

T-048-99

Sentencia T-048/99

COSA JUZGADA EN TUTELA-Determinación

COSA JUZGADA EN TUTELA-Inexistencia por ausencia de identidad entre las partes

ACTO ADMINISTRATIVO-Incompetencia de la Fiscalía para suspensión o revocación

ACTO ADMINISTRATIVO-Competencia para suspensión, modificación o anulación

JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA-Impugnación de decisiones adoptadas por la administración

ACTO ADMINISTRATIVO-Suspensión, en principio, por juez administrativo

SUSPENSION PROVISIONAL E INAPLICACION DE ACTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE TUTELA-Competencia

La jurisprudencia ha diferenciado la suspensión provisional de la extraordinaria figura de la inaplicación de un acto administrativo a una situación concreta en materia de tutela, autorizada por el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, insistiendo en que la potestad de suspender los actos administrativos está reservada la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

FISCAL GENERAL DE LA NACION-Incompetencia para suspender actos administrativos

DEBIDO PROCESO PENAL-Incompetencia de la Fiscalía para suspender actos administrativos

Referencia: Expediente T-154728

Acción de tutela instaurada por Alfredo Tascón Aguirre y la sociedad "Carlos Alberto Mejía M. & Cía. S.C.S." contra los fiscales 89 y 102 de la Unidad Especializada de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia, y contra el Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior de Santiago de Cali.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el primero (1) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999).

## I. ANTECEDENTES

1. ALFREDO TASCÓN AGUIRRE y la sociedad "CARLOS ALBERTO MEJÍA M. & CÍA S.C.S." instauraron acción de tutela, por estimar violado el derecho al debido proceso, contra los fiscales 89 y 102 de la Unidad Especializada de Delitos contra la Administración Pública y de Justicia, y contra el Fiscal Delegado ante el Tribunal Superior de Santiago de Cali, con base en los hechos que se narran a continuación:

a) El Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.-, mediante Resolución 0135 del 4 de marzo de 1996, decidió tomar las siguientes medidas en contra de la "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.", por haber incumplido ésta la normatividad ambiental vigente:

"ARTICULO PRIMERO: NO APROBAR el Plan de Manejo Ambiental presentado por la empresa "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.", para la explotación de una cantera de roca basáltica y diabasas, en terrenos localizados en el sector de Dapa, jurisdicción del municipio de Yumbo, Departamento del Valle del Cauca, acorde con lo expuesto en los considerandos anteriores.

ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, debe suspenderse en forma definitiva la explotación minera adelantada por la empresa "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.", por el grave deterioro generado o que se podría generar sobre los recursos naturales renovables y el medio ambiente, de continuarse con la actividad minera, no siendo necesario adelantar el trámite de cierre conforme lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en el Decreto Reglamentario 1594 de 1984, por cuanto ya media la declaratoria de caducidad del contrato número 13128, decretada por el Ministerio de Minas y Energía, la cual tiene como consecuencia el cierre definitivo de la cantera.

ARTICULO TERCERO: Considerando que en el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental presentado, no propone las medidas tendientes a la restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervando (sic) con la explotación, la Empresa

“COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” deberá presentar a la mayor brevedad a la C.V.C., el Plan de Restauración o Sustitución Morfológica y Ambiental, que incluya también los frentes actuales en explotación, en concordancia con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 99 de 1993 y en el Artículo Cuarto de la Resolución 80017 de enero 15 de 1996, por la cual el Ministerio de Minas y Energía declaró la caducidad del contrato de concesión minera 13128...” (Resaltado original, cfr. folios 5 a 14 del expediente).

b) Mediante Resolución 0727 del 11 de junio de 1996, el Director de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.- resolvió el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo arriba citado. Dicho funcionario decidió:

“ARTICULO PRIMERO: ACLARAR el artículo primero de la Resolución No. D.G. 0135 de marzo 4 de 1996, en el sentido de ABSTENERSE DE IMPONER un PLAN DE MANEJO, RECUPERACION Y RESTAURACION AMBIENTAL a la COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A., para la explotación del yacimiento de materiales de construcción (...).

ARTICULO SEGUNDO: ACLARAR el artículo segundo de la Resolución (...), en el sentido de PROHIBIR A LA COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A., EL EJERCICIO DE SU ACTIVIDAD de explotación del yacimiento de materiales de construcción de la cantera Dapa, en el actual frente de explotación y las áreas de la nueva proyección de la explotación minera identificadas como zonas A, B y C, presentada en el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental presentado a evaluación de la C.V.C.

ARTICULO TERCERO: Considerando que en el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental presentado, no propone las medidas tendientes a la restauración o sustitución morfológica y ambiental de todo el suelo intervenido con la explotación, la Empresa “Compañía Minera Dapa S.A.”, deberá presentar a la mayor brevedad, el Plan de Restauración o Sustitución, que incluya también el actual frente de explotación, en concordancia con lo establecido en el artículo 60 de la Ley 99 de 1993.

(...)

ARTICULO SEXTO: COMISIONAR a la Alcaldía Municipal de Yumbo para que el señor Alcalde Municipal, como primera autoridad policiva, tome las medidas conducentes a cumplir con la orden de prohibición de la explotación de la cantera, señalada en el artículo 2 de la presente

providencia (...)" (Cfr. folios 15 a 32 del expediente)

c) Por medio de Oficio DG-C638, el Director General de la C.V.C. comisionó al Alcalde de Yumbo para que diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo sexto de la Resolución 0727. Este funcionario fijó como fecha "para llevar a cabo la suspensión definitiva de la explotación minera", el día 29 de noviembre de 1996 a partir de las 9:00 a.m.

d) No obstante, la Fiscalía en el curso de la investigación penal 076757-89, iniciada en contra del Director General de la C.V.C. y del Director General Encargado de la misma, por haber incurrido en el posible delito de "abuso de autoridad" (la calificación fue después modificada para indicar que el hecho punible investigado era el de "prevaricato por acción"), resolvió oficiar al Alcalde Municipal de Yumbo con el objeto de que se abstuviera de ejecutar la orden de prohibición de actividades, impuesta por la C.V.C. a la "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A."

e) En virtud de la citada Resolución de la Fiscalía, el Alcalde de Yumbo se abstuvo de dar cumplimiento a la orden administrativa emitida por la C.V.C.

f) Según prueba aportada al proceso, la "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A." instauró un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho contra la C.V.C., con el fin de atacar las citadas resoluciones, habiendo pedido la suspensión provisional de éstas.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Segunda-, mediante auto del 18 de octubre de 1996, admitió la demanda y negó la suspensión provisional de los actos, ya que, a su juicio, "...en el caso presente, la violación no puede percibirse a primera vista, a través de una sencilla comparación, razón por la cual no se dan los requisitos del artículo 152 del C.C.A."

g) Los peticionarios, por su parte, promovieron un proceso de ejecución singular contra el Alcalde de Yumbo para obtener el efectivo cumplimiento de los actos administrativos relacionados directamente con la protección y defensa del medio ambiente, de conformidad con lo previsto por la Ley 99 de 1993. Los actores aportaron copia de la providencia proferida el 11 de septiembre de 1996 por el Consejo de Estado -Sección Primera-, por medio de la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto por ALFREDO TASCON AGUIRRE y la sociedad "CARLOS ALBERTO MEJIA & CIA. S.C.S." contra el auto del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que había sido desfavorable a sus pretensiones.

El Consejo de Estado consideró:

“No cabe duda a la Sala que la comisión conferida al Alcalde de Yumbo por el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca imponía a aquél la obligación de hacer cumplir las medidas de carácter ambiental adoptadas por la autoridad competente para ello (...)

No obstante, el cumplimiento de esa obligación, para el cual se dieron los pasos iniciales, fue obstaculizado por la orden dada por el Fiscal 89 quien, sin competencia para ello, decidió dejar sin efectos los actos administrativos dictados por la Corporación Autónoma Regional del Valle, arrojándose una facultad señalada por la Constitución (art. 238) a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ciertamente a la Fiscalía General de la Nación corresponde asegurar la comparecencia de los supuestos infractores, adoptando las medidas de aseguramiento y además, si fuere del caso, tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito (art. 250, núm. 1, C.P.), pero esta atribución ha sido concretada en la devolución de los bienes o instrumentos que se erijan como objeto material de la ilicitud, siempre y cuando los mismos sean de libre comercio (art. 60 Decreto 2700 de 1991) y en la cancelación de registros obtenidos fraudulentamente (art. 61 ibídem).

(...)

La supuesta ilegalidad de un acto administrativo sólo corresponde definirla de manera exclusiva, como lo ha dicho la Corte Constitucional, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Sentencia T-604, 12 de noviembre de 1996). De ahí que la misma Fiscalía General de la Nación haya sostenido que ‘a la Fiscalía no le compete la revisión de las decisiones que los funcionarios de las diversas competencias adopten dentro de la órbita de sus respectivas atribuciones, para juzgar su acierto, ni siquiera su conformidad o disparidad genéricas con la ley. La jurisdicción penal no puede convertirse en instancia adicional de los procesos judiciales que a las otras les corresponde adelantar y decidir (Resolución de 25 de abril de 1994, Rad. 1166)’.

No obstante todo lo anterior, el Consejo de Estado confirmó la decisión del a quo, por cuanto

mediante la acción de cumplimiento no se podía desvirtuar una orden judicial. Y agregó que el interesado o afectado debía atacar la decisión judicial “por los medios procesales pertinentes”.

2. Para ALFREDO TASCON AGUIRRE y la sociedad “CARLOS ALBERTO MEJÍA M. & CIA S.C.S.”, accionantes en el presente proceso de tutela, dicha decisión constituye una verdadera vía de hecho, “pues su conducta carecía entonces y carece hoy, de una seria fundamentación OBJETIVA y JURIDICA, pues es fruto de su capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la Empresa que representamos, ya que una AUTORIDAD PENAL no puede dejar sin efectos los ACTOS ADMINISTRATIVOS. Es bien sabido que si éstos adolecen de vicios de forma o de fondo, el asunto debe ser definido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

3. Con base en los anteriores hechos, los demandantes solicitaron al juez de tutela que declarara la violación del derecho al debido proceso por parte de las autoridades demandadas y, por tanto, fuera declarada también la nulidad de las providencias proferidas por éstas, en cuanto dispusieron la no ejecución de los actos administrativos expedidos por la C.V.C.

Asimismo, pidieron que se declarara que la orden impartida por la C.V.C. contenida en los actos administrativos 0135 del 4 de marzo y 0727 del 11 de junio de 1996, debía ser cumplida, mientras dichos actos no fueran anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y que, “por tal motivo, “el señor Alcalde de Yumbo o la Policiva (sic) que sea comisionada nuevamente, debe precederse (sic) a PROHIBIR LA EXPLOTACION DE LA CANTERA...”.

Por último, los actores solicitaron que se ordenara la apertura de las investigaciones penales a que hubiere lugar contra el Fiscal 89 y contra el Fiscal Delegado ante el Tribunal.

4. El Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca -Sección Segunda-, mediante providencia del 24 de octubre de 1997, declaró improcedente la acción de tutela. Dicha decisión fue confirmada por el Consejo de Estado, mediante fallo del 11 de diciembre de 1997.

5. Por auto del 23 de febrero de 1998, la Sala de Selección Número Dos de la Corte

Constitucional repartió el proceso de tutela en referencia a la Sala Quinta de Revisión. Esta Sala, para mejor proveer, decretó la práctica de una inspección judicial al lugar donde funcionan las instalaciones de la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” y dispuso la recepción de declaraciones y testimonios.

6. En virtud de las declaraciones recibidas a los actores, éstos expresaron que se les había violado -aparte del derecho al debido proceso, según los términos de la demanda- todos los derechos que consagra la Constitución, en especial, el derecho a gozar de un medio ambiente sano y el de propiedad. También afirmaron que son dueños de los terrenos donde se encuentra la mina -aunque no residen en la zona-, y que donde la explotación de la cantera lo permite, tienen ganado (ver folios 213, 214 y 216).

7. Según los testimonios que obran en el expediente y el informe sobre la inspección judicial realizada en lugares aledaños a las instalaciones de la compañía minera en mención (ver folios 234 a 262), la explotación de la cantera ha causado deterioro al medio ambiente y ha generado diversos perjuicios a los habitantes de la zona (principalmente daños a sus viviendas y perturbación de la tranquilidad).

8. También se oyó en declaración al Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca -C.V.C.-, doctor OSCAR LIBARDO CAMPO VELASCO, quien afirmó que las resoluciones 135 y 727, expedidas por dicha entidad, se habían adoptado siguiendo las disposiciones legales y los informes técnicos. Aseveró que desde 1994, a raíz de quejas presentadas por la comunidad en relación con la actividad mineral, la C.V.C. había decidido intervenir en el asunto, y aseguró que no tenía ningún vínculo o relación con los demandantes dentro del proceso de tutela.

9. Según la declaración de la representante legal de la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.”, SALUA MUVDI BERBESI (folios 221 a 233), el asunto que en el presente juicio se debate ya había sido decidido en otro proceso de tutela promovido anteriormente por CLAUDIA MARIA JIMENEZ ISAZA contra la mencionada sociedad y contra el Fiscal 112, habiendo sido negadas las pretensiones de la demanda.

Resaltó la representante legal que los ahora demandantes habían aportado como prueba una decisión judicial adoptada en el curso del proceso de amparo antes mencionado, la cual había sido anulada por la Corte Suprema el 26 de noviembre de 1997, ocultado “en forma

amañada” las providencias que declararon improcedente la acción de tutela instaurada por JIMENEZ ISAZA.

Agregó que la actividad realizada por la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” estaba protegida por la ley, en la medida en que aquélla suscribió con el Ministerio de Minas y Energía el contrato de concesión minera N° 13128, posee el respectivo título minero, y fue otorgada a su favor una servidumbre minera por parte de la Alcaldía Municipal de Yumbo.

Por otra parte, precisó SALUA MUVDI que “los señores accionantes Tascón y Mejía no son parte ni del contrato de concesión, ni tienen asuntos directos con la C.V.C., ni son sujetos procesales dentro de la acción penal que se está llevando a cabo, que fue promovida exclusiva y excluyentemente por Dapa S.A. y en contra de los señores CAMPO VELASCO y LARA ALVAREZ, funcionarios de la C.V.C.”(fl. 225).

Resaltó que dentro del mencionado proceso penal no se estaba juzgando la actividad minera, sino la forma -a su juicio- irregular e ilegal en que los funcionarios de la C.V.C. profirieron los señalados actos administrativos.

La representante de la compañía expresó que, en su parecer, se estaba ante un contubernio entre los demandantes y CLAUDIA MARIA JIMENEZ para defraudar a la administración de justicia y desconocer los derechos de la sociedad minera.

10. Por su parte, el abogado FERNANDO MORENO RUMIÉ, quien ha asesorado judicialmente a la aludida compañía minera en varios procesos, expuso similares argumentos a los formulados por la representante de ésta, y agregó que las decisiones de la Fiscalía que dispusieron la orden de suspensión del cierre de la cantera se ajustaban a lo dispuesto por el artículo 250 de la Carta Política, el cual -según su criterio- otorga a ese ente la facultad de tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios ocasionados por el delito. Lo anterior en concordancia con los artículos 29 ibídem y 14 del Código de Procedimiento Penal.

Con motivo de las declaraciones rendidas por la representante legal de la sociedad que explota la cantera y por el mencionado abogado, se oyó también la declaración de CLAUDIA MARIA JIMENEZ ISAZA, quien se defendió de las acusaciones que éstos le hicieron, diciendo que no tenía ningún tipo de relación con los demandantes, que el único objetivo perseguido

por ella al instaurar una acción de tutela había sido el de defender sus propios intereses, y por último aclaró que la acción de tutela que incoó se había dirigido contra la compañía minera, pero que luego, en segunda instancia, el Tribunal decidió anular las actuaciones y dispuso vincular al proceso al Fiscal 112.

11. También se aportó al proceso copia de la Resolución interlocutoria 4-110, emitida el 25 de junio de 1998 por la Unidad de Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Santiago de Cali, mediante la cual se decidió el recurso de apelación contra la Resolución interlocutoria 008 del 29 de enero de 1998, por la cual la Fiscalía 112 de la Unidad de Delitos Financieros y contra la Administración Pública revocó la medida de aseguramiento contra CAMPO VELASCO y LARA ALVAREZ y precluyó la instrucción. Mediante aquella providencia el fiscal de segunda instancia revocó la Resolución 008 y, en su lugar, dispuso que continuara vigente la medida de aseguramiento contra los funcionarios investigados, y los acusó de ser presuntos autores del delito de prevaricato por acción. Además, ordenó al Alcalde municipal de Yumbo que se abstuviera de ejecutar la orden de prohibir las actividades de la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.”

12. Mediante auto del primero (1) de julio de 1998, esta Sala declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso de la referencia por cuanto no se había dado a la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” la oportunidad de ejercer debidamente su derecho de defensa. En efecto, dicha sociedad sólo se enteró de la existencia del proceso cuando se practicaron algunas pruebas en sus instalaciones, decretadas en sede de revisión. En consecuencia, se surtieron nuevamente ambas instancias judiciales y el asunto regresó al conocimiento de esta Sala de Revisión.

13. La “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.”, ya en el nuevo trámite, se opuso a las pretensiones de la demanda de tutela, arguyendo en primer lugar que la actividad minera realizada por dicha sociedad estaba amparada por la Constitución y la ley. Aseveró que el Ministerio de Minas y Energía -previo el lleno de los requisitos legales- le había conferido el derecho a explorar y explotar los materiales pétreos que se encontraran en el suelo y en el subsuelo minero de propiedad nacional, en el área definida en el respectivo título minero, sin que se hubiera presentado contra éste oposición administrativa alguna (art. 268 del Código de Minas). Precisó, además, que como pertenecen a la Nación los recursos naturales no renovables y el suelo y el subsuelo donde aquéllos se encuentran (arts.332 de la Carta y 5

del Código de Minas), cuando los demandantes adquirieron “sus hipotéticos derechos sobre una alicuota parte del suelo y del subsuelo minero”, reconocieron “la vigencia y el pleno vigor hacia el pasado, el presente y el futuro del prevalente y excluyente derecho de la Nación” sobre las cuatrocientas (400) hectáreas otorgadas a la compañía minera, y que lo que ahora se pretende por los actores es tratar de corregir un mal negocio.

Agregó que, mediante anterior fallo de tutela, se había reconocido que las resoluciones emitidas por la Fiscalía se habían ajustado a la Constitución -en cuanto éstas habían pretendido restablecer un derecho afectado por la comisión de un delito, de conformidad con el artículo 250 ibídem-. Y que, así las cosas, no podía desconocerse el principio non bis in ídem.

Se quejó nuevamente de la conducta seguida por los demandantes, la cual, a su juicio, afectaba la recta administración de justicia. Aseveró que la acción incoada era “notoriamente ilegal, temeraria y fraudulenta”.

Solicitó la aludida sociedad que se declarara improcedente la acción instaurada y que se compulsaran copias a la Fiscalía General de la Nación para lo de su cargo.

## II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISION

Una vez saneadas las irregularidades a las cuales se hizo alusión anteriormente, la Sección Segunda del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante sentencia del 11 de agosto de 1998, declaró improcedente la acción por estimar que, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, los peticionarios no tenían legitimación para instaurarla. Explicó que a los actores no se les había violado el debido proceso, ya que -a su juicio-, para que pudiera hablarse de vulneración de tal derecho, “es menester que la persona que invoque su protección sea sujeto de la investigación civil, administrativa, judicial, etc.”, y como aquéllos no tenían la calidad de parte en la investigación penal, no podía en forma alguna resultar desconocido el aludido derecho fundamental.

El juez de primera instancia agregó:

“En cuanto a las pruebas recaudadas, y en especial las declaraciones rendidas por los demandantes y sindicados en el proceso penal de la referencia, en donde los primeros

deponen sobre la violación de algunos derechos fundamentales al suspenderse por orden del señor Fiscal la orden de cierre de la cantera (...), esta medida, como también la legalidad de las resoluciones expedidas a favor de la ya citada compañía, es asunto que ya se está discutiendo en esta Corporación en virtud del contrato de concesión celebrado con la Nación -Ministerio de Minas y Energía- a través del proceso de “controversias contractuales” y por otra parte la acción de cumplimiento en asuntos ambientales consagrada en los artículos 77 a 82 de la Ley 99 de 1993, hoy derogada por la Ley 393 de 1997”.

En relación con la inspección judicial practicada en la zona donde funciona la cantera, afirmó el Tribunal:

“...si bien de ella -la inspección- se deduce que el funcionamiento de la cantera ha producido serias averías en las casas de habitación de los residentes del lugar y la contaminación del ambiente debido a la explotación de ésta, lo cierto es que estos hechos no constituyen una violación al debido proceso que alegan los demandantes, en el proceso penal tantas veces mencionado.

El cobro de los posibles perjuicios por parte de los perjudicados con la explotación de la mina, junto con el derecho a un ambiente sano, debe ser objeto del proceso respectivo y aun puede ser materia de una acción de tutela para los segundos, por parte de los vecinos, pero no viola a juicio de la Sala, el derecho fundamental que se pregonaba en la demanda”.

La Magistrada Luz Elena Sierra Valencia aclaró su voto en el sentido de estimar que la Sala ha debido pronunciarse también sobre la alegada violación de los derechos a gozar de un medio ambiente sano y a la propiedad, a los que hicieron alusión en sus declaraciones los demandantes, “por cuanto debe entenderse que la acción de tutela se amplió a tales derechos también, pues no puede dejarse de lado que la acción de tutela es esencialmente informal, motivo por el cual, al ser escuchados los actores en declaración, era posible que ampliaran su solicitud a otros derechos no invocados en su petición inicial”, aunque estima que de todas formas tampoco hubieran prosperado las pretensiones de la demanda en la medida en que los actores estaban atacando una providencia judicial que sólo podrían controvertir quienes hubieran sido parte dentro del proceso, circunstancia que no ocurre en el presente caso.

Mediante providencia posterior, y a raíz de la petición elevada por la mencionada compañía

minera, el mismo Tribunal adicionó la sentencia en el sentido de compulsar copias del expediente a la Fiscalía General de la Nación -Seccional Cali- para que ésta decidiera si era pertinente iniciar una investigación de carácter penal.

En relación con este último pronunciamiento, la Magistrada arriba mencionada salvó su voto. En su criterio, la remisión de copias al ente acusador no tenía ningún fundamento, ya que “no se evidencia, ni siquiera indiciariamente, la posible comisión de un delito que deba ser objeto de investigación penal”.

Impugnado el fallo por la parte demandante, en segunda instancia la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia del 17 de septiembre de 1998, confirmó la decisión del a quo en cuanto negó las pretensiones de los demandantes, pero revocó la providencia que adicionó dicha sentencia y, en su lugar, denegó la solicitud del apoderado de la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” de compulsar copias del expediente a la Fiscalía.

“Del contenido del artículo 86 de la Constitución Política se deduce, inequívocamente, que la acción de tutela sólo puede ser incoada por la persona que se considere vulnerada en sus derechos constitucionales fundamentales. Así lo previene expresamente el precepto superior.

De igual manera, según se deduce del texto del artículo 10 del Decreto Ley 2591 de 1991, la “legitimidad e interés” en la acción de tutela se traduce en que ésta puede ser ejercida por cualquier persona que se sienta vulnerada o amenazada en uno de sus derechos, la cual puede actuar por sí misma o a través de representante, o por un agente oficioso cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de asumir su propia defensa.

En el caso sub examine el mismo impugnante reconoce que sus poderdantes no son partes en el proceso respecto del cual aducen la violación del debido proceso, lo cual evidencia que no pueden ser sus derechos los que están siendo conculcados.

En efecto, de los hechos de la solicitud y de los documentos que obran en el expediente, se observa que sólo aparecen mencionados como partes en los diferentes procesos: la Compañía Minera Dapa S.A., a la que no se le aprobó el plan de manejo ambiental para la explotación de una cantera y se le ordenó suspender la explotación que venía adelantando;

la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, entidad ésta que expidió los actos administrativos cuya suspensión dio lugar a esta acción; y los funcionarios de dicha Corporación, en quienes recayó la medida de aseguramiento, personas todas éstas que difieren de los actores.

En parte alguna de los hechos de la solicitud se menciona, ni de los documentos allegados al expediente se advierte, la relación que pueden tener los actores con la situación fáctica que se ventila en este proceso.

Ello pone de manifiesto la carencia de legitimidad e interés para promover la acción, amén de que tampoco se expresa en la solicitud la imposibilidad del verdadero titular del derecho cuya protección se pide para asumir su propia defensa, razón por la cual no puede entenderse que los actores obran en calidad de agentes oficiosos.

Como lo advirtió la Sala en la Sentencia de 9 de octubre de 1997 (...), y ahora lo reitera, del contenido del artículo 29 de la Constitución Política, que garantiza el debido proceso, se infiere que los titulares de este derecho fundamental solamente pueden ser los sujetos activos y pasivos de la actuación judicial o administrativa, es decir, las partes de la misma. Quienes pueden y están legitimados constitucionalmente para exigir el cumplimiento de dicha garantía son tales sujetos, ya que son los únicos que pueden reclamar que su juicio se adelante conforme a la normatividad vigente al acto que se les imputa, por el juez o el tribunal competente, con la observancia de la plenitud de las formas propias del mismo. Son los únicos que pueden exigir que se aplique en su favor la presunción de inocencia; reclamar el derecho a defenderse, a aportar pruebas y a controvertirlas; a impugnar la sentencia condenatoria proferida en su contra; y a que se le respete el principio del non bis idem.

En otro giro, el derecho del debido proceso no es abstracto, sino que sólo puede predicarse de un proceso en particular y de las partes que tienen interés en el mismo.

La falta de legitimidad e interés para actuar de los actores, torna por sí sola improcedente la acción impetrada”.

En cuanto se refiere a la solicitud de remisión de copias del expediente a la Fiscalía General de la Nación, el juez de segunda instancia estimó que de los hechos relatados y de las pruebas que obraban en el proceso, no se advertía que la conducta asumida por los

demandantes pudiera ajustarse a tipo penal alguno y que, por el contrario, “lo que se evidencia es la existencia de controversias de derecho privado con ocasión de la ejecución de un contrato de concesión minera”.

El abogado de la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.”, mediante escrito presentado ante esta Corporación, afirmó que ya se habían abierto formalmente investigaciones contra ALFREDO TASCÓN AGUIRRE y CARLOS ALBERTO MEJÍA MEJÍA por los delitos de fraude procesal y falso testimonio, y contra CLAUDIA MARIA JIMENEZ ISAZA y OSCAR LIBARDO CAMPO VELASCO por falso testimonio.

Según consta en Oficio 63 del 11 de septiembre de 1998 suscrito por el Fiscal Seccional 36 adscrito a la Unidad de Delitos contra la Administración de Justicia y delitos varios, se inició “investigación sumaria” contra las mencionadas personas, “atendiendo copias compulsadas del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle”.

El abogado MORENO RUMIE alegó que la titularidad de la acción penal corresponde al Estado y se ejerce exclusivamente por la Fiscalía General de la Nación durante la etapa de la investigación y por los jueces competentes durante la etapa de juicio, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 250 de la Carta Política y 24 del Código de Procedimiento Penal. Y resaltó que, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 153 del Código Penal, los servidores públicos están obligados a denunciar la comisión de los hechos punibles, que por cualquier medio llegaren a conocer, so pena de incurrir en abuso de autoridad por omisión de denuncia.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

#### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el caso de la referencia, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política y por el Decreto 2591 de 1991.

#### 2. La cosa juzgada en materia de tutela. Principio non bis in ídem

En primer lugar esta Corporación deberá establecer si en el presente caso se dan los supuestos de la cosa juzgada en materia de tutela, puesto que en anterior proceso de amparo constitucional instaurado por CLAUDIA MARIA JIMÉNEZ ISAZA la Corte Suprema de

Justicia había determinado que las resoluciones de la Fiscalía contra las cuales se dirigió la acción de tutela que ahora se estudian, no conformaban una vía de hecho.

En dicho proceso de tutela la peticionaria dirigió su acción contra la “COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A.” y contra el Fiscal 89 de la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de la ciudad de Cali, con el fin de obtener la protección de sus derechos a la vida e integridad personal, al ambiente sano y al libre desarrollo de la personalidad (folios 53 del expediente y 32 a 38 del cuaderno de pruebas aportadas por la sociedad minera). Después de haberse decretado la nulidad de lo actuado por falta de debida integración del contradictorio -en tanto no fue notificado de la existencia del proceso el respectivo Fiscal, que a la postre no era el 89 sino el Fiscal 112-, y una vez surtida nuevamente la primera instancia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, al desatar la impugnación interpuesta por el apoderado de la compañía minera contra el fallo proferido por el Tribunal Superior de Cali, resolvió declarar improcedente esa acción de tutela. Dichas decisiones judiciales no fueron revisadas por la Corte Constitucional.

La Corte Suprema estimó que “la peticionaria no se halla en situación de indefensión ante la firma demandada. Prueba de ello es que, con antelación a la instauración de la tutela, promovió un idóneo y excluyente medio de defensa judicial cual es la acción de cumplimiento de carácter ambiental...(...) contra la C.V.C., mecanismo que de prosperar implicaría la efectiva protección de sus derechos fundamentales...” (ver folios 24 y 25 del anexo 3). Cabe aclarar que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca había declarado la viabilidad de dicha acción de cumplimiento, pero defiriendo la orden de cumplimiento a la resolución del proceso penal.

En cuanto a la decisión adoptada por la Fiscalía de suspender la orden de la C.V.C., la Corte Suprema consideró que no constituía una vía de hecho, ya que aquélla estaba encaminada a restablecer el Derecho.

En el presente asunto los demandantes son dos personas distintas a aquella que instauró la anterior acción de tutela. Ahora bien, es importante resaltar que los efectos producidos por la no ejecución del acto administrativo emanado de la C.V.C. se han concretado en forma diferente, pues los intereses y derechos de unos y otros son diversos. En efecto, CLAUDIA JIMENEZ ISAZA habita muy cerca de la cantera, mientras que los ahora demandantes no

residen en el lugar. Los daños que cada uno de ellos pudiera haber sufrido son de índole e intensidad diferentes y no necesariamente aquella peticionaria representó los derechos e intereses de ALFREDO TASCÓN y de la sociedad "CARLOS ALBERTO MEJÍA Y CIA. S.C.S." en el anterior proceso de amparo, sobre todo si se tiene en cuenta que los fallos de tutela surten efectos solamente inter partes, de conformidad con lo establecido por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Al respecto vale la pena reiterar lo que la jurisprudencia de esta Corte ha dicho sobre la cosa juzgada:

"Como quiera que el significado primigenio de los principios de non bis in idem y de cosa juzgada consiste en impedir que los hechos o conductas debatidos y resueltos en un determinado proceso judicial vuelvan a ser discutidos por otro funcionario en un juicio posterior, esta Corporación ha considerado que la relación que debe existir entre los hechos, el objeto y la causa de esos dos procesos debe ser de identidad. En efecto, la jurisprudencia señala que debe tratarse de motivos idénticos,<sup>1</sup> de juicios idénticos,<sup>2</sup> del mismo hecho,<sup>3</sup> del mismo asunto<sup>4</sup> o de identidad de objeto y causa.<sup>5</sup> Así, por ejemplo, la Corte ha estimado que no se violan los principios constitucionales en comento cuando una misma conducta es juzgada por dos jurisdicciones diferentes con base en normas de categoría, contenido y alcance distintos.<sup>6</sup>

5. El fenómeno de la cosa juzgada ocurre cuando entre dos procesos judiciales se presenta una serie de identidades procesales que determinan que, en el segundo juicio, al juez le resulte vedado pronunciarse sobre aquellas cuestiones sobre las que concurren las anotadas identidades. En Colombia, los criterios que permiten determinar si, en cierto caso, existe cosa juzgada se encuentran establecidos en los distintos códigos de procedimiento. Sin embargo, los "principios tutelares" - como los ha denominado el Consejo de Estado<sup>7</sup> - de esta institución jurídica son los establecidos en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, los cuales son aplicables a otros procedimientos y, en especial, al contencioso administrativo.<sup>8</sup> La norma señalada indica que existe cosa juzgada entre dos procesos judiciales y ésta puede ser declarada en el juicio posterior cuando: (1) ambos procesos versan sobre el mismo objeto (eadem res); (2) ambos juicios se fundan en la misma causa (eadem causa petendi); y, (3) existe identidad jurídica de partes (eadem conditio personarum) entre ambos procesos. La jurisprudencia colombiana ha estimado que, mientras

los dos primeros elementos constituyen el límite objetivo de la cosa juzgada y responden, respectivamente, a las preguntas acerca de sobre qué se litiga y porqué se litiga, el último elemento constituye el límite subjetivo de la cosa juzgada<sup>9</sup>.

“Conforme a la jurisprudencia y la doctrina nacionales, el objeto de un proceso se encuentra definido tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de la administración de justicia (petitum), como por el pronunciamiento específico del órgano judicial en la parte resolutive de la respectiva sentencia con respecto al petitum. En relación con la causa petendi o causa de pedir, las mismas fuentes señalan que ésta hace referencia a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa petendi contiene, por una parte, un componente fáctico constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido no sólo por las normas jurídicas a las cuales se deben adecuar los hechos planteados sino, también, por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica” (Cfr. Sentencia T-162 del 30 de abril de 1998. Sala Tercera de Revisión. M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

“Ahora bien, para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada, que en materia de tutela implica también la imposibilidad de nueva decisión judicial sobre los asuntos que ya han sido sometidos al examen de los jueces, es necesario que se presente respecto de los procesos de los que se predica coincidencia la triple identidad de las partes, las pretensiones y los hechos.

Respecto de las partes, no puede afirmarse que exista tal identidad, cuando las personas que instauran las acciones son diferentes, aunque podría el juez verificar en casos concretos si sujetos procesales interesados que ya fueron partes en el mismo asunto han acudido en la segunda oportunidad a la tutela por interpuesta persona para disimular su temeridad. En tales asuntos es evidente que se estaría actuando de modo fraudulento y con la pretensión de engañar a la administración de justicia, lo que implicaría no sólo la negación del amparo, al hacer el juez que prevaleciera la realidad sobre las apariencias, y al procurar el imperio de la cosa juzgada, sino la iniciación de las pertinentes investigaciones para sancionar la enunciada conducta.

Pero no se siguen esas consecuencias al no establecerse tan grave circunstancia sino apenas una coincidencia parcial de una misma persona en dos procesos distintos. Por ejemplo, cuando en un caso el individuo actúa en su propio nombre, y en el otro, sobre hechos y con pretensiones divergentes, aparece incluido dentro de un grupo mayor (asociación, sociedad, establecimiento educativo, sindicato, etc.), no puede arribarse desde el comienzo a la conclusión acerca de la existencia de identidad entre las partes, menos todavía si en uno de los procesos obra un ente dotado de personería jurídica, o si son dos personas jurídicas o naturales diferentes. Para desvelar en similares ocasiones lo ocurrido, el juez deberá escudriñar cuidadosamente la situación de cada sujeto procesal y de los respectivos juicios, y aun confrontar la parcial identidad subjetiva con los otros aludidos elementos de coincidencia exigidos para que se configure la cosa juzgada. El juez debe presumir la buena fe del actor y sólo deducir la mala fe si logra probarla". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-382 del 30 de julio de 1998. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Con base en lo anterior, considera la Corte que en el presente caso no se dan los presupuestos para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada en materia de tutela, pues resulta evidente la ausencia de identidad entre las partes en los dos procesos de amparo. Por tanto, se procederá a entrar en el fondo del asunto objeto de litis.

### 3. Incompetencia de la Fiscalía General de la Nación para suspender actos administrativos. Configuración de una vía de hecho

Las atribuciones de la Fiscalía General de la Nación, en ejercicio de su quehacer constitucional, contemplado en el artículo 250-1 de la Constitución Política, según el cual puede "tomar las medidas necesarias para hacer efectivos el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios ocasionados por el delito", no llegan hasta la radicación en ella de jurisdicción ni de competencia para suspender o revocar actos administrativos.

Es cierto que, como lo expuso la Sala Novena de Revisión mediante Sentencia T-029 del 16 de febrero de 1998, "al haberse calificado provisionalmente la realización del delito, dentro de la etapa de instrucción, la Fiscalía está obligada a tomar las medidas necesarias, tendientes a hacer cesar los efectos del ilícito y evitar su prolongación en lo sucesivo" y que, "tratándose de actuaciones policivas o administrativas originadas por medios ilícitos es a la jurisdicción penal a la cual compete la investigación de los factibles delitos". (Subraya la

Corte).

Pero debe observarse que la hipótesis de la cual partió la indicada Sentencia fue muy específica y estuvo relacionada con una actuación iniciada “por medios ilícitos”, aspecto que, siendo esencial allí, no se controvierte en este evento. El proceso penal iniciado respecto de la actuación de la C.V.C. presenta características diferentes, en las que nada tienen que ver los medios utilizados por unos funcionarios para iniciar los trámites administrativos a su cargo.

En consecuencia, lo acontecido en este caso no puede analizarse bajo la óptica de la providencia en mención -sólo aplicable al asunto allí considerado- y debe remitirse, por el contrario, a los principios generales que, según la Carta Política, definen claramente la competencia para resolver acerca de la suspensión, modificación o anulación de los actos administrativos.

Tales decisiones no han sido confiadas por la Constitución al Fiscal General de la Nación ni a los funcionarios que de él dependen, sino al Contencioso Administrativo, ni puede entenderse que, a propósito de las investigaciones que se adelantan en materia criminal, pueda la Fiscalía desplazar a los tribunales administrativos y al Consejo de Estado en una de sus primordiales funciones: la de resolver sobre la validez de los actos de esa naturaleza, según que se ajusten o no al ordenamiento jurídico.

En otros términos, la vía de lo contencioso administrativo es la adecuada para atacar las decisiones adoptadas por la administración, y si bien éstas pueden ser objeto de investigación penal, ello no supone necesariamente que sean los funcionarios judiciales que intervienen en la etapa de instrucción los competentes para determinar, por ejemplo, como ocurre en el presente caso, si un acto administrativo es o no válido y si puede seguir produciendo efectos o es pertinente retirarlo del sistema jurídico o de suspenderlo en su vigencia.

Más aún, en el asunto sub lite debe resaltarse que los actos administrativos expedidos por la C.V.C. no solo han sido objeto de investigación penal, sino que contra tales resoluciones se instauró acción de nulidad y restablecimiento del derecho por parte del interesado, sin que el Tribunal -ese sí competente- accediera a decretar la suspensión provisional de aquéllos. Lo anterior resulta ser, además de un contrasentido y un desconocimiento de lo resuelto por la

jurisdicción especializada.

Ahora bien, el alcance del artículo 250 de la Constitución debe entenderse en concordancia con lo prescrito en el artículo 238 *ibídem*, en virtud del cual la Constitución otorgó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la facultad de suspender provisionalmente “por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial”.

Cabe recordar que los motivos y requisitos a los cuales remite la disposición constitucional están señalados expresamente en el Código Contencioso Administrativo (art. 152). Es así como la Carta Política ha perseguido que la Administración no se paralice por una decisión judicial que provenga de su propio arbitrio. Por ello la suspensión de un acto administrativo sólo puede ser decretada, en principio, por el juez administrativo, o inaplicada en el caso concreto por el juez constitucional con el fin de proteger los derechos fundamentales, según lo determina el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991 (ver Sentencia de la Sala Plena de esta Corporación SU-039 del 3 de febrero de 1997. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell).

A este último respecto, la jurisprudencia ha diferenciado la suspensión provisional de la extraordinaria figura de la inaplicación de un acto administrativo a una situación concreta en materia de tutela, autorizada por el artículo 8 del Decreto 2591 de 1991, insistiendo en que la potestad de suspender los actos administrativos está reservada a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo:

“...tratándose de actos administrativos, la consagración de esta figura no puede interpretarse en el sentido de que todo juez haya quedado autorizado para decretar la suspensión provisional de aquellos, dentro del trámite propio de las acciones de tutela. Ello implicaría una ruptura de los linderos que la propia Carta Política ha establecido entre las jurisdicciones, en cuanto disposición constitucional expresa reserva esa atribución a la Contencioso Administrativa (artículo 238 C.N.), tal como lo manifestó esta Corte en Sentencia T-01 del 3 de abril de 1992.

La norma legal en mención dice en su último inciso:

“Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás

procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, si el juez lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso". (Subraya la Corte).

Como puede verse, lo que es posible decretar en esta hipótesis es una inaplicación temporal al caso concreto, considerada la particular y específica situación en que se encuentra el solicitante, así que no recae propiamente sobre la materialidad del acto administrativo, como sí acontece con la figura de la suspensión provisional. No tiene, entonces, el alcance de la misma y, por ende, excepción hecha de la inaplicación que pueda favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella.

Debe repararse por otra parte en que el punto materia de análisis -a diferencia del que constituye el objeto de la providencia mediante la cual se resuelve acerca de la solicitud de suspensión provisional en los procesos contencioso administrativos- no es el relativo a una posible oposición flagrante entre el acto demandado y las normas superiores a las que está sometido, sino la situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya aplicación concreta implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, es claro que -considerada la función que cumple la tutela como mecanismo protector de los derechos fundamentales y el contexto de la norma transcrita- la posibilidad de ejercer la acción en forma conjunta con las que proceden ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, no puede interpretarse en el sentido de hacer que en tal caso su trámite deba surtirse forzosamente ante los tribunales administrativos, entendimiento que limitaría ostensiblemente las posibilidades de protección judicial. Lo que la norma legal permite, aunque no haya utilizado con propiedad el término "conjuntamente", es el ejercicio simultáneo de la acción ante el juez de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y de las pertinentes ante la jurisdicción especializada.

De las precedentes consideraciones se infiere que, ante acciones instauradas respecto de actos administrativos, el juez de tutela no puede asumir la facultad que le confiere la norma mencionada como una autorización de la ley para sustituir al Contencioso Administrativo en

la definición sobre la validez de aquellos, ni suponer que podría suspenderlos provisionalmente pues ello representaría invadir el ámbito constitucional de dicha jurisdicción. De allí los precisos términos usados por el legislador para definir el objeto al que ha de circunscribirse la orden judicial para el evento en que prospere la solicitud de tutela transitoria". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-203 del 26 de mayo de 1993. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Si ello es así, inclusive cuando están de por medio derechos fundamentales, ningún sentido tendría, a la luz de la Constitución, que dentro de un proceso penal, por conductas individuales de servidores públicos, resultaran suspendidos o anulados, por decisión de la Fiscalía, los efectos de los actos administrativos que aquéllos hayan dictado.

Además, esta Sala de la Corte estima que las decisiones adoptadas en el proceso por los fiscales, en lo concerniente a actos administrativos, implican franco desconocimiento de lo previsto en los artículos 64 y 66 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), que disponen, en relación con la fuerza ejecutoria de aquéllos:

"Artículo 64. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados".

"Artículo 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

1. Por suspensión provisional.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan su vigencia.

Si violó, en consecuencia, la cosa juzgada constitucional, ya que la Corte, mediante Sentencia C-069 del 23 de febrero de 1994 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara) expresó:

“...el acto administrativo tiene carácter ejecutorio, produce sus efectos jurídicos una vez cumplidos los requisitos de publicación o notificación, lo cual faculta a la Administración a cumplirlo o a hacerlo cumplir.

La fuerza ejecutoria de los actos administrativos, es decir, su ejecutividad, depende entonces de dos aspectos fundamentales: la presunción de legalidad del acto administrativo, siempre que no haya sido desvirtuada, y su firmeza, que se obtiene según el artículo 62 del Decreto 01 de 1984, cuando contra los actos administrativos no proceda ningún recurso, o los recursos interpuestos se hayan decidido, o no se interpongan recursos o se renuncie expresamente a ellos, o cuando haya lugar a la perención, o se acepten los desistimientos.

(...)

Los actos administrativos, por regla general, son obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o declarados nulos por la jurisdicción contencioso administrativa. Por ello la norma demandada comienza por señalar que “Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo”. La pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, ocurre de manera excepcional, de conformidad con las causales establecidas por la ley, y en particular por el artículo 66 del Decreto 01 de 1984, parcialmente acusado.

De esta manera, el citado precepto consagra por una parte la obligatoriedad de los actos administrativos como regla general “salvo norma expresa en contrario”, y como excepciones la pérdida de fuerza ejecutoria, por suspensión provisional, por desaparición de sus fundamentos de hecho de derecho, eventos denominados por la jurisprudencia y la doctrina, el decaimiento del acto administrativo; por el transcurso del tiempo, es decir cuando al cabo de cinco años de estar en firme, la Administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos; por cumplimiento de la condición resolutoria a que esté sometido; y cuando pierdan su vigencia (vencimiento del plazo)”.

4. Violación del debido proceso a persona que no fue parte dentro del mismo.

Aunque puede afirmarse que por regla general se viola el debido proceso a la persona que precisamente hizo parte del mismo, lo cierto es que ocasionalmente puede suceder que quien no participó en el juicio, pueda ver afectados o vulnerados sus derechos, justamente a raíz de las decisiones que se adoptan en el curso del proceso.

En el presente caso, si bien los demandantes no son parte dentro del proceso penal, sí se ven afectados por la decisión que dentro de éste adoptó la Fiscalía General de la Nación consistente en suspender los actos administrativos que ordenaron el cierre de la cantera, pues existe por su parte un interés particular -sin contar el interés general que está implícito en ello, por tratarse de una medida que pretende proteger el medio ambiente- en que las decisión adoptada por la Administración se ejecute, habida cuenta de que los demandantes .

Por las razones precedentes, esta Sala concederá la tutela al derecho al debido proceso de los demandantes, declarando la Fiscalía incurrió en una vía de hecho, consistente en arrogarse el ejercicio de una función que ni constitucional ni legalmente le ha sido atribuida. No sólo hay evidente falta de competencia sino que se presenta una clara falta de jurisdicción, con lo cual la actuación cumplida por tal organismo se revela ostensiblemente como ilegítima.

No puede olvidarse que la jurisdicción y la competencia de quien adelanta una actuación judicial o administrativa son requisitos esenciales para que pueda configurarse el debido proceso.

Por tanto, deberán dejarse sin efecto las decisiones de la Fiscalía, sólo en cuanto atañe a la suspensión del acto administrativo.

Por último es necesario contestar que, no encontrando el juez constitucional ningún indicio en las pruebas que obran en el expediente para deducir que se haya cometido delito alguno, la Sala no accederá a revocar la decisión que el Consejo de Estado adoptó en tal sentido.

La presente decisión de la Corte Constitucional recae exclusivamente sobre la vía de hecho en que incurrieron funcionarios de la Fiscalía General de la Nación, y por tanto solamente se concede la tutela en lo relativo a la indebida suspensión de actos administrativos que, entonces, deben recobrar su vigor.

No se ocupa esta Corporación del proceso penal que se adelanta, pues el amparo solicitado no alude al mismo, ni interesa en cuanto tal a los accionantes; y su continuación, así como las decisiones que al respecto hayan de ser adoptadas, corresponden a la Fiscalía, en ejercicio de sus funciones constitucionales. Estas, desde luego, no comprenden las propias y exclusivas de la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.

## DECISION

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

## RESUELVE:

Primero.- REVOCAR parcialmente el fallo del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera-, proferido el 17 de septiembre de 1998, por medio del cual denegó la tutela.

En su lugar, SE CONCEDE la protección del derecho al debido proceso de los demandantes. En consecuencia, se deja sin efectos el numeral tercero de la Resolución 4-010 del 25 de junio de 1998, proferida por la Unidad de Fiscalía Delegada ante el Tribunal Superior de Santiago de Cali, que dispuso la no ejecución, por parte del Alcalde de Yumbo, del acto administrativo expedido por la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, mediante el cual se prohibió a la "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A." ejercer "su actividad de explotación del yacimiento de materiales de construcción de la Cantera Dapa, en el actual frente de explotación y las áreas de la nueva proyección de la explotación minera identificadas como zonas A, B y C, presentada en el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental presentado a evaluación de la C.V.C." (artículo segundo de la Resolución 0727 del 11 de junio de 1996 expedida por la Dirección General de la C.V.C.).

Segundo.- CONFIRMAR la providencia del Consejo de Estado en cuanto denegó la solicitud del apoderado de la "COMPAÑÍA MINERA DAPA S.A." de compulsar copias del expediente con destino a la Fiscalía General de la Nación -Seccional Cali-.

No obstante, al Fiscal General de la Nación se remitirá copia del expediente y de esta Sentencia para que verifique la actuación de sus subalternos.

Tercero.- REMÍTASE copia de la presente providencia al Fiscal General de la Nación.

Cuarto.- DESE cumplimiento a lo prescrito en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente de la Sala

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PBLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General

1 SC-479/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero).

2 SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

3 ST-520/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-543/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-368/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-575/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-214/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

4 ST-652/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

5 SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez).

6 ST-413/92 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-096/93 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez); SC-319/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-259/95 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-244/96 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

7 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 23 de 1974.

8 Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de octubre 23 de 1974.

9 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia de enero 18 de 1983 (MP. José María Esguerra Samper).