas, no incide en el sentido de la decisión de la Sala, me abstengo de formular un salvamento de voto sobre este asunto.

1.6. En relación con el estudio de inmediatez de la acción de tutela formulada por el Ministerio de Minas, considero que debió llevarse a cabo un análisis sobre la firmeza de la providencia controvertida, pues lo cierto es que se encontraban en curso incidentes de nulidad que, si bien no fueron planteados por esta Cartera, podrían hacer que la decisión accionada aún no tuviera un carácter definitivo.

2. Respecto del estudio del caso concreto y la parte resolutive de la Sentencia T-004 de 2019

En primer lugar, advierto que se debieron desarrollar explícitamente las razones por las cuales se decidió adoptar la sentencia de reemplazo en sede de revisión, y no devolver el asunto a la autoridad judicial accionada para que fuera ésta la que profiriera dicha decisión, sabiendo que proceder de la forma como se hizo en esta ocasión es excepcional. Pese a ello, acompaño esta determinación de la Sala, por economía procesal, pero insistiendo en que se trata de una alternativa estrictamente excepcional.

En segundo lugar, considero que la parte resolutive de la Sentencia T-004 de 2019 debió estar dotada de mayor precisión jurídica. Por un lado, el cuarto numeral resolutive debió declarar la improcedencia de la acción de tutela por la configuración parcial de la carencia actual de objeto por hecho sobreviniente, de acuerdo con lo expuesto en el numeral 1.3 de

esta aclaración de voto. Por otro lado, la advertencia contenida en el numeral sexto resolutivo es totalmente prescindible si se tiene en cuenta la ausencia de motivación a la que me he referido en el anterior párrafo 1.5.

Así, dejo planteados los términos bajo los cuales acompaño la decisión adoptada en la Sentencia T-004 de 2019.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

[1] La actuación está integrada por ocho acciones de tutela, que el juez de primera instancia acumuló para resolverlas en una sola decisión. Los expedientes acumulados por el a quo fueron los siguientes: i) acción de tutela No. 2017-01463 presentada por el Ministerio de Minas y Energía; ii) acción de tutela No. 2017-01890 presentada por Elkin Palacios; iii) acción de tutela No. 2018-02112 presentada por el Ministerio del Interior; iv) acción de tutela No. 2017-01916 presentada por Simón Gaviria Muñoz; v) acción de tutela No. 2017-01878 presentada por Silvana Beatriz Habid Daza; vi) acción de tutela No. 2017-01874 presentada por Germán Arce Zapata; vii) acción de tutela No. 2017-02052 presentada por Teófilo Cuesta Borja; viii) y acción de tutela No. 2017-01896 presentada por el Departamento Nacional de Planeación y Amparo García Montaña. En todas estas, las autoridades judiciales accionadas fueron el Tribunal Administrativo del Chocó y el Juzgado 1° Administrativo del Circuito de Quibdó.

[2] La Sala de Selección Número Siete estuvo integrada por la magistrada Diana Fajardo Rivera y por el magistrado Alberto Rojas Ríos.

[3] Cno 5, fls. 1 y ss.

[4] Cno 19, fls. 3 y ss.

[5] Fls. 367 y ss. ibídem.

[6] Cno 15, fls. 42 y ss. La sentencia contiene 20 órdenes. Aquí se efectúa un resumen de las más relevantes para efectos del debate constitucional que corresponde resolver. Cabe agregar también que el 15 de julio de 2015 el Tribunal aclaró la sentencia, en el sentido de

señalar que las alusiones a Ingeominas y al Servicio Geológico Colombiano debían entenderse referidas a la Agencia Nacional de Minería.

[7] Fls. 156 y ss. ibídem.

[8] Cno 2, fls. 27 y vto.

[9] Cno 14, fls. 58 y ss.

[10] Un resumen de estas actuaciones en el fl. 30 del Cno 5.

[11] Cno 12, fls. 32 y ss.

[12] Fls. 43 y ss. ibídem. Posteriormente, el señor Gaviria y la señora García acreditaron el pago de la sanción, por lo que esta les fue extinguida.

[13] Un resumen esquemático de sus intervenciones a fl. 5 y ss., cno 5.

[14] Cno 2, fl. 20.

[15] Cno 7, fls. 4 y ss.

[16] Cno 11, fls. 2 y ss.

[17] Cno 3, fls. 2 y ss.

[18] Cno 8, fls. 3 y ss.

[19] Cno 10, fls. 3 y ss.

[20] Cno 9, fls. 2 y ss.

[21] Cno 4 fls. 4 y ss.

[22] Cno. 2, fls. 205 y ss.

[23] Cno 10, fls.109 y ss.

[24] Cno 5, fls. 13 y ss. Se reseñan las más relevantes de cara a la controversia

constitucional que corresponde resolver.

[25] Cno 6, fls. 40 y ss.

[26] Cno 2, fls. 355 y vto. El señor Córdoba Tello fue vinculado a la acción de tutela como tercero con interés.

[27] Cno 6, fls. 114 y ss.

[28] Fls. 1-33 vto., cno 5.

[29] Fl. 97-100 ibídem.

[30] Ley 472 de 1998, artículo 34. Sentencia: “Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular (...) También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo” (énfasis fuera del texto).

[31] Fls. 123-126, cno 5.

[32] Fls. 171-182 ibídem. El ad quem guardó silencio sobre la carencia actual de objeto decretada en primer grado.

[34] Fls. 24 y vto. cuaderno de la Corte.

[35] Fls. 28-31 ibídem.

[36] Fls. 32 y vto. ibídem.

[37] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, 14 de septiembre de 2017, rad. 2017-00038, MP. Rafael Francisco Suárez Vargas.

[38] Ver: Cno 11, fl. 137, cno 9, fl. 54, cno 4, fl. 82 y cno 3, fl. 27.

[39] El hecho sobreviniente comprende los eventos en los que la vulneración de los derechos fundamentales cesó por causas diferentes al hecho superado y el daño consumado, como cuando el resultado no tiene origen en el obrar de la entidad accionada, porque un tercero o el accionante satisficieron la pretensión objeto de la tutela, o porque el actor perdió el interés, entre otros supuestos. Ver: Corte Constitucional, sentencias T-481 de 2016 y T-265 de 2017.

[40] Fls. 20-22, cno 2.

[41] Ver fl. 23 cno 16 y fl. 75 cno 2.

[42] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, 14 de mayo de 2015, rad. 2015-00792, MP. Alberto Yepes Barreiro. Sobre esta acción de tutela vale la pena hacer dos pequeñas acotaciones: la primera es que, si bien el amparo fue, en unos puntos, negado, y en otros, declarado improcedente, hay un aspecto en el que dicha tutela sí prosperó. Allí, se dejó sin efectos uno de los literales de la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, en cuanto aquel ordenaba gestiones tendientes a efectuar la contratación y legalización de la explotación minera en Cantón de San Pablo, otorgando, para ello, un término que carece de respaldo legal, por lo que el Consejo de Estado encontró configurado el defecto sustantivo. El otro punto que merece claridad consiste en que, si bien en paralelo con aquella tutela, se interpuso otra por los mismos hechos, esta fue, justo por eso, rechazada, en providencia del 6 de agosto de 2015, expedida por la Sección Primera de la misma Corporación.

[43] Corte Constitucional, Sentencia C-590/2005.

[44] Este requisito no supone que la decisión cuestionada comporte necesariamente una irregularidad procesal, sino que la irregularidad que se alega por el tutelante tenga un

efecto determinante en la providencia que se cuestiona.

[45] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-1219/2001.

[46] Cfr., de manera general, la Sentencia C-590/2005.

[47] Corte Constitucional, sentencias SU-448/2011, SU-424/2012 y SU-132/2013.

[48] Corte Constitucional, Sentencia SU-159/2002 y SU-226/2013.

[49] Corte Constitucional, Sentencia SU-215/2016.

[50] Corte Constitucional, Sentencia T-709/2010.

[51] Corte Constitucional, sentencias C-083/1995, C-836/2001, C-634/2011, C-816/2011, C-818/2011 y C-588/2012.

[52] Corte Constitucional, sentencias T-929/2008 y SU-447/2011.

[53] Corte Constitucional, Sentencia T-863/2013.

[54] Con relación a este requisito de procedencia, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone: “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”.

[55] En este punto no está de más acotar que esta Corporación ha avalado, desde sus inicios jurisprudenciales, la posibilidad que tienen las personas jurídicas, incluidas las de derecho público, de ser sujeto activo en la acción de tutela, dada la titularidad que estas tienen de ciertos derechos fundamentales, incluidos, claramente, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Al respecto, entre otras: Corte Constitucional, sentencias T-201/2010 y T-385/2013. Esta legitimación se ha convalidado también en acciones de tutela promovidas por personas jurídicas de derecho público contra providencias judiciales que les han sido adversas. Ver, por ejemplo: Corte Constitucional,

sentencias T-637/2006, T-317/2013 y SU-447/2011.

[56] Cno 13, fls. 39 y ss.

[57] Sobre el incidente de nulidad en el marco de la sentencia de acción popular como medio de defensa idóneo y eficaz: Corte Constitucional, sentencia T-310 de 2010.

[58] Ley 1285 de 2009, artículo 11: “En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia (...)”.

[59] Corte Constitucional, sentencia C-713 de 2008. Allí, al efectuar el control previo de constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 1285, la Corte declaró inexecutable varios apartes del proyecto original y condicionó la constitucionalidad del resto de este artículo en el sentido de entender que el mecanismo de revisión eventual “en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión”. Acerca de que este mecanismo de revisión eventual no es, en sentido estricto, un requisito para la procedencia de la acción de tutela contra las providencias judiciales de acción popular: Corte Constitucional, sentencia T-315 de 2010.

[60] Corte Constitucional, sentencia SU-686 de 2015.

[61] Ver: Corte Constitucional, sentencia T-429 de 2013. Hay que señalar, igualmente, que la Corte ha concluido que el mecanismo de revisión eventual es idóneo cuando la acción popular ha sido, en efecto, seleccionada por el Consejo de Estado y está, por ello, en curso, lo cual demuestra, en esos eventos, la aptitud del mecanismo para proteger los derechos invocados por la parte accionante. Cfr: Corte Constitucional, Auto 132 de 2015, mediante el cual la Sala Plena declaró la nulidad de la sentencia T-274 de 2012.

[62] Cno 10, fl.30, cno 8, fl. 3.

[63] Cno 13, fl. 99.

[64] Fls. 37 y 38 ibídem.

[65] Constitución Política, artículo 88: “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella // También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares // Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos”.

[66] Sobre el desarrollo histórico y normativo de las acciones populares en el ordenamiento jurídico colombiano, entre otras: Corte Constitucional, sentencia T-080 de 2015.

[67] Corte Constitucional, sentencia SU-649 de 2017, fundamento 4.3.1.

[68] Corte Constitucional, sentencia T-443 de 2013, fundamento 2.3.5.

[69] Consejo de Estado, Sección Primera, 10 de mayo de 2007, rad. 2004-01252-01.

[70] Ley 472 de 1998, artículo 5º: “El trámite de las acciones reguladas en esta ley se desarrollará con fundamento en los principios constitucionales y especialmente en los de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia. Se aplicarán también los principios generales del Código de Procedimiento Civil, cuando éstos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones // El Juez velará por el respeto al debido proceso, las garantías procesales y el equilibrio entre las partes // Promovida la acción, es obligación del juez impulsarla oficiosamente y producir decisión de mérito so pena de incurrir en falta disciplinaria, sancionable con destitución. Para este fin el funcionario de conocimiento deberá adoptar las medidas conducentes para adecuar la petición a la acción que corresponda (...) Artículo 34: Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración

del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular (...)” (Énfasis fuera del texto).

[71] Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2016, fundamento 28.

[72] Para una amplia reconstrucción de la flexibilización del principio de congruencia y el respeto al debido proceso en las acciones populares: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 5 de junio de 2018, radicado 2004-01647-01, Revisión eventual de acción popular, sentencia de unificación.

[73] Ibídem, fundamento 3.2.1.

[74] Consejo de Estado, Sección Tercera, 2 de septiembre de 2009, radicado 2004-02418-01.

[75] Sobre esta facultad, de cara a la congruencia flexible de las acciones populares: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, 29 de abril de 2015, radicado 2010-00217-01.

[76] Ley 472 de 1998, artículo 18: “Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos: (...) La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado” (Énfasis fuera del texto).

[77] Corte Constitucional, sentencia T-646 de 2003.

[78] Ver, al respecto: Corte Constitucional, Auto 294 de 2016.

[79] Cno 5, fls. 29 vto. – 30 vto.

[80] Cno 19, fls. 3 y ss.

[81] Cno 5, fls. 19 vto. y 20.

[82] Fls. 31 y vto. ibídem.

[84] Fl. 28 y vto. ibídem. Se trata del literal resolutivo q) de la decisión atacada.

[85] Ley 1530 de 2012, “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”, artículo 7º: “Funciones del Ministerio de Minas y Energía: (...) 3. Fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables (...)”.

[86] Decreto 4134 de 2017, artículo 4º: “Son funciones de la Agencia Nacional de Minería, ANM, las siguientes: (...) 8. Liquidar, recaudar, administrar y transferir las regalías y cualquier otra contraprestación derivada de la explotación de minerales, en los términos señalados en la ley”.

[87] Cno 5, fl. 19. En particular, el literal d) de la decisión. En este se señala: “Para el cumplimiento de estas órdenes, se dispone que el señor Ministro de la Defensa Nacional, el señor Comandante de las Fuerzas Militares, el señor Ministro del Interior, el señor Comandante del Ejército Nacional, el señor Director de la Policía Nacional (...) tracén, planeen y ejecuten los operativos de interdicción permanente y necesarios para hacer efectivas las medidas aquí adoptadas” (Énfasis fuera del texto).