

Sentencia T-404/14

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

En el caso específico de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, este Tribunal ha puntualizado que, en principio, es improcedente, en tanto la persona cuenta con otro medio de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Incluso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé en sus artículos 229 y siguientes la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para evitar la vulneración de los derechos fundamentales. No obstante, se ha sostenido que, de manera excepcional, la tutela procede contra los actos de dicha naturaleza bajo dos supuestos: (i) como mecanismo transitorio, en los eventos en que se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y (ii) como mecanismo definitivo, cuando la acción judicial ordinaria no sea idónea o eficaz para la protección de los bienes jurídicos en juego.

NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR-Jurisprudencia constitucional

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Jurisprudencia constitucional

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto

El derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello, es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretende poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en

que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción.

LEGALIZACION CONCESIONES DE EXPLOTACION DE MINERIA TRADICIONAL-Trámite de notificación en el procedimiento de legalización

LEGALIZACION CONCESIONES DE EXPLOTACION DE MINERIA TRADICIONAL-Vulneración por irregularidad en notificación de actos administrativos en proceso de legalización de minería tradicional

La falta o irregularidad de la notificación de los actos administrativos trae como consecuencia la ineficacia de los mismos, en tanto en virtud del principio de publicidad se hace inoponible cualquier decisión de determinada autoridad administrativa que no es puesta en conocimiento de las partes y de los terceros interesados bajo los estrictos requisitos establecidos por el legislador. En el caso objeto de estudio, la irregularidad se abrió paso ante la falta de notificación de la decisión al accionante, que fue la persona autorizada por los solicitantes para realizar los trámites y actuaciones ante la autoridad minera. Si bien tal autorización no era válida para los trámites mineros o para impugnar las decisiones de las autoridades, sí tenía efectos para los trámites de notificación personal por intermedio de otra persona, toda vez que para ello el legislador no exige la calidad de abogado titulado o las notas de presentación personal.

Referencia: expediente T-4228203

Acción de tutela interpuesta por el señor Néstor Leoncio Hernández Valero en contra de la Agencia Nacional de Minería.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

La Sala Quinta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Andrés Mutis Vanegas (E), Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que confirmó el proferido por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Bucaramanga, en la acción de tutela instaurada por el señor Néstor Leoncio Hernández Valero en contra de la Agencia Nacional de Minería.

I. ANTECEDENTES

El señor Néstor Leoncio Hernández Valero interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio con el fin de que se suspendan los efectos de la Resolución núm. 002200 del 25 de abril de 2013, expedida por la Vicepresidencia de Contratación y Titulación de la Agencia Nacional de Minería, mientras se surte el respectivo proceso ante la jurisdicción contencioso administrativa, por considerar que a través del mencionado acto administrativo fueron vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa. Para fundamentar su pretensión relató los siguientes:

1. Hechos.

1.1. El 3 de mayo de 2010, los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez radicaron una solicitud de legalización de minería tradicional ante el entonces Instituto Colombiano de Geología y Minería - Ingeominas-, siendo asignado al expediente la placa núm. LE3-15531X.

1.2. En el memorial de radicación los solicitantes designaron al señor Néstor Leoncio Hernández Valero para firmar cualquier decisión y ejercer la representación ante las autoridades mineras.

1.3. En el transcurso del trámite, a través de escrito radicado el 20 de octubre de 2010, el señor Néstor Leoncio Hernández Valero informó sobre el cambio de dirección para efecto de las notificaciones.

1.4. Mediante Resolución núm. 001049 del 17 de mayo de 2011, Ingeominas rechazó la solicitud de legalización de minería tradicional por considerar que la misma “se superpone totalmente con un área de exclusión de la actividad minera ‘RESERVA FORESTAL-ZONA DE PROTECCIÓN-CORPOCHIVOR’”. En la parte resolutive del acto administrativo se dispuso lo

siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Rechazar la solicitud de legalización de minería tradicional No. LE3-15531X, presentada por los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez, para la explotación de un yacimiento calificado técnicamente como CARBÓN TÉRMICO, ubicado en la jurisdicción de los municipios de CHINAVITA Y UMBITA departamento de BOYACÁ, por las razones expuestas en la parte motiva del presente proveído”.

(...)

ARTÍCULO TERCERO: Notificar personalmente el presente acto administrativo a través del grupo de Información y Atención al Minero, al Representante Legal de los solicitantes el señor NESTOR L. HERNANDEZ VALERO o en su defecto, mediante edicto (...). (Resaltado fuera de texto).

1.5. El 9 de agosto de 2009 el señor Constantino Torres Arévalo presentó recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto mediante la Resolución núm. 002200 del 25 de abril de 2013. En este acto administrativo la Agencia Nacional de Minería revocó la Resolución núm. 001049 de 2011 y rechazó nuevamente la solicitud de legalización de minería tradicional, esta vez, bajo el argumento de existir “una nueva causal de rechazo en el área técnica”.

1.5.1. Previo a analizar el asunto de fondo, la Agencia hizo referencia al poder especial de representación otorgado al señor Hernández Valero. Citó el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo referente a los requisitos para interponer recursos, según el cual “(...) Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente”.

Asimismo, hizo referencia al artículo 270 del Código de Minas que regula la presentación de la propuesta del contrato de concesión, según el cual “Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros podrá hacerse directamente o por medio

de abogado titulado con tarjeta profesional”.

1.5.2. Con base en la referida normatividad la Agencia concluyó que el poder otorgado al señor Hernández Valero no cumplió las formalidades de rigor, toda vez que no se demostró su calidad de abogado titulado y, además, porque el oficio no contó con las respectivas notas de presentación personal, ante notario o ante la autoridad minera. Explicó que “para lo único que tienen efecto dichos oficios, es para trámites de notificación personal, puesto que esta puede ser delegada en oficio simple y a cualquier persona natural mayor de edad”. Con base en las consideraciones previamente descritas, dispuso en la parte resolutive:

“ARTÍCULO SEGUNDO.- RECHAZAR la solicitud de legalización de minería tradicional No. LE3-15531X, presentada por los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez, para la explotación de un yacimiento calificado técnicamente como CARBÓN TÉRMICO, ubicado en la jurisdicción de los municipios de CHINAVITA Y ÚMBITA departamento de BOYACÁ, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución.

(...)

ARTÍCULO CUARTO.- Notificar personalmente del presente acto administrativo a los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez, a través del Grupo de Información y Atención al Minero de la Vicepresidencia de Contratación y Titulación o en su defecto procédase a la notificación mediante edicto”. (Resaltado fuera de texto).

1.6. De esta manera, el señor Hernández Valero instauró acción de tutela por considerar que la Agencia Nacional de Minería vulneró sus derechos al debido proceso y a la defensa, al omitir notificarlo de esta última actuación administrativa cuando en otra oportunidad ya le había sido reconocida la calidad de representante. A su juicio, tal circunstancia generó que no fuera posible hacer uso del recurso de reposición en vía gubernativa y que ahora la única instancia para controvertir el acto sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De igual forma, aclaró que la tutela fue interpuesta como mecanismo transitorio, no con el ánimo de controvertir la legalidad del acto, sino con el objeto de suspender los efectos que

se derivan del mismo, que traen la interrupción de la actividad minera por parte de los solicitantes, quienes dependen de los recursos económicos provenientes de la explotación de carbón.

1.7. Como consecuencia, solicita que se ordene a la Agencia Nacional de Minería suspender provisionalmente la aplicación de la Resolución núm. 002200 del 25 de abril de 2013, de conformidad con lo establecido en el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991 o, en su defecto, ordenar que no se aplique en virtud de lo dispuesto en el artículo 8° de la misma normatividad, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2. Contestación de la entidad accionada.

2.1. El representante legal de la Agencia Nacional de Minería informó que a folio 2 del expediente núm. LE3-15531X consta el documento donde los peticionarios designaron como representante al señor Hernández Valero para firmar cualquier decisión y ejercer la representación ante la Autoridad Minera. Sin embargo, explicó que no se acreditó la calidad de abogado titulado del señor Hernández y por lo mismo, no contaba con la facultad para intervenir en los trámites mineros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del Código de Minas.

Manifestó que en la Resolución núm. 002200 de 2013 dejó claro a los solicitantes mineros que el señor Hernández Valero no se encontraba facultado para ejercer la representación legal ante la autoridad minera, razón por la cual ordenó en dicho acto administrativo notificar únicamente a los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez.

2.2. En lo referente a la afirmación del accionante según la cual la autoridad minera ya había reconocido de manera expresa la calidad de representante, adujo nuevamente que el señor Hernández Valero no contaba con los requisitos para ejercer tal representación. Además, señaló que si bien en la Resolución núm. 001049 de 2011 se mencionó, para efectos de la notificación, que el actor era el representante legal, tal decisión fue revocada mediante la Resolución núm. 00220 de 2013, donde se mencionó que tal poder no gozaba de los presupuestos legales para ejercerla.

2.3. Finalmente, refiere que no se encuentran demostrados los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, en tanto el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial, como las acciones contenciosas administrativas contra los actos que deciden de forma definitiva situaciones de carácter particular.

3. Decisiones objeto de revisión constitucional.

3.1. Primera instancia

La Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de veintisiete (27) de septiembre de 2013, negó el amparo solicitado al considerar que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que, de no resultar protegido por vía judicial de manera inmediata, “perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular”.

Agregó que la acción de tutela no puede reemplazar las figuras procesales destinadas a obtener la protección de sus derechos, ni subsanar la negligencia de las partes en hacer uso de los mismos dentro de los términos legalmente establecidos para ello.

3.2. Impugnación

Mediante escritos del 5 y 15 de noviembre de 2013, el señor Hernández Valero citó los artículos 66[1] y 67[2] del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) referentes a la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Señaló que en la solicitud de legalización de minería, donde a la vez fue otorgado el poder de representación por parte de los peticionarios, consta la correspondiente presentación personal ante la autoridad minera, por lo cual era la persona debidamente autorizada por los interesados para realizar los actos de notificación personal.

Mencionó que los solicitantes lo facultaron para que los representara ante las autoridades mineras, precisamente porque se encuentran en una zona rural del Municipio de Úmbita (Boyacá), donde se les dificulta recibir las comunicaciones expedidas durante el trámite.

Explicó que la autoridad minera, al reconocer la calidad de representante en la Resolución

núm. 001049 de 2011, generó una situación frente a los administrados de confianza legítima que impide que la administración actúe de manera sorpresiva desconociendo actuaciones preexistentes que gozan de presunción de legalidad.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante sentencia de veintiuno (21) de noviembre de 2013 confirmó el fallo de primera instancia, al no encontrar constancia que evidencie la existencia de un daño o amenaza de carácter irremediable y que afecte a nivel general a toda la población del sector donde ocurría la exploración y explotación minera.

Adicionalmente, explicó que el actor no ostenta la calidad de abogado, razón por la cual no puede representar legalmente a los solicitantes y agregó, que a pesar del reconocimiento de representación del actor por parte de los solicitantes, no se acreditó la condición de abogado como lo exige el inciso 2° del artículo 270 del Código de Minas, ni demostró ser representante de una asociación o comunidad de minorías étnicas.

4. Pruebas.

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

- Fotocopia de la solicitud de legalización de minería tradicional o de hecho radicada ante Ingeominas el 3 de mayo de 2010. (Cuaderno original, folios 9 a 11).
- Fotocopia del escrito radicado el 20 de octubre de 2010 mediante el cual le fue informado a Ingeominas el cambio de dirección para notificaciones y correspondencia. (Cuaderno original, folio 13).
- Fotocopia de la Resolución núm. 001049 de 2010, por la cual se rechaza y se archiva la solicitud de legalización de minería tradicional. (Cuaderno original, folios 14 y 15).
- Fotocopia de la Resolución núm. 002200 de 2013, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución núm. 001049 de 2011. (Cuaderno original, folios 19 a 28).

5. Trámite surtido ante la Corte Constitucional.

5.1. Teniendo en cuenta que el señor Néstor Leoncio Hernández Valero solicita la protección del derecho fundamental al debido proceso, ante la presunta omisión por parte de la Agencia Nacional de Minería de notificar la resolución núm. 002200 del 25 de abril de 2013, mediante la cual resolvió el recurso de reposición dentro del procedimiento de legalización de minería tradicional, la Corte practicó las siguientes pruebas:

(i) Solicitó a la Agencia Nacional de Minería que informara si la citada resolución fue notificada al señor Néstor Leoncio Hernández Valero, considerando que en ella se decidió, entre otros, el asunto de la representación que venía siendo ejercida por este dentro de la referida petición.

(ii) En la Resolución núm. 002200 de 2013 la entidad manifiesta que el escrito de solicitud de legalización de minería no cuenta con las respectivas notas de presentación personal por parte del señor Néstor Leoncio Hernández Valero, ante notario o ante la autoridad minera. Sin embargo, el accionante asegura que dicho trámite sí se realizó ante esa autoridad. Por lo anterior, la Sala pidió la copia auténtica de la solicitud así como las actuaciones que permitieran aclarar tal circunstancia.

5.2. En virtud del anterior requerimiento, la Agencia Nacional de Minería informó a este Despacho:

(i) “Efectivamente la Resolución núm. 002200 del 25 de abril de 2013 fue notificada conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la misma y de acuerdo a lo que consta en el oficio dirigido a los señores Leoncio Hernández Amaya, Constantino Torres Arévalo, Tiberio Torres y Joaquín Sierra Hernández con radicado 20132120115461 de fecha 03 de mayo de 2013, enviado a través de la empresa de correo certificado 4-72 con número de guía RN014205653CO, a la dirección aportada por los solicitantes que corresponde a la Carrera 6 # 6-71 del municipio de Úmbita (Boyacá) y recibido por la señora María Consuelo Hernández (...)”.

(ii) “Adjunto al presente oficio se encuentra copia auténtica de la solicitud de legalización de minería tradicional o de hecho, de pequeña minería, allegada a Ingeominas el día 03 de mayo de 2014 (sic) y suscrita por los señores Leoncio Hernández Amaya, Constantino Torres Arévalo, Tiberio Torres, Joaquín Sierra Hernández y Néstor Leoncio Hernández Valero (en calidad de representante, con nota de representación personal)”[3].

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

2.1. Los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez radicaron solicitud de legalización de minería tradicional ante Ingeominas, documento en el cual designaron al señor Néstor Leoncio Hernández para firmar cualquier decisión y ejercer la representación ante las autoridades mineras.

Mediante la Resolución núm. 001049 de 2011 dicha entidad rechazó la solicitud por tratarse de una zona de reserva forestal, decisión que fue notificada al accionante.

Posteriormente, la Agencia Nacional de Minería al conocer el recurso de reposición que presentara uno de los interesados, por medio de la Resolución núm. 002200 de 2013 rechazó la solicitud de legalización de minería tradicional por no cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad vigente. Además, determinó que el poder otorgado al actor no cumplió con las formalidades que exige la ley -artículos 52 del Código Contencioso Administrativo y 270 del Código de Minas-, por cuanto no ostentaba la calidad de abogado. Por esa razón, la decisión fue notificada únicamente a los solicitantes.

Por lo anterior, el señor Hernández Valero interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Minería, al considerar que la falta de notificación de la última actuación administrativa le impidió hacer uso de los recursos que procedían contra la decisión.

2.2. Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Vulnera la Agencia Nacional de Minería el derecho fundamental al debido proceso administrativo de una persona a quien inicialmente le fue reconocida la calidad de representante de los solicitantes dentro del procedimiento de legalización de minería

tradicional, al resolver posteriormente que no ostentaba dicha calidad por no ser abogado titulado y porque la autorización no contaba con las notas de presentación personal ante notario o ante la autoridad minera?

(ii) ¿Debió la entidad accionada informarle a esa persona que ya no se tendría como parte legitimada dentro del procedimiento de legalización de minería tradicional, con el fin de que pudiera controvertir dicha decisión o hacer uso de los recursos que hubieran para ello?

2.3. Con el fin de dar respuesta a los anteriores interrogantes la Corte se pronunciará sobre los siguientes aspectos: (i) la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos; (ii) el derecho al debido proceso administrativo. Notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto; y (iii) el trámite de notificación en los procedimientos de legalización de minería tradicional. Con base en ello, (iv) resolverá el caso concreto.

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto.

3.1. El artículo 86 de la Constitución Política[4] prevé la acción de tutela como un mecanismo constitucional para la defensa inmediata de los derechos fundamentales de toda persona, cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. La misma norma dispone que ese instrumento de amparo es de carácter subsidiario y residual, lo que significa que procede solo en los casos en que el ciudadano no cuente con otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos.

La citada disposición establece una excepción a dicho carácter subsidiario, al señalar que la acción de tutela sería procedente, aun cuando el accionante cuente con otra vía judicial, en los casos en que se instaure como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[5]. Asimismo, el numeral 1° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 adiciona otra excepción según la cual la acción de tutela es procedente cuando el mecanismo no sea eficaz, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

3.2. La jurisprudencia de esta corporación ha desarrollado esta última excepción al principio de subsidiariedad, al disponer que la acción de tutela procede como mecanismo definitivo

de protección, en los eventos en que si bien el actor cuenta con otras instancias judiciales para la protección de sus derechos, estos últimos no son idóneos ni eficaces para tal fin[6].

Sin embargo, la Corte no quiso significar con ello que sea posible desplazar los mecanismos ordinarios dispuestos por el legislador para la protección de los derechos fundamentales, ni permitir que la acción de tutela se convierta en un mecanismo paralelo o ajeno a las vías alternas con que cuentan los ciudadanos como medios de defensa. Una interpretación de este tipo acarrearía desfigurar el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección y negar el papel del juez ordinario en idéntica tarea[7].

En ese sentido, es preciso que los jueces constitucionales estudien las particularidades propias de cada caso concreto para determinar la idoneidad y eficacia del mecanismo judicial alternativo, más allá de la simple existencia del mismo y sin olvidar que con ello no puede suplantarse la competencia del juez ordinario. Sobre el particular, se ha dicho lo siguiente:

“Sin embargo, y con el primordial objetivo de preservar la eficacia de la acción de tutela como mecanismo de protección jurídica de los derechos fundamentales, en numerosas ocasiones y de manera constante se ha manifestado por la jurisprudencia constitucional que es necesario realizar un análisis sustancial, y no simplemente formal, al evaluar la existencia de mecanismos ordinarios para la protección del derecho fundamental vulnerado o amenazado. En este sentido se ha insistido en que dicha evaluación no debe observar únicamente que el ordenamiento prevea la existencia de recursos o acciones para la solución por la vía jurídica de determinada situación, sino que en el contexto concreto dicha solución sea eficaz en la protección del derecho fundamental comprometido”[8] (Negrita fuera de texto).

3.3. En el caso específico de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter particular y concreto, este Tribunal ha puntualizado que, en principio, es improcedente, en tanto la persona cuenta con otro medio de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Incluso, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prevé en sus artículos 229 y siguientes la posibilidad de solicitar la suspensión provisional del acto administrativo para evitar la vulneración de los

derechos fundamentales.

No obstante, se ha sostenido que, de manera excepcional, la tutela procede contra los actos de dicha naturaleza bajo dos supuestos: (i) como mecanismo transitorio, en los eventos en que se pretenda evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y (ii) como mecanismo definitivo, cuando la acción judicial ordinaria no sea idónea o eficaz para la protección de los bienes jurídicos en juego[9].

Tratándose de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio, ha dicho la Corte que procederá “contra las actuaciones administrativas, cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable, caso en el cual el juez constitucional podrá suspender la aplicación del acto administrativo, mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”[10]. En cuanto a su procedencia como mecanismo definitivo, ha sostenido que en determinados casos, las acciones ordinarias como la de nulidad y restablecimiento del derecho “retardan la protección de los derechos fundamentales de los actores (...) y carecen, por la forma en que están estructurados los procesos, de la capacidad de brindar un remedio integral para la violación de los derechos del accionante”[11].

3.4. En definitiva, la acción de tutela fue instituida para proteger los derechos fundamentales de manera inmediata, por regla general, en los eventos en que la persona no cuente con otro medio de defensa judicial. Sin embargo, excepcionalmente, tal mecanismo es procedente cuando a pesar de contar con otras vías judiciales se pretende evitar la causación de un perjuicio irremediable o aquellas no son idóneas ni eficaces para garantizar de manera efectiva el derecho amenazado o conculcado.

4. Derecho al debido proceso administrativo. Notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

4.1. Derecho fundamental al debido proceso administrativo.

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha decantado el alcance del derecho fundamental al debido proceso como el deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de

respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción[12]. Así mismo, lo ha definido como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”[13].

Específicamente, sobre el derecho al debido proceso administrativo la Corte desde sus inicios, ha definido su alcance explicando que con la Carta de 1991 se produjo una innovación al elevar a rango de fundamental un derecho tradicionalmente de rango legal. En el texto superior anterior ese derecho buscaba inicialmente asegurar la libertad física extendiéndose posteriormente a procesos de naturaleza no criminal y demás formas propias de cada juicio. Con la nueva Constitución se amplió su ámbito garantizador con el deber de consultar el principio de legalidad en las actuaciones judiciales y en adelante las administrativas[14].

Dicha extensión a las actuaciones administrativas busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos y comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[15].

De ese modo, el debido proceso administrativo ha sido definido como un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración y que se materializa en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa[16], a través de los cuales se pretende asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y la garantía del derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados[17].

Con base en ello, la Corte ha expresado que con la garantía del derecho al debido proceso administrativo se materializan a su vez otras prerrogativas constitucionales, tales como: (i)

el principio de legalidad; (ii) el acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos; (iii) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; (iv) a que no se presenten dilaciones injustificadas; (v) el derecho de defensa y contradicción; (vi) el derecho de impugnación; y (vii) la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos[18], entre otras. Estas garantías se interrelacionan, de tal forma que no pueden ser aplicadas de manera aislada en los procesos judiciales o administrativos, por ejemplo, el principio de publicidad constituye una condición para el ejercicio del derecho de defensa[19].

4.2. Importancia de la notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Los actos administrativos han sido definidos como “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”[20]. Así mismo, la doctrina ha precisado que “son las manifestaciones de la voluntad de la administración tendentes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”[21].

Esa manifestación de voluntad se evidencia de diversas formas y por ello la doctrina y la jurisprudencia han catalogado las decisiones de las autoridades administrativas, entre otras, como actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular. Los primeros, “son aquellos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros”[22]. En tanto los segundos, “son de contenido específico y concreto; producen situaciones y crean efectos individualmente considerados”[23].

Para garantizar a las partes o a terceros interesados el conocimiento de lo decidido por determinada autoridad administrativa, el legislador estableció las diversas formas de notificación aplicables a cada una de las clases de acto administrativo referidas. La Corte ha resaltado en numerosas providencias la importancia del trámite de notificación de los actos administrativos de carácter particular y concreto. Al respecto, ha señalado:

“La notificación es el acto material de comunicación por medio del cual se ponen en conocimiento de las partes o terceros interesados los actos de particulares o las decisiones proferidas por la autoridad pública. La notificación tiene como finalidad garantizar el conocimiento de la existencia de un proceso o actuación administrativa y de su desarrollo, de manera que se garanticen los principios de publicidad, de contradicción y, en especial, de que se prevenga que alguien pueda ser condenado sin ser oído. Las notificaciones permiten que materialmente sea posible que los interesados hagan valer sus derechos, bien sea oponiéndose a los actos de la contraparte o impugnando las decisiones de la autoridad, dentro del término que la ley disponga para su ejecutoria. Sólo a partir del conocimiento por las partes o terceros de las decisiones definitivas emanadas de la autoridad, comienza a contabilizarse el término para su ejecutoria”[24]. (Resaltado fuera de texto).

Es así como la notificación cumple una triple función dentro de la actuación administrativa: (i) asegura el cumplimiento del principio de publicidad de la función pública, dado que mediante ella se pone en conocimiento de los interesados el contenido de las decisiones de la Administración; (ii) garantiza el cumplimiento de las reglas del debido proceso en cuanto permite la posibilidad de ejercer los derechos de defensa y de contradicción; y (iii) la adecuada notificación hace posible la efectividad de los principios de celeridad y eficacia de la función pública al delimitar el momento en el que empiezan a correr los términos de los recursos y de las acciones procedentes[25].

Adquiere especial relevancia resaltar que, no solo debe surtirse el trámite propio de la notificación, sino también que la misma debe realizarse en debida forma y de acuerdo a las formalidades expresamente instituidas por el legislador para ello. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha explicado que el debido y oportuno conocimiento de las actuaciones de la administración es un principio rector del derecho administrativo, en virtud del cual las autoridades están en la obligación de poner en conocimiento de los destinatarios los actos administrativos que profieran.

Esta actividad no puede ser desarrollada de manera discrecional, sino que se trata de un acto reglado en su totalidad[26]. Es así, como cualquier mecanismo procesal que impida ejercer el derecho de defensa, todo aquello que evite, limite o confunda a una persona para ejercer en debida forma sus derechos dentro de un trámite administrativo, atenta contra el

ordenamiento superior y las garantías judiciales[27].

De igual forma, poner en conocimiento los actos administrativos a través de actuaciones como la notificación, es una manifestación del principio de publicidad, el cual incide en la eficacia de las decisiones administrativas al definir la oponibilidad para los interesados y el momento desde el cual es posible controvertirlas[28]. En ese sentido, ha explicado esta corporación:

“La jurisprudencia ha considerado que este principio no es una mera formalidad, ya que consiste en dar a conocer, a través de publicaciones, comunicaciones o notificaciones[29], las actuaciones judiciales y administrativas a toda la comunidad, como garantía de transparencia y participación ciudadana, así como a las partes y terceros interesados en un determinado proceso para garantizar sus derechos de contradicción y defensa, a excepción de los casos en los cuales la ley lo prohíba por tratarse de actos sometidos a reserva legal”[30].

Lo anterior significa que si bien la publicidad de los actos administrativos no determina su existencia o validez, sí incide en la eficacia de los mismos, en tanto de ella depende el conocimiento de las partes o terceros interesados de las decisiones de la administración que definen situaciones jurídicas. Así lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el artículo 72[31], donde el legislador prevé que sin el lleno de los requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos la decisión.

4.3. En suma, el derecho al debido proceso administrativo ha sido consagrado como la garantía constitucional que tiene toda persona a un proceso justo que se desarrolle con observancia de los requisitos impuestos por el legislador, de tal forma que se garantice la validez de las actuaciones de la administración, la seguridad jurídica y el derecho de defensa de los administrados. Una de las maneras de cumplir con ello, es a través de las notificaciones de los actos administrativos, que pretende poner en conocimiento de las partes o terceros interesados lo decidido por la autoridad, permitiéndole así conocer el preciso momento en que la decisión le es oponible y a partir del cual puede ejercer el derecho de defensa y contradicción.

5. Trámite de notificación en el procedimiento de legalización de minería tradicional.

5.1. El procedimiento de legalización de minería tradicional se encuentra regulado en el Código de Minas -Ley 685 de 2001- que en su artículo 4° señala que los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que se señalan expresamente en ese código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados[32].

Así mismo, el artículo 14 dispone que únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional. De conformidad con el artículo 270 de dicha normatividad, la propuesta de contrato de concesión debe ser presentada por el interesado directamente o por medio de su apoderado ante la autoridad competente. De igual forma, dispone lo siguiente:

“(...) Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros, podrá hacerse directamente o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional. Los documentos de orden técnico que se presenten con la propuesta o en el trámite subsiguiente, deberán estar refrendados por geólogo, ingeniero de minas o ingeniero geólogo matriculados, según el caso, de acuerdo con las disposiciones que regulan estas profesiones”.

Esto significa, que cualquier actuación o intervención del interesado o de terceros, en lo que concierne a los trámites mineros, deberán efectuarse directamente o a través de un abogado titulado.

Por otro lado, el Título Séptimo de la Ley 685 de 2001 contiene las disposiciones procedimentales, entre ellas, el artículo 269, referente a las notificaciones de las providencias expedidas por las autoridades mineras y cuyo tenor dispone lo siguiente:

“La notificación de las providencias se hará por estado que se fijará por un (1) día en las dependencias de la autoridad minera. Habrá notificación personal de las que rechacen la propuesta o resuelvan las oposiciones y de las que dispongan la comparecencia o intervención de terceros. Si no fuere posible la notificación personal, se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos y si pasados tres (3) días después de su entrega, no concurriere a notificarse, se hará su emplazamiento por edicto que se fijará en lugar público por cinco (5) días. En la notificación personal o por edicto, se

informará al notificado de los recursos a que tiene derecho por la vía gubernativa y del término para interponerlos”.

De la anterior disposición se concluye que: (i) las decisiones que rechacen la propuesta de concesión o resuelvan oposiciones y de las que dispongan la comparecencia o intervención de terceros, deben ser notificadas personalmente; (ii) de no ser posible dicha notificación se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos; y (iii) si pasados tres días de la entrega del mensaje, no es posible notificar al interesado, se emplazará el edicto por un término de cinco días.

5.2. Como pudo observarse, el Código de Minas regula de manera íntegra el procedimiento que debe surtir ante las autoridades competentes para obtener los títulos mineros. No obstante, específicamente sobre las notificaciones de las decisiones proferidas en el transcurso del trámite, solamente se encuentra el artículo 269 previamente enunciado, en el cual no se contempla el supuesto en que el solicitante del título minero o el tercero interesado, pretenda otorgar una autorización para efectos de la notificación personal. Sobre ese punto, es preciso acudir a lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 962 de 2005[33]:

“Cualquier persona natural o jurídica que requiera notificarse de un acto administrativo, podrá delegar en cualquier persona el acto de notificación, mediante poder, el cual no requerirá presentación personal, el delegado sólo estará facultado para recibir la notificación y toda manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada. Las demás actuaciones deberán efectuarse en la forma en que se encuentre regulado el derecho de postulación en el correspondiente trámite administrativo. Se exceptúa de lo dispuesto en este artículo la notificación del reconocimiento de un derecho con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social”. (Resaltado fuera de texto).

Dentro de las normas procedimentales en materia administrativa se encuentran aquellas que consagran el deber de notificación de los actos proferidos por la administración. Para mayor ilustración, la Sala mostrará en forma comparativa la regulación de este aspecto en el Código Contencioso Administrativo (CCA) y en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Código Contencioso Administrativo

-Decreto 01 de 1984-.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-.

Artículo 44. Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado. (...)

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito.

Artículo 45. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia.

Artículo 48. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada, convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales. (...)

Artículo 66. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes.

Artículo 67. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse. (...)

Artículo 68. Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, se le enviará una citación a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el

expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, para que comparezca a la diligencia de notificación personal. El envío de la citación se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto, y de dicha diligencia se dejará constancia en el expediente.

Artículo 69. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. (...)

Artículo 71. Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

Artículo 72. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.

Como se desprende de las normas citadas, con el nuevo CPACA se introdujeron ciertos cambios, específicamente sobre la posibilidad de autorizar a una persona para efecto de las notificaciones de los actos administrativos de carácter particular y por eso la Sala destaca el artículo 71 del CPACA que señala:

“Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada. Lo anterior sin perjuicio del derecho de postulación. En todo caso, será necesaria la presentación personal del poder cuando se trate de notificación del reconocimiento de un derecho con cargo a recursos públicos, de naturaleza pública o de seguridad social”.

Sobre las normas procedimentales en materia administrativa, resulta necesario citar el artículo 308 de la Ley 1437 de 2011 referente al régimen de transición y vigencia de la norma, según el cual el CPACA comenzó a regir el dos (2) de julio del año 2012. Sin embargo, aclara que solo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia, mientras que los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior, esto es el Decreto 01 de 1984.

5.3. Ahora bien, teniendo clara la normatividad que regula el tema concerniente a las notificaciones de los actos administrativos de carácter particular, concretamente, de aquellos que son proferidos por las autoridades mineras dentro de los procedimientos de legalización de minería tradicional, entrará la Sala a resolver el caso concreto.

6. Caso concreto.

6.1. Los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez radicaron solicitud de legalización de minería tradicional ante Ingeominas, documento en el cual designaron al señor Néstor Leoncio Hernández Valero para ejercer la representación ante las autoridades mineras. Dicha entidad rechazó la solicitud por tratarse de una zona de reserva forestal, decisión que fue notificada al accionante.

Posteriormente, la Agencia Nacional de Minería al conocer el recurso de reposición que presentara uno de los interesados, rechazó la solicitud de legalización de minería tradicional por no cumplir con los requisitos exigidos en la normatividad vigente. Además, determinó que el poder otorgado al actor no cumplió las formalidades que exige la ley, por cuanto no ostentaba la calidad de abogado. Por esa razón, la decisión fue notificada únicamente a los solicitantes.

El señor Hernández Valero interpuso acción de tutela en contra de la Agencia Nacional de Minería al considerar que la falta de notificación de la última actuación administrativa, le impidió hacer uso de los recursos que procedían contra dicha decisión. En contestación de la acción de tutela, la Agencia informó que en el escrito mediante el cual los peticionarios

designaron como representante al señor Hernández Valero no se encontraba acreditada la calidad de abogado de este último y por lo mismo, no podía intervenir en los trámites mineros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 del Código de Minas.

El juez de primera instancia negó el amparo solicitado al considerar que no se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable. Decisión que fue confirmada por el a quo que adicionalmente, explicó que a pesar del reconocimiento de representación del actor por parte de los solicitantes, no se acreditó la condición de abogado.

6.2. Visto lo anterior, corresponde a la Sala determinar, como asunto previo, lo concerniente a la procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto.

Según las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia, es deber del juez constitucional verificar determinados requisitos para la procedibilidad de la acción de tutela contra los actos administrativos de carácter particular o concreto. Como fue explicado, tal mecanismo constitucional es procedente contra este tipo de actos de la administración, ya sea como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, o como mecanismo definitivo cuando se evidencia la vulneración de un derecho fundamental o en los casos en que las vías alternas para la defensa de los intereses invocados no son idóneas ni eficaces.

De los hechos expuestos y de las pruebas aportadas por las partes y solicitadas en sede de revisión, es posible concluir que en el caso que ahora es objeto de estudio es necesaria la intervención del juez constitucional. Si bien es cierto que en el presente asunto no está acreditado el perjuicio irremediable que se derive de los efectos del acto administrativo que se ataca, también lo es que, tanto en el escrito tutelar como en la impugnación del fallo de primera instancia, el accionante centró su inconformidad en la indebida notificación del acto administrativo, como hecho generador de la vulneración del derecho al debido proceso administrativo.

Esa sola circunstancia reviste el caso de relevancia constitucional y obliga al juez de tutela intervenir en el asunto, por cuanto lo que se alega está circunscrito a la violación del derecho de los administrados a que los procesos o procedimientos que los involucran se surtan con observancia de los requisitos establecidos por el legislador para garantizar la validez de las actuaciones de las autoridades administrativas, así como el derecho de

defensa y contradicción.

Por otro lado, debe mencionarse que tanto para los solicitantes de la legalización minera como para el actor, se generó la confianza de que este último estaba legitimado para firmar cualquier decisión y ejercer la representación durante el trámite. Ese aspecto, hace que surja la duda razonable de si la entidad accionada debía, por lo menos, informar al accionante sobre la decisión de no reconocerlo como representante del procedimiento. Además, el solo hecho de no reconocer la representación otorgada por los solicitantes suprime de toda legitimidad al accionante para actuar en el procedimiento de legalización de minería tradicional y, por lo mismo, genera absoluta imposibilidad para este de interponer los recursos o defenderse de dicha determinación.

Una vez determinada la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, entra la Sala a realizar el análisis de fondo del asunto. En primer lugar, se hará una reconstrucción de las circunstancias que se encuentran probadas y, posteriormente, se determinará si la entidad accionada vulneró o no los derechos al debido proceso administrativo y de defensa del señor Hernández Valero.

6.3. La Sala encuentra probados los siguientes hechos:

(i) Por medio del escrito radicado ante Ingeominas el 3 de mayo de 2010, los señores Leoncio Hernández Amaya, Tiberio Torres Arévalo, Constantino Torres Arévalo y Joaquín Sierra Martínez solicitaron la legalización de un área para la explotación de recursos mineros. En el mismo documento, designaron al señor Néstor Leoncio Hernández Valero para que firmara cualquier decisión y ejerciera la representación ante las autoridades mineras[34].

(ii) Dicho escrito cuenta con las notas de presentación personal ante la autoridad minera, de acuerdo a lo manifestado por la Agencia Nacional de Minería en la respuesta allegada a esta corporación[35].

(iii) El señor Néstor Leoncio Hernández Valero radicó un escrito el 20 de octubre de 2010 ante Ingeominas, a través del cual informó a esta autoridad el cambio de dirección para efecto de notificaciones a la Calle 48 B sur # 29 - 90[36].

(iv) Mediante Resolución núm. 001049 de 2011 Ingeominas rechazó la referida solicitud, decisión que fue notificada a quien había sido designado como representante por parte de los solicitantes. En dicho acto administrativo, la autoridad minera dispuso: “ARTÍCULO TERCERO: Notificar personalmente el presente acto administrativo a través del grupo de Información y Atención al Minero, al Representante Legal de los solicitantes el señor NÉSTOR L. HERNÁNDEZ VALERO o en su defecto, mediante edicto (...)”[37].

(v) El señor Constantino Torres Arévalo, interpuso recurso de reposición el 9 de agosto de 2011 contra el citado acto administrativo. Mediante Resolución núm. 002200 de 2013 la Agencia Nacional de Minería decidió rechazar la solicitud de legalización de minería tradicional con base en una causal diferente, determinación que se ordenó notificar, esta vez, directamente a los solicitantes, por considerar que el señor Néstor Leoncio Hernández no había acreditado la calidad de apoderado judicial para ejercer las actuaciones correspondientes en el procedimiento minero[38].

(vi) De acuerdo a la respuesta allegada por la Agencia Nacional de Minería, la Resolución núm. 002200 de 2013 fue notificada enviando la decisión, a través de correo certificado, a la Carrera 6 # 6-71, la cual fue recibida por la señora María Consuelo Hernández el 2 de junio de 2013. Adicionalmente, aportó copia auténtica de la constancia de notificación por edicto, según la cual el edicto fue fijado el 24 de mayo de 2013 y desfijado el 30 de mayo de 2013 quedando ejecutoriada y en firme el 7 de mayo de 2013.

6.4. Ahora bien, del recuento probatorio previamente enunciado, las normas que regulan el trámite de notificación de los actos administrativos de carácter particular, específicamente en los procedimientos de legalización de minería tradicional, y de los pronunciamientos jurisprudenciales reseñados en la parte considerativa de esta providencia, es posible concluir que la Agencia Nacional de Minería vulneró el derecho al debido proceso administrativo del señor Hernández Valero, por las razones que se entran a exponer:

(i) La Agencia Nacional de Minería, en la Resolución núm. 002200 de 2013, centró la justificación de su decisión en dos aspectos. Uno referente a la causal por la cual se rechazaría la solicitud de legalización de minería tradicional; y otro, donde esbozó las razones por las cuales el señor Hernández Valero no ostentaba la calidad de apoderado judicial para actuar dentro de dicho procedimiento.

Sobre este último, señaló que de conformidad con el artículo 52 del Código Contencioso Administrativo “(...) Solo los abogados en ejercicio podrán ser apoderados; si el recurrente obra como agente oficioso, deberá acreditar esa misma calidad de abogado en ejercicio, y ofrecer prestar la caución que se le señale para garantizar que la persona por quien obra ratificará su actuación dentro del término de tres (3) meses; si no hay ratificación, ocurrirá la perención, se hará efectiva la caución y se archivará el expediente”.

Asimismo, citó el artículo 270 del Código de Minas que regula la presentación de la propuesta del contrato de concesión, según el cual “Toda actuación o intervención del interesado o de terceros en los trámites mineros podrá hacerse directamente o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional”.

Con base en ello, concluyó que el poder otorgado al señor Hernández Valero no fue otorgado con las formalidades de rigor toda vez que no se demostró su calidad de abogado titulado y además, porque el oficio no cuenta con las respectivas notas de presentación personal, ante notario o ante la Autoridad Minera. Adicionalmente, explicó que “para lo único que tiene efecto dichos oficios, es para trámites de notificación personal, puesto que esta puede ser delegada en oficio simple y a cualquier persona natural mayor de edad”.

No obstante, el artículo 52 del CCA citado por la entidad accionada nada tiene que ver con el asunto propio de la notificación de los actos administrativos. Dicha disposición hace referencia a los requisitos que deben reunir los recursos de reposición y apelación, entre ellos, el de “interponerse dentro del plazo legal, personalmente y por escrito por el interesado o su representante o apoderado debidamente constituido”. Tal exigencia fue concretada a cabalidad por los solicitantes, en tanto fue uno de ellos, el señor Constantino Torres Arévalo, quien presentó el recurso de reposición personalmente ante la Agencia Nacional de Minería, y por la misma razón, sobre este aspecto no se suscitó controversia alguna. Por el contrario, el debate se circunscribe es en determinar si se surtió en debida forma la notificación de la resolución que decidió el recurso interpuesto por el señor Constantino.

(ii) Sobre el particular, la entidad accionada citó el artículo 270 del Código de Minas en virtud del cual, cualquier actuación o intervención en los trámites mineros puede realizarse directamente por el interesado o por medio de abogado titulado con tarjeta profesional. Con

base en esa disposición, la Agencia concluyó que el actor no podía ser notificado de la resolución, al no haber acreditado la calidad de abogado titulado.

Sin embargo, olvidó la entidad accionada que dicha norma no hace referencia alguna a las autorizaciones que pueden otorgarse para la notificación los actos administrativos de carácter particular, sino a las actuaciones que surgen de los trámites mineros propiamente dichos. Por eso, era deber de la autoridad minera aplicar las normas generales sobre notificación de los actos de dicha naturaleza contenidos en la legislación vigente al momento en que se inició el procedimiento administrativo, debiendo acudir al artículo 44 del Código Contencioso Administrativo y al artículo 5° de la Ley 962 de 2005.

El artículo 44 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter particular se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado y el artículo 5° de la Ley 962 de 2005, señala que aquel que requiera notificarse de un acto administrativo, podrá delegar en cualquier persona el acto de notificación, mediante poder, el cual no requerirá presentación personal. Esta última norma aclara que el delegado solo estará facultado para recibir la notificación y toda manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada.

En ese sentido, le asiste razón a la entidad accionada al expresar que el señor Hernández Valero no estaba facultado para ejercer ciertas actuaciones dentro del procedimiento minero, como aquellas propias de los trámites de minería o la interposición de los recursos, donde de manera expresa el legislador impuso la obligación de hacerlo directamente o a través de apoderado judicial. Sin embargo, no por ello era posible extender dicha prohibición a otras actuaciones, como las notificaciones personales, que por disposición del legislador pueden delegarse sin otra exigencia distinta de presentar la autorización por escrito.

Bajo ese entendido, es preciso recordar que otro argumento de la Agencia para concluir que el accionante no cumplía con los requisitos para ejercer la representación, fue el de la falta de las notas de presentación personal, ante notario o la autoridad minera, del documento a través del cual los solicitantes otorgaron el poder. No obstante, como pudo corroborarse con el material probatorio allegado al expediente y según lo manifestó la propia entidad accionada, dicho documento sí cuenta con las respectivas notas de presentación personal.

Ahora bien, a pesar de ello, este era un aspecto que no podía ser parte de la argumentación de la autoridad minera para concluir que el poder otorgado al actor no cumplía con los requisitos exigidos en la ley, en tanto se trata de un parámetro que, como se vio, no es exigido por el legislador. Incluso, la misma entidad accionada en la Resolución núm. 002200 de 2013, mencionó que para lo único que tiene efecto dichos oficios -haciendo referencia a aquellos mediante los cuales se otorga poder especial de representación- “es para trámites de notificación personal, puesto que esta puede ser delegada en oficio simple y a cualquier persona natural mayor de edad”[39].

Por todo lo anterior, no entiende esta Sala las razones por las cuales ahora la entidad accionada acude a normas que regulan lo concerniente a los recursos de reposición y apelación cuando no es sobre ello que se basa la controversia, ni el por qué exige requisitos adicionales a los dispuestos por el legislador para efectos del trámite de notificación personal de los actos administrativos de carácter particular.

Adicionalmente, la resolución de 2013 definió una situación que afectaba directamente al accionante, en tanto decidió de fondo sobre la calidad de representante que le había sido concedida y, por lo mismo, el deber mínimo de la entidad era informarle a la persona directamente implicada, los efectos y las implicaciones que tendría sobre la continuidad del proceso, la determinación de desconocer la autorización otorgada por los solicitantes. Con base en ello, se concluye que el accionante estaba facultado para recibir las notificaciones personales en nombre de los interesados.

(iii) Por otro lado, si bien está claro el deber de la autoridad minera de notificar la resolución al señor Hernández Valero, la Sala considera necesario hacer una breve referencia al trámite de notificación efectuado por la entidad accionada directamente a los solicitantes:

a) El artículo 269 del Código de Minas señala que habrá notificación personal de las providencias que rechacen la propuesta o resuelvan las oposiciones. En el caso concreto, la Resolución núm. 002200 de 2013 es un acto administrativo mediante el cual la Agencia Nacional de Minería rechazó la solicitud de legalización de minería tradicional. Por lo anterior, la entidad procedió a realizar la notificación personal.

b) Asimismo, la norma dispone que de no ser posible la notificación personal, se enviará un mensaje a la residencia o negocio del compareciente si fueren conocidos. Sobre este aspecto, la Agencia, al no ser posible efectuar la notificación personal, envió por correo certificado la decisión de rechazo a la Carrera 6 # 6-71. Lo anterior, sin tener en cuenta que en una oportunidad anterior, el señor Hernández Valero había informado a la autoridad minera del cambio de dirección para notificaciones a la Calle 48 B sur # 29 - 90.

Tal comunicación fue recibida por la señora María Consuelo Hernández el 6 de junio de 2014. Sin embargo, esa persona no hizo parte del proceso, no era un tercero interesado y no estaba autorizada para notificarse en nombre de los solicitantes. Además, la comunicación fue recibida seis días después de haber desfijado el edicto (según la constancia enviada por la entidad accionada, la resolución fue notificada mediante edicto fijado el 24 de mayo de 2013 y desfijado el 30 de mayo de 2013), cuando este último debe ser posterior al envío de la comunicación al lugar de residencia.

6.5. En conclusión, la falta o irregularidad de la notificación de los actos administrativos trae como consecuencia la ineficacia de los mismos, en tanto en virtud del principio de publicidad se hace inoponible cualquier decisión de determinada autoridad administrativa que no es puesta en conocimiento de las partes y de los terceros interesados bajo los estrictos requisitos establecidos por el legislador.

En el caso objeto de estudio, la irregularidad se abrió paso ante la falta de notificación de la decisión al señor Hernández Valero, que fue la persona autorizada por los solicitantes para realizar los trámites y actuaciones ante la autoridad minera. Si bien tal autorización no era válida para los trámites mineros o para impugnar las decisiones de las autoridades, sí tenía efectos para los trámites de notificación personal por intermedio de otra persona, toda vez que para ello el legislador no exige la calidad de abogado titulado o las notas de presentación personal.

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala revocará las decisiones de los jueces de instancia y concederá en su lugar la tutela de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y, particularmente, de defensa del señor Néstor Leoncio Hernández Valero. Como consecuencia, ordenará a la Agencia Nacional de Minería revocar la Resolución núm. 002200 de 2013, en lo referente al poder de representación otorgado al accionante para

efectos de la notificación personal y notificar la misma al actor, en debida forma y siguiendo el procedimiento de rigor contenido en el artículo 269 del Código de Minas.

Finalmente, es preciso aclarar que la Corte se limita a garantizar exclusivamente el derecho al debido proceso administrativo y que, con esta determinación, no avala lo concerniente a la titularidad sobre la explotación minera del bien ni resuelve si hay lugar a ello, en tanto es un asunto que está en manos de las autoridades mineras.

III. DECISIÓN

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 Política,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo del veintiuno (21) de noviembre de 2013 proferido por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que a su vez confirmó el proferido el veintisiete (27) de septiembre de 2013 por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual denegó la solicitud de amparo presentada por el señor Néstor Leoncio Hernández Valero. En su lugar, CONCEDER la tutela de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, y particularmente, a la defensa.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Minería que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, revoque la Resolución núm. 002200 de 2013, en lo referente al poder de representación otorgado al señor Néstor Leoncio Hernández Valero para efectos de la notificación personal, según lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

Tercero.- ORDENAR a la Agencia Nacional de Minería que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, inicie el trámite de notificación de la Resolución núm. 002200 de 2013 al señor Néstor Leoncio Hernández Valero en debida forma y siguiendo el procedimiento de rigor contenido en el artículo 269 del Código de Minas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del

Decreto ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Magistrado (E)

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] ARTÍCULO 66. “DEBER DE NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados en los términos establecidos en las disposiciones siguientes”.

[2] ARTÍCULO 67. “NOTIFICACIÓN PERSONAL. Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse (...)”.

[3] Respuesta allegada el 2 de mayo de 2014, según el informe de la Secretaría General de la Corte Constitucional.

[4] ARTÍCULO 86: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...) Esta acción solo procederá cuando el

afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...).”.

[5] La jurisprudencia de la Corte ha señalado que un perjuicio se considera irremediable cuando: “de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consume un daño antijurídico en forma irreparable”. Ver sentencias, T-1316 de 2011, T-494 de 2010, T-232 de 2013, entre muchas otras.

[6] Sobre la eficacia e idoneidad del mecanismo judicial ordinario, esta corporación ha explicado que el mismo debe “ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”. Ver la sentencia T-003 de 1992, reiterada en la sentencia T-232 de 2013.

[7] Sentencia T-235 de 2012.

[8] Sentencia T-235 de 2012.

[9] Sentencia T-232 de 2013.

[10] Sentencia T-958 de 2011.

[11] Sentencia SU-336 de 2011.

[12] Sentencia T-581 de 2004.

[13] Sentencia C-035 de 2014. Cfr. Sentencia 1263 de 2001. En esta última providencia la Corte explicó que “el derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a

alguien de un bien jurídico no puede hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”.

[14] Sentencia T-552 de 1992. Cfr. Sentencia T-581 de 2004

[15] Sentencia C-248 de 2013. Cfr. Sentencias T-442 de 1992, T-525 de 2006, C-980 de 2010, entre muchas otras.

[16] Sentencia T-796 de 2006. Cfr. Sentencia C-012 de 2013.

[17] Sentencias T-442 de 1992 y C-980 de 2010. Cfr. Sentencia C-012 de 2013.

[18] Cfr. Sentencias T-210 de 2010, C-980 de 2010, C-248 de 2013 y C-035 de 2014.

[19] Sentencia C-035 de 2014.

[20] García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo I. Civitas Ediciones. Madrid. España 2001. pag. 540. Cfr. Sentencia C-620 de 2004.

[21] Rodríguez, Libardo. Derecho administrativo general y colombiano. Décimo séptima edición. Temis. Bogotá, Colombia. 2011. Pág. 272.

[22] Sentencia C-620 de 2004.

[23] Ibídem.

[24] T-419 de 1994. Cfr. Sentencias T-1263 de 2011 y T581 de 2004.

[25] Sentencia T-210 de 2010.

[26] Sentencia T-1263 de 2001.

[27] Ibídem.

[28] Sentencia C-035 de 2014.

[29] Sentencias C-980 de 2010, C-929 de 2005 y C-957 de 1999.

[30] Sentencia C-012 de 2013.

[31] ARTÍCULO 72. Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales.

[33] Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.

[34] Ver folios 9 y 10 del cuaderno principal.

[35] Ver oficio radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 2 de mayo de 2014.

[36] Ver folio 13 del cuaderno principal.

[37] Ver folio 15 del cuaderno principal.

[38] Ver folios 19 a 26 del cuaderno principal.

[39] Ver folio 21 del cuaderno original.