

Sentencia T-423 de 2024

Expediente T-10.137.332

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-423/24

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTO ADMINISTRATIVO-Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial y no acreditar perjuicio irremediable

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Mecanismo idóneo para el cumplimiento de ley material y actos administrativos

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Novena de Revisión

SENTENCIA T-423 de 2024

Referencia: expediente T-10.137.332

Acción de tutela instaurada por la Procuraduría 11 Judicial II, Ambiental y Agraria del Huila contra la Presidencia de la República; los ministerios de Agricultura, de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Agencia Nacional de Tierras; la Agencia Nacional de Licencias Ambientales; la Gobernación del Huila; los municipios de El Agrado, Altamira, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia (Huila); y la compañía ENEL Colombia S.A. ESP

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Novena de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Natalia Ángel Cabo y los Magistrados Juan Carlos Cortés González y José Fernando Reyes

Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos el 22 de enero de 2024 y el 26 de junio de 2024, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Garzón y la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Neiva, en primera y segunda instancia, respectivamente.

Síntesis de la decisión

1. 1. La Corte conoció de la acción de tutela que promovió el procurador 11 judicial II, ambiental y agrario del Huila, en representación de las 427 personas beneficiarias de la compensación denominada “2,700 ha” del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo (PHEQ), para obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y a la participación efectiva en la toma de decisiones que les concierne; presuntamente vulnerados por el incumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del PHEQ y, concretamente, dada la decisión administrativa de la ANLA de negarse a modificar compromiso de adecuación de 2.700 ha de riego para los aludidos beneficiarios de las compensaciones del PHEQ.

2. Para resolver la controversia, la Corte verificó si la acción de tutela formulada cumple los presupuestos formales de procedencia. En ese contexto, estudió el requisito de la legitimación en la causa por activa y por pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad.

3. Esta corporación se concentró en el análisis del requisito de subsidiariedad, es decir, en la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actuaciones administrativas. En ese punto, se determinó que, por regla general, el amparo es improcedente para controvertir actos administrativos porque para ello están previstos los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La Sala concluyó que dichos escenarios jurisdiccionales son los principales, idóneos y eficaces para cuestionar los actos aludidos. Ello máxime si se tiene en cuenta que en ese trámite los demandantes pueden solicitar medidas cautelares y de urgencia para proteger de manera de manera provisional la integridad de los derechos en controversia. Este tribunal

reiteró que excepcionalmente la acción de tutela procedería de manera transitoria para evitar un perjuicio irremediable, para lo cual era necesario acreditar que la inminencia del daño irreparable al derecho amerita la necesidad de adoptar medidas urgentes e impostergables para salvaguardarlo. Todo lo anterior, debe verificarse en el caso concreto.

4. Al abordar el estudio de los requisitos de procedencia, la Corte encontró que lo pretendido por los demandantes esencialmente se encaminaba a que se le ordene a la ANLA modificar la licencia ambiental del PHEQ, sin embargo, la decisión de la entidad en sede administrativa fue negativa y consta en un acto administrativo susceptible de control ante los jueces administrativos. En consecuencia, se determinó que la presente acción de tutela no cumplía con el presupuesto de subsidiariedad por dos razones: (i) el accionante tiene a su disposición los medios de control de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, ambos mecanismos ordinarios eficaces e idóneos para proteger sus derechos fundamentales e, incluso, en ese escenario puede solicitar medidas cautelares y de urgencia; y, en todo caso, (ii) no se evidencia un perjuicio irremediable al no configurarse sus elementos característicos.

5. Adicionalmente, la Corte encontró que si lo pretendido por los demandantes fuera obtener el cumplimiento del Documento de Cooperación en punto de la adecuación de las 2.700 ha, lo cierto es que para tal propósito podría ejercerse la acción de cumplimiento, lo que significa que la acción de tutela no es el medio para solicitarlo. Además, se precisó que, actualmente, la ANLA y la ANT se encuentran haciendo gestiones para cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del PHEQ, lo que es indicador de que existe voluntad para cumplirlos pese a los múltiples inconvenientes que se han presentado en la adquisición de tierras aptas para riego.

6. Por lo anterior, la Sala decidió confirmar la sentencia de segunda instancia que concedió el amparo del derecho de petición y, en lo restante, declaró la improcedencia de la acción de tutela, con base en las consideraciones expuestas.

I. I. ANTECEDENTES

7. El procurador 11 judicial II, ambiental y agrario del Huila, actuando en representación de la comunidad beneficiaria de la compensación denominada “2,700 ha” del PHEQ, instauró acción de tutela contra la Presidencia de la República; los ministerios de Agricultura, de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Agencia Nacional de Tierras (ANT);

la Agencia Nacional de Licencias Ambientales (ANLA); la Gobernación del Huila; los municipios de El Agrado, Altamira, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia (Huila); y la compañía ENEL Colombia S.A. ESP (ENEL S.A. ESP), antes Emgesa S.A. ESP; con el objeto de obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y a la participación efectiva en la toma de decisiones que les concierne; presuntamente vulnerados con la negativa de la ANLA a modificar el compromiso incumplido de adecuación de 2.700 ha de riego a las 427 personas reconocidas como beneficiarias de las compensaciones del PHEQ.

Hechos

8. El procurador judicial -accionante- informó que el 16 de marzo de 2009, en el marco del PHEQ, los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Minas y Energía; el departamento del Huila; la empresa Emgesa S.A. ESP; y los municipios de Gigante, El Agrado, Garzón, Paicol, Tesalia y Altamira suscribieron el Documento de Cooperación cuyo objeto fue el mejoramiento de la capacidad socioeconómica y el afianzamiento del correcto desarrollo del proyecto hidroeléctrico. En dicho documento se pactaron algunas obligaciones, puntualmente, se acordó que el Estado compraría tierras y Emgesa asumiría el costo de su adecuación (2.700 ha) para riego, cuyos beneficiarios serían 427 personas censadas como población residente no propietaria. Lo anterior quedó incorporado en la Resolución 899 de 9 de mayo del 2009, por la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible otorgó la licencia ambiental del PHEQ.

9. El accionante adujo que, desde hace catorce años, las demandadas no han cumplido la obligación pactada de adquirir y adecuar las 2.700 ha con agua por gravedad porque, entre otras circunstancias, no se han identificado tierras que sean aptas para riego conforme a las especificaciones técnicas exigidas por la ANT. En ese contexto, ENEL S.A. ESP formuló algunas alternativas de compensación a la población beneficiaria (en síntesis: recibir el dinero equivalente a 5 ha cada uno), las cuales fueron aceptadas en un documento suscrito el 21 de julio de 2022 por los interesados.

10. Para ejecutar el acuerdo mencionado era necesario modificar las obligaciones que quedaron incorporadas en la licencia ambiental del PHEQ, por lo cual ENEL S.A. ESP hizo tal solicitud ante la ANLA pero fue negada mediante Resolución 2100 del 12 de septiembre de

2023. Dicha determinación fue recurrida tanto por la empresa de energía como por la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha”. Según el accionante, los recursos de reposición presentados (por ENEL S.A. ESP y la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha”) no se habían resuelto a la fecha de interposición de esta acción de tutela.

11. El procurador judicial enfatizó en que la población beneficiaria de las medidas de compensación del PHEQ lleva más de catorce años sin que se hayan cumplido, pese a que las obligaciones están consignadas en el Documento de Cooperación y en la licencia ambiental del proyecto. Advirtió que están frente a un perjuicio irremediable.

12. Por lo anterior, el accionante solicitó la protección de los derechos fundamentales invocados y que se emitieran las siguientes órdenes:

Tabla 1

Síntesis de las pretensiones formuladas en la acción de tutela

Autoridad

Pretensión

ANLA

Que resuelva el recurso de reposición interpuesto formulado por la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha”, contra la Resolución 2100 de 2023 y que se conceda la modificación de la obligación incorporada en la licencia ambiental del PHEQ (Resolución 899 de 2009), relacionada con la compra y adecuación de 2700 ha para dotarlas con agua para riego.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la ANT

1. 1. Que cumplan con la obligación adquirida en la licencia ambiental del PHEQ relacionada con la compra y adecuación de 2700 ha. En consecuencia, se les ordene que, dentro de los diez días calendario siguientes al fallo, expidan un acto administrativo que declare agotadas las etapas del “plan de acción” e informen si se adquirieron las 2.700 ha para que ENEL S.A.

ESP pueda dotarlas con agua para riego, en caso de que ello sea factible.

2. 2. En defecto de lo anterior, en el acto administrativo mencionado en el numeral primero, se ordenará a: (i) la Unidad de Planificación Agraria (UPRA), que con base en el “Manual para la Pre-Inversión en Proyectos de Riego en Pequeña Escala” defina el valor de dotar de agua para riego por gravedad de 1 ha y el total de las 2700 ha. (ii) Esto deben comunicarlo a la UPRA en un plazo que no podrá exceder de quince días hábiles, sin posibilidad de prórroga. (iii) Una vez el Ministerio y/o la ANT reciban la información del valor de dotar de agua para riego por gravedad por hectárea, dentro de un término de diez días calendario, se le comunique a ENEL S.A. ESP, a la Comisión Nacional de Seguimiento o Mesa de Concertación y al accionante.

3. 3. Que el Ministerio y/o la ANT, en un término no superior a un mes calendario desde el fallo, decida si continúa con la obligación original de adquirir 2700 ha o, en su defecto, acepte calcular el valor de adquisición de las 2700 ha para entregar una compensación a los beneficiarios. Esto deberá quedar consignado en un acto administrativo que el Ministerio y/o la ANT entregarán al Comité de Verificación y Seguimiento (que en esta sentencia se cree).

4. 4. Que se defina el cronograma de entrega de las sumas equivalentes a 5 ha de tierra, a cada uno de los beneficiarios, dentro de un plazo que no podrá ser superior a seis meses.

A ENEL S.A. ESP

2. 2. Que el dinero equivalente para los 427 beneficiarios se entregue en un plazo no mayor a seis meses, dando prioridad a la población adulta mayor y en situación de discapacidad. Además, el valor remanente deberá ser entregado a la Agencia de Desarrollo Rural para que lo ejecute en programas de reforma agraria en área de influencia del PHEQ.

Procuraduría, Defensoría del Pueblo y ANDJE

Que para realizar el seguimiento a las órdenes impartidas en la sentencia que decida la acción de tutela se conforme un Comité de Verificación integrado por la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha”, junto con el procurador accionante y delegados de la Defensoría del Pueblo y la ANDJE.

Trámite procesal

13. El Juzgado Primero Civil del Circuito de Garzón mediante Auto del 18 de diciembre de 2023, avocó la acción de tutela y, en consecuencia, ordenó notificar a las accionadas y vinculó a la UPRA, a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena (CAM), a la Defensoría del Pueblo, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) y a la Personería del Municipio de El Agrado.

Tabla 2

Síntesis de las respuestas recibidas en el trámite de instancia

Autoridad o particular accionado

Síntesis de la respuesta

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Consideró que la acción es improcedente al no satisfacer el requisito de subsidiariedad, dado que la parte actora cuenta con otro mecanismo de defensa ante la jurisdicción contencioso administrativa (sin especificar cuál) y, en todo caso, el debate no es sobre derechos fundamentales sino colectivos, aspecto que escapa a la órbita del juez de tutela. Además, señaló que en el asunto no se acreditó la legitimación en la causa por activa ni por pasiva, ya que, por un lado, el procurador no demostró que los presuntos afectados estuvieran imposibilitados física o mentalmente para actuar directamente en el amparo y, por otro, lo que se reclama no se derivó de ninguna actuación u omisión del Ministerio, por cuanto el incumplimiento denunciado está a cargo de ENEL S.A. ESP. Añadió que no se satisfizo el presupuesto de la inmediatez porque los hechos vulneradores datan de los años de 2009 y 2015.

ANLA

Informó que mediante las resoluciones 2354 del 10 de octubre y 2479 del 25 de octubre de 2023 resolvieron los recursos de reposición interpuestos por ENEL S.A. ESP y la veeduría ciudadana contra la Resolución 2100 de 2023 proferida por la ANLA, que negó la modificación de la licencia ambiental contenida en la Resolución 899 de 2009, por lo que existe carencia actual de objeto por hecho superado. En todo caso, afirmó que no se satisface el requisito de subsidiariedad porque la parte actora cuenta con el medio de control de nulidad simple y de

nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir las decisiones. Finalmente, señaló que carece de legitimidad en la causa por pasiva porque el incumplimiento denunciado no se derivó de la actuación u omisión de la ANLA.

Ministerio de Minas y Energía

Señaló que carece de legitimación en la causa por pasiva porque el incumplimiento denunciado no se originó en la actuación u omisión de esa cartera. Además, la acción de tutela es improcedente porque se solicitó la protección de derechos colectivos lo cual no es susceptible de protección por esta vía.

ANT

Explicó que ha adelantado las acciones pertinentes para la compra de predios conforme al plan de acción presentado por el Ministerio de Agricultura. No obstante, no fue posible terminar la adquisición de tierras porque el suelo de los 17 predios viables no cumplía con las condiciones de abastecimiento hídrico por gravedad, según lo informó la UPRA.

CAM

Solicitó su desvinculación del trámite porque no tiene a su cargo realizar el seguimiento al cumplimiento de las obligaciones establecidas en la licencia ambiental del PHEQ.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En primer lugar, indicó que la procuraduría no está legitimada en la causa por activa para agenciar los beneficiarios. En segundo lugar, afirmó que la acción no cumple con el requisito de subsidiariedad porque está en curso una actuación administrativa y, en todo caso, no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable. Finalmente, aseguró que no ha desconocido el compromiso pactado, por el contrario, ha establecido un cronograma para finiquitar dicha responsabilidad.

ENEL S.A. ESP

Afirmó que la acción de tutela se instauró para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable y se adhirió parcialmente a ella. Esto con el fin de que la ANLA resolviera el

recurso de reposición formulado por el comité de veeduría ciudadana en contra de la Resolución 2100 de 2023 y se accediera a la modificación de la licencia ambiental.

Defensoría del Pueblo

Adujo que desde hace catorce años se suscribió el documento de cooperación y no se han cumplido pese a que los beneficiarios son vulnerables. Afirmó que ha acompañado las mesas de trabajo, peticiones, acciones y debates para remover los obstáculos y optimizar los derechos de los beneficiarios. Por lo anterior, afirmó que coadyuva las pretensiones de la acción para que se cumpla lo pactado o, en su defecto, se admita la compensación económica para cada uno de los 427 residentes no propietarios.

ANDJE

Indicó que dentro de sus funciones no está satisfacer ninguna pretensión de esta acción de tutela, por lo que solicitó ser desvinculada por carecer de legitimación en la causa por pasiva.

14. Decisión de primera instancia: el Juzgado Primero Civil del Circuito de Garzón en sentencia del 22 de enero de 2024 declaró la improcedencia de la acción al no haberse acreditado el requisito de legitimación en la causa por activa. Esto porque la solicitud de amparo fue promovida por el procurador 11 judicial, ambiental y agrario del Huila sin que demostrara la imposibilidad de los agenciados para acudir al juez constitucional, ni la ratificación por parte de aquellos. Además, ordenó la desvinculación de la UPRA, la CAM, la ANDJE y la Personería del Municipio de El Agrado. Esta decisión fue impugnada por la actora.

15. Decisión de segunda instancia: la Sala Civil Familia Laboral en sentencia del 26 de junio de 2024, en primer lugar, modificó el numeral primero de la decisión de primer grado en el sentido de declarar la improcedencia de la acción por no satisfacer el requisito de subsidiariedad, dado que la parte actora puede acudir a la vía administrativa o judicial para reclamar lo pretendido con la tutela. Igualmente, no se acreditaron los elementos que configuran un perjuicio irremediable.

16. En segundo lugar, modificó el numeral segundo del fallo de primera instancia en el sentido de desvincular del trámite a la Presidencia de la República, a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía, a la Gobernación del Huila, a los

municipios de El Agrado, Altamira, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia, a la UPRA, la CAM, a la Defensoría del Pueblo, a la ANDJE y a la Personería Municipal de El Agrado, por cuanto no tienen relación directa con las pretensiones invocadas.

17. En tercer lugar, el tribunal adicionó la sentencia de primer grado para conceder la protección del derecho al debido proceso de la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha” y, en consecuencia, le ordenó a la ANLA que dentro de 48 horas contadas a partir de la notificación de esa decisión, notificara la Resolución 2479 de 25 de octubre de 2023. Lo anterior porque el juez verificó que pese a que se emitió el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición formulado contra la Resolución 2100 del 12 de septiembre de 2023, este no se había notificado.

Trámite de revisión ante la Corte Constitucional

18. Remitido el expediente a esta corporación, mediante Auto del 24 de mayo de 2024, la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco seleccionó este expediente a efectos de su revisión. Por sorteo, el asunto fue repartido al despacho del magistrado José Fernando Reyes Cuartas.

19. Mediante Auto del 26 de junio de 2024, el magistrado sustanciador dispuso: (i) vincular al presente trámite a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Minas y Energía; a la Gobernación del Huila; a los municipios de El Agrado, Altamira, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia; a la UPRA; a la Defensoría del Pueblo y a la ANDJE. (ii) Solicitar al accionante y a ENEL S.A. ESP para que informaran sobre las actuaciones que se han adelantado para lograr el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el documento de cooperación (posteriormente incorporado a la Resolución 899 de 2009) y si iniciaron alguna otra actuación administrativa o judicial para obtener la modificación de los compromisos que quedaron consignados en la licencia ambiental del PHEQ. (iii) Solicitar a la ANLA que informara el estado actual de la actuación administrativa que ENEL S.A. ESP inició con el objetivo de obtener la modificación de la licencia ambiental del PHEQ.

Tabla 3

Síntesis de las respuestas recibidas en sede de revisión

Autoridad o particular

Respuesta

Accionante

El procurador 11 Judicial II Ambiental y Agrario del Huila reiteró lo expuesto en el escrito inicial. Manifestó que promovió esta acción para “forzar” el cumplimiento de las compensaciones relacionadas con las tierras de los 427 residentes no propietarios, quienes el 21 de julio de 2022 aceptaron recibir de ENEL S.A. ESP dicha compensación equivalente a la adecuación de las tierras.

Dentro del término de poner en conocimiento de las partes las pruebas recibidas, el procurador presentó escrito de oposición. En primer lugar, frente a la existencia de otros medios de defensa judiciales manifestó que debe darse prevalencia al derecho sustancial dado que han transcurrido más de 15 años (a hoy) sin que se protejan los derechos fundamentales de personas vulnerables que se encuentran ante un perjuicio irremediable. En segundo lugar, en cuanto a la negativa de la ANLA a modificar la licencia ambiental para efectos de que se admita la compensación propuesta por los beneficiarios y ENEL S.A. ESP explicó que el departamento del Huila se opuso a la compensación, pero no presentó ningún argumento que respaldara su posición.

ENEL S.A. ESP

El apoderado señaló que se adhiere parcialmente a la acción de tutela formulada. Esto en lo relacionado con la pretensión de que se le ordene a la ANLA resolver el recurso de reposición que se formuló contra el acto administrativo que negó la modificación de la licencia ambiental del PHEQ. Agregó que lo procedente, para evitar que ocurra un perjuicio irremediable, es que la ANLA acceda a la solicitud de modificación de la licencia ambiental para entregar las compensaciones, dado que ha sido imposible cumplir con lo inicialmente pactado porque no han recibido las tierras ni la ruta o metodología de manejo (porque las 7.600 ha estudiadas por la ANT no son viables desde el punto de vista técnico en términos de oferta hídrica).

Explicó que en septiembre de 2021 los 427 beneficiarios en conjunto con la compañía

definieron nueve alternativas de compensación, sin embargo, el gobernador y los alcaldes se opusieron a dicha propuesta e insistieron en el cumplimiento de la obligación, por lo que se iniciaron nuevos estudios de predios, pero solo se identificaron 1.070 ha potenciales para dotar de riego por gravedad, por lo que el Ministerio de Agricultura propuso modificar lo pactado para que puedan adquirirse predios para proyectos productivos (y no de riego) y así dar cumplimiento al compromiso del Gobierno en materia de reforma agraria.

Refirió que el 21 de julio de 2022 en una reunión realizada entre ENEL S.A. ESP, los beneficiarios de la compensación, los municipios del área de influencia y el departamento del Huila, la mayoría de los beneficiarios manifestaron su acuerdo con las alternativas de ejecución a la obligación (por valor de \$42.500.000). Por lo tanto, se solicitó la modificación de la licencia ambiental que fue negada por la ANLA, pese a que, según su dicho, existen estudios técnicos que demuestran que es inviable cumplir la obligación inicialmente pactada.

Finalmente, manifestó que promoverán la acción de nulidad del acto administrativo que negó la modificación de la licencia ambiental del PHEQ.

ANLA

Informó que la actuación administrativa que se inició con el objetivo de modificar la licencia ambiental del PHEQ se resolvió con la Resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023 que negó lo pedido y las resoluciones 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023 que confirmaron la negativa. Explicó que la decisión se basó en que el Ministerio de Agricultura es la autoridad competente para determinar el cumplimiento de las obligaciones consignadas en la licencia ambiental del PHEQ y, en ese contexto, dicha cartera ha manifestado que el acceso a la tierra es una política del Gobierno nacional por lo que se rechaza toda modificación encaminada a entregar una compensación. De ahí que la entidad no comparta que se creen expectativas que se han generado en la comunidad por las compensaciones a pagarse, ya que esto ha generado conflictivos en el territorio. Agregó que la entidad está participando en las mesas de trabajo interinstitucionales que ha convocado el Ministerio de Ambiente donde se ha dado la información sobre la obligación de compra y adecuación de tierras para realizar una hoja de ruta frente a este punto.

De otra parte, resaltó que los firmantes del Documento de Cooperación son los responsables de la modificación de este, de acuerdo con el numeral décimo tercero que establece que las

modificaciones o enmiendas a aquel solo serán válidas si son suscritas por el representante de cada una de las entidades “y en lo que se oponga a lo ordenado por el Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda prevalecerá lo preceptuado por este último”. De ahí que no sea competencia de la ANLA modificar las obligaciones allí consignadas.

ANT

El apoderado se refirió al compromiso del Ministerio de Agricultura de adquirir 2700 ha para que ENEL S.A. ESP adelantara las obras de adecuación para riego por gravedad en el área de influencia del PHEQ para los residentes no propietarios. En este punto precisó que la agencia ha adelantado las gestiones tendientes a la adquisición de predios, así: (i) en el año 2017 se contrató una consultoría para que adelantara un diagnóstico de los estudios de identificación de las tierras aptas para adecuación, el cual determinó que “en los municipios de área de influencia del PHEQ, solo se pudo encontrar un área que reuniera las condiciones técnico - ambientales para la implementación de un proyecto de adecuación de tierras, que corresponde al sector conocido como El Ancón, que beneficiaría un área de 310 has y 62 usuarios”. (ii) En el año 2018 la Presidencia de la República ordenó la conformación de un Comité de Seguimiento al PHEQ, presidido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Y los días 5 y 6 de diciembre de 2018 la cartera de ambiente instaló la comisión de seguimiento, con participación de representantes de los gobiernos nacional, departamental y municipal, y de los afectados. En esta se concluyó que era necesario ajustar el Documento de Cooperación y la licencia ambiental con el propósito de buscar otras alternativas porque los cuatro predios que adquirió el Estado no son aptos para riego porque carecen de recurso hídrico. (iii) En el 2019 se concluyó que las opciones de adecuación de los predios comprados resultaban costosas y no resolvían el problema a largo plazo, por lo que se inició la discusión de propuestas de modificación con alternativas de compensación. (iv) En el 2020 se acordaron opciones de compensación como: mejoramiento de infraestructura de riego existente en el predio adquirido, apoyo a proyectos productivos de suministro de material vegetal e insumos, mejoramiento de la vivienda existente, construcción de vivienda rural, provisión de maquinaria, herramientas y/o equipos agropecuarios o productivos o adquisición de predio en el área urbana (casos específicos). (v) En el 2021 la Gobernación del Huila evaluó más de 115 predios para establecer si eran viables para adecuación, pero concluyó que no por lo que se acordó que la ruta era la modificación del acuerdo para fijar una propuesta económica de compensación o del área de compra de los predios. (vi) En el

2022 se hizo una propuesta de modificación y con el nuevo Gobierno nacional se trazó una nueva ruta de trabajo para la adquisición de los predios, aunque en 2023 se determinó que los terrenos ofertados no eran aptos porque ninguno superó el 50% del área disponible para riego. (vii) En el 2024 se identificaron 70 predios con viabilidad técnica y jurídica que se encuentran en estudio.

Con base en lo anterior, la ANT concluyó que ha adelantado los estudios técnicos requeridos y, en todo caso, la compra de los predios está sujeta a muchas variables, p. e. por tratarse de una negociación o adquisición directa de predios con particularidades técnicas se tiene como condicionante la voluntariedad del oferente, lo que se traduce en la concreción de un riesgo referente a que una vez adelantadas las etapas del proceso, cuando se llegue a la etapa de oferta al propietario, la misma no sea aceptada, lo que implica la imposibilidad de compra y necesidad de postulación e inicio con un nuevo predio, o que aun cuando cumpla el componente jurídico por el tema técnico no sea superada la viabilidad dadas las exigencias necesarias para la aplicación de un sistema riego por gravedad y que según la comunicaciones y las mesas con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena - CAM-, la disponibilidad del recurso hídrico es muy escaso”.

Municipio de Tesalia

Se opuso al amparo porque la acción es improcedente al no cumplir el requisito de subsidiariedad, dado que se controvierte la Resolución 636 de 22 de diciembre de 2023 de la ANLA, por la cual se confirmó la negativa a modificar la licencia ambiental del PHEQ, contra la cual procede otro mecanismo de defensa judicial y no se observa un perjuicio irremediable.

Municipios de Gigante y Paicol, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ANDJE y UPRA

Solicitaron la desvinculación del trámite por falta de legitimación en la causa por pasiva. En términos generales, señalaron que sus competencias no se relacionan con lo pedido en esta acción de tutela.

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

20. De conformidad con lo establecido tanto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución, así como en los artículos 31 a 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para analizar los fallos materia de revisión.

2. Verificación de los presupuestos de procedencia y metodología de la decisión

22. De la revisión del expediente, la Corte encuentra que:

i. (i) cuando se inició el PHEQ el Estado y ENEL S.A. ESP adquirieron una obligación en favor de los residentes no propietarios del área de influencia del proyecto (que son las personas agenciadas por el procurador en este caso), la cual consistía en un acto complejo que requería la confluencia de distintas entidades para lograrlo, dado que, en primer lugar, era necesario que el Estado a través de la ANT adquiriera 2.700 ha aptas para ser explotadas conforme a los estándares de la UPRA y, en segundo lugar, que ENEL S.A. ESP las adecuara para riego. Esto quedó consignado en el Documento de Cooperación suscrito entre ENEL S.A. ESP, la Gobernación del Huila, el Ministerio de Ambiente y los municipios del área de influencia del proyecto.

() La licencia ambiental del PHEQ contenida en la Resolución 899 de 2009 del Ministerio de Ambiente incorporó los compromisos adquiridos en el Documento de Cooperación, entre ellos, las obligaciones de adquisición y adecuación de tierras para los residentes no propietarios (los agenciados en este trámite constitucional).

() En el transcurso de catorce años se han establecido mesas de trabajo con el objetivo de lograr el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, sin embargo, hasta ahora no ha sido posible satisfacer dichos compromisos porque las tierras que el Estado ha identificado para posible compra y posterior adecuación para riego no cumplen con las condiciones exigidas por la UPRA, en tanto que son predios sin el suficiente recurso hídrico.

() Desde que se adquirieron los compromisos en el año 2009 el Estado ha comprado predios y ha sometido a otros cuantos a estudio con el objetivo de satisfacer la obligación de compra, sin embargo, no ha sido posible materializar la adquisición porque los terrenos ofertados no cumplen con los estándares técnicos exigidos de adecuación para riego.

() Ante los distintos intentos infructuosos de adquisición de predios, ENEL S.A. ESP no ha podido cumplir con la obligación que adquirió (la electrificadora solo puede cumplir con la parte de su compromiso si el Estado adquiere las tierras), acordó con la comunidad beneficiaria entregarles una compensación dineraria equivalente al valor de la adecuación para riego de 5 ha por persona. El anterior acuerdo fue suscrito por ENEL S.A. ESP, los beneficiarios, los representantes de los municipios del área de influencia, pero fue rechazado por la Gobernación del Huila que insiste en que deben mantenerse la ruta de compra y adquisición de las 2.700 ha.

() ENEL S.A. ESP inició una actuación administrativa ante la ANLA con el objetivo de solicitar la modificación de la licencia ambiental del PHEQ (Resolución 899 de 2009), sin embargo, la entidad negó lo solicitado mediante la Resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023.

() Contra la anterior determinación tanto ENEL S.A. ESP como los beneficiarios del compromiso (agenciados en esta acción por el procurador judicial II) presentaron sendos recursos de reposición. Ambos fueros decididos en forma desfavorable por la entidad mediante las resoluciones 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023.

() Entre los argumentos que planteó la ANLA para negar la modificación de la licencia ambiental del PHEQ, se señaló, en primer lugar, que la entidad no tenía competencia para modificar la licencia ambiental del PHEQ porque de acuerdo con la cláusula décimo tercera del Documento de Cooperación “[t]oda modificación o enmienda, total o parcial de presente Documento solo tendrá validez si es suscrita por un representante autorizado de cada una de las entidades y por escrito y en lo que se oponga a lo ordenado por el Ministerio de Ambiente y Vivienda prevalecerá lo preceptuado por este último”.

En segundo lugar, la ANLA sostuvo que no es la autoridad competente para autorizar la modificación y, que en todo caso, las controversias que surjan a propósito de las obligaciones contraídas en el Documento de Cooperación deben ser resueltas por un tribunal de arbitramento (al cual deben acudir las partes que suscribieron el referido documento).

En tercer lugar, la autoridad ambiental señaló que está participando en las mesas de trabajo interinstitucionales que ha convocado el Ministerio de Ambiente donde se ha dado la información sobre la obligación de compra y adecuación de tierras para realizar una hoja de ruta frente a este punto. En efecto, en el año 2024 se identificaron 70 predios con viabilidad

técnica y jurídica que se encuentran en estudio para posible compra y posterior adecuación. Esto, según informó la ANLA, es prioritario para el Gobierno nacional, en el marco de la política de reforma agraria que se promueve.

(ix) Lo anterior evidencia que la modificación de la licencia ambiental encierra un debate de legalidad de los actos administrativos propio del juez de lo contencioso administrativo, lo que indica que la parte actora debió acudir al mecanismo principal, idóneo y eficaz.

23. Aunque la problemática descrita evidencia que este caso tiene origen en el proceso de compra de tierras que está en curso desde hace más de catorce años y que no ha podido culminar por razones técnicas (no atribuibles a ENEL S.A. ESP) y propios del desarrollo y ejecución de una política pública, en esta oportunidad la Corte centrará el estudio del caso a partir de la situación actual del cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el marco del PHEQ. Es decir que esta Sala interpreta que la pretensión principal y actual de los agenciados en sede de tutela es que, dadas las dificultades que se han presentado con la adquisición de tierras, se le ordene a la ANLA que autorice la modificación de la licencia ambiental del PHEQ para que se les entregue una compensación dineraria equivalente al valor de la adecuación de 5 ha por beneficiario.

24. Sin embargo, este tribunal no pierde de vista que sobre este punto ya existe un pronunciamiento de la administración, contenido en las resoluciones 2100 de 12 de septiembre, 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023, por medio de las cuales la ANLA negó la modificación de la licencia ambiental del PHEQ y resolvió en forma negativa los dos recursos de reposición propuestos por ENEL S.A. ESP y la veeduría ciudadana.

25. En atención a lo anterior, la Corte centrará el estudio del asunto, en primer lugar, en la procedencia del amparo contra los actos administrativos mencionados, por lo que verificará si los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico son idóneos y eficaces para obtener lo planteado en esta tutela y, al tiempo, verificará si se están ante un perjuicio irremediable. De superarse este presupuesto, la Sala analizaría si hay lugar a conceder el amparo solicitado, es decir, si la ANLA debe modificar la licencia ambiental del PHEQ para permitir que los beneficiarios de la adecuación de las 2.700 ha. para riego reciban un dinero equivalente.

26. En segundo lugar, la Corte no pierde de vista que en el escrito de tutela se pone de presente el incumplimiento de los compromisos pactados en Documento de Cooperación (buscan modificarse ante la ANLA), por lo que se verificará la procedencia de la acción para lograr la satisfacción de aquellos. En caso de que se determinara la viabilidad del amparo, la Sala efectuaría un pronunciamiento de fondo sobre el particular.

3. Análisis de procedencia de la acción de tutela para cuestionar la negativa de la ANLA a modificar la licencia ambiental del PHEQ.

El carácter subsidiario de la acción de tutela. Regla general de improcedencia de la acción contra actos administrativos. Reiteración de jurisprudencia

27. La Constitución en el artículo 86 instituyó la acción de tutela como el mecanismo judicial sumario y eficaz con el que cuentan las personas para reclamar la protección de sus derechos fundamentales ante las amenazas o vulneraciones ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, en los casos de ley. Según la norma superior aludida y el Decreto estatutario 2591 de 1991, este dispositivo procede cuando el interesado no cuenta con otro medio de defensa idóneo y eficaz o, cuando habiéndolo, pretende evitar un perjuicio irremediable.

28. La Corte ha sostenido de manera general la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos debido a la existencia de mecanismos ordinarios ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Sin embargo, también ha reconocido que la acción es procedente como (i) medio de protección definitivo “cuando se constata que el medio de control preferente carece de idoneidad y/o eficacia para garantizar la protección oportuna e inmediata sobre los derechos fundamentales vulnerados”; o (ii) mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

29. Frente a la figura del perjuicio irremediable, la Corte ha indicado que debe establecerse (i) la inminencia del perjuicio, lo que implica que el daño “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la urgencia de las medidas para evitar la afectación de los derechos fundamentales; (iii) la gravedad del perjuicio; y (iv) el carácter impostergable de las órdenes por proferir.

30. Igualmente, esta corporación ha caracterizado las condiciones de idoneidad y eficacia de

los mecanismos ordinarios de defensa. Ha sostenido que la idoneidad “implica que [el medio judicial ordinario] brinda un remedio integral para la protección de los derechos amenazados o vulnerados, mientras que su eficacia supone que es lo suficientemente expedita para atender dicha situación”. Bajo esa perspectiva ha dicho que la acción de tutela es improcedente “para dirimir conflictos que involucren derechos de rango legal, específicamente cuando se trata de controversias legales que surgen con ocasión a la expedición de actos administrativos, puesto que, para la resolución de esta clase de asuntos, el legislador consagró los respectivos mecanismos judiciales ordinarios que deben emplearse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

31. La Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la idoneidad y eficacia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En la providencia T-161 de 2017 se afirmó que “por regla general la acción de tutela no es procedente para controvertir actos administrativos toda vez que las discrepancias suscitadas por la aplicación o interpretación de los mismos deben ser dirimidas a través de la jurisdicción contenciosa administrativa”. Igualmente, en la Sentencia T-442 de 2017 se reiteró que la tutela tiene una naturaleza subsidiaria y que “el carácter residual de este especial mecanismo obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias establecido por la Constitución y la Ley a las diferentes autoridades y que se fundamenta en los principios de autonomía e independencia judicial”.

32. Esto es así dado que la ley dotó a los procesos que se tramitan ante dicha jurisdicción de una “perspectiva garantista, dado que amplió la procedencia de las medidas cautelares que pueden ser decretadas en el ejercicio de cualquier acción propia de esta jurisdicción, lo que admite, entre otras cosas, que la protección de los derechos constitucionales pueda llevarse, al menos prima facie, de manera efectiva”.

33. Precisamente en esa dirección señaló la Corte que de la referida acción se predicen cinco características que evidencian su capacidad para la protección de los derechos y que contrastan con la regulación de la acción de nulidad y restablecimiento en el régimen anterior, contenido en el Decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Estas son: (i) existe una serie amplia de medidas cautelares entre las que se encuentran el restablecimiento inmediato de un derecho, la suspensión de un procedimiento, la orden de adopción a la administración de una decisión, la demolición de una obra o las órdenes de

imponer obligaciones de hacer o no hacer; (ii) fue suprimida la expresión “manifiesta infracción” como condición para decretar la medida de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo; (iii) se estableció un sistema innominado de medidas cautelares; (iv) se conciben las medidas cautelares de forma autónoma a la demanda presentada, a tal punto que el requisito de conciliación prejudicial no les es aplicable; y (v) se prevén las medidas de urgencia que, por la finalidad que persiguen, fueron estructuradas como medios preliminares dotados de eficacia inmediata para la protección de los derechos fundamentales.

34. En el punto relativo a las medidas cautelares es importante señalar que el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)- establece la posibilidad de decretar estas medidas “[e]n todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso”. Igualmente, el artículo 233 de la misma normativa indica que “[l]a medida cautelar podrá ser solicitada desde la presentación de la demanda y en cualquier estado del proceso”. Este esquema se ve reforzado por las medidas cautelares de urgencia que establece el artículo 234 del CPACA con un trámite abreviado.

35. En conclusión, la acción de tutela en contra de actos administrativos es, por regla general, improcedente. Esto es así porque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuenta con un régimen de medidas cautelares robusto y garantista. Sin embargo, en caso de que se evidencie que (i) el medio no es idóneo o efectivo o que (ii) puede configurarse un perjuicio irremediable, será procedente el amparo. Esto debe ser verificado en el caso que nos ocupa.

4. Estudio de procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

36. Legitimación por activa. En el presente caso, la acción de amparo fue presentada por el procurador 11 judicial, ambiental y agrario del Huila para obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y a la participación efectiva en la toma de decisiones que les concierne a las 427 personas beneficiarias de la compensación denominada “2,700 ha” del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo (PHEQ).

37. De acuerdo con el artículo 277 de la Constitución, el Ministerio Público tiene como funciones, entre otras, la vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico, la defensa de los intereses de la sociedad y la protección de los derechos humanos para asegurar su efectividad. Para cumplir dicho fin, el procurador general de la Nación, sus delegados o sus agentes, están facultados para interponer las acciones que consideren necesarias.

38. Teniendo en cuenta lo anterior, como el accionante es procurador judicial está legitimado para acudir a la acción de tutela, con el fin de defender los intereses de los 427 beneficiarios de la compensación económica del PHEQ, tal como lo ha admitido esta Corte al señalar que los agentes del Ministerio Público pueden ejercer este mecanismo constitucional cuando, a su juicio, sea necesaria la “defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales”. En consecuencia, se acredita este presupuesto de procedencia.

39. Legitimación por pasiva. Revisado el Documento de Cooperación del 16 de marzo de 2009, que contiene las obligaciones cuyo cumplimiento se reclama; y la Resolución 899 del 15 de marzo de 2009 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Sostenible, por la cual se expidió la licencia ambiental del PHEQ y se incorporaron los compromisos del Documento de Cooperación, se observa que se encuentran vinculados de forma concurrente al cumplimiento de lo pactado y aquí reclamado: los municipios de Gigante, El Agrado, Garzón, Paicol, Tesalia y Altamira, del Departamento del Huila; los ministerios de Ambiente, Minas y Agricultura; la ANLA; la UPRA; la ANT y ENEL S.A. ESP, por lo que respecto de aquellos se encuentra acreditado el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

40. En cuanto a la Defensoría del Pueblo, se observa que dentro de sus funciones misionales está la promoción, orientación y asesoría en materia de acceso a la justicia y derechos humanos, por lo que podría tener interés en el asunto, en caso de que la Corte adoptara algún remedio judicial que implique la verificación de su cumplimiento.

41. Sin embargo, no ocurre lo mismo con la ANDJE, que no fue parte obligada y tampoco dentro de sus competencias y funciones se encuentra la adquisición o adecuación de tierras en el marco del PHEQ, por lo que no tiene interés en el asunto y, en consecuencia, carece de legitimación en la causa por pasiva.

42. Inmediatez. En este caso se evidencian dos problemáticas constitucionales relevantes: la

primera, relacionada con el trámite de cumplimiento de los compromisos pactados en el Documento de Cooperación del año 2009, que a la fecha no han sido satisfechos por razones ajenas a ENEL S.A. ESP y a los beneficiarios. Esto porque el Estado ha estudiado distintos predios para su adquisición sin que se haya podido materializar ninguna compra al no cumplir las tierras los estándares técnicos exigidos por la ANT. Frente a esta situación, la acción cumple con el requisito de la inmediatez porque aun cuando los compromisos datan del 16 de marzo de 2009 (fecha en que se suscribió el Documento de Cooperación), están vigentes y hasta el momento se encuentran en fase de cumplimiento. Lo que significa que las presuntas vulneraciones derivadas de la tardanza en la satisfacción de la compra y adecuación de predios, en principio, se expone actual.

43. La segunda, relacionada con la inconformidad de la parte actora frente a la negativa de la ANLA a modificar la licencia ambiental del PHEQ. Frente a esta debe precisarse que la acción de tutela se presentó el 13 de diciembre de 2023 y el reproche del accionante radica en que mediante la Resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023, la ANLA negó la modificación de la licencia ambiental del PHEQ y, además, se denunció que a la fecha de interposición del amparo, esa autoridad no había resuelto los recursos de reposición interpuestos contra el acto mencionado, es decir, que cuestionaban la negativa a permitir que en lugar de la adecuación de las 2.700 ha para riego, mas bien se autorizara a ENEL S.A. E.S.P. a entregar a los beneficiarios una compensación económica. Esto significa que entre las presuntas vulneraciones y el ejercicio del dispositivo constitucional transcurrieron tres meses, tiempo que se estima razonable por lo que se acredita este requisito de procedencia.

44. Subsidiariedad. La acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad por dos razones: (i) la accionante cuenta con medios ordinarios eficaces e idóneos para proteger sus derechos; y (ii) no se evidencia un perjuicio irremediable.

45. Del análisis del escrito inicial y del informe recibido en sede de revisión, la Corte encuentra que el procurador 11 judicial, ambiental y agrario del Huila formuló la presente acción de tutela en representación de la comunidad beneficiaria de la compensación de 2,700 ha del PHEQ, con el propósito de obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, al mínimo vital, al trabajo, a la propiedad privada y a la participación efectiva en la toma de decisiones que les concierne.

46. Lo anterior soportado en que han transcurrido casi quince años desde que se dio inicio al PHEQ, sin que el Estado ni ENEL S.A. E.S.P. hubieren adquirido y adecuado los terrenos para cumplir los compromisos consignados en el Documento de Cooperación del 16 de marzo de 2009, suscrito por los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y de Minas y Energía, el departamento del Huila, la empresa Emgesa S.A. ESP (hoy ENEL S.A.) y los municipios de Gigante, El Agrado, Garzón, Paicol, Tesalia y Altamira.]Estas obligaciones fueron incorporados a la Resolución 899 de 2009, que contiene la licencia ambiental del PHEQ, así:

Artículo décimo segundo. Incorporar en la presente Licencia Ambiental todas las obligaciones de carácter ambiental contraídas por la empresa EMGESA S.A E.S.P. en los acuerdos celebrados entre ésta, la Gobernación del Departamento del Huila, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y los Municipios del Agrado, Garzón, Altamira, Gigante, Paico I y Tesalia. En consecuencia, la empresa EMGESA S.A E.S.P. deberá cumplir con las siguientes obligaciones: [...] 2. Asumir el costo de la adecuación de dos mil novecientas (2.900) ha de riego adicionales a las contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, hasta completar 5.200 ha. proporcionalmente a la pérdida de cada municipio, en la medida que sea viable su adecuación, la cual será determinada conjuntamente por la Secretaría de Agricultura Departamental y los Municipios, y presentada la identificación de tales hectáreas a los Ministerios de Agricultura y de Minas para su adquisición y su declaratoria de utilidad pública respectivamente (...)".

47. Lo anterior significa que las obligaciones de compra y adecuación de las 2.700 ha.: i) comprometen responsabilidades de varios actores del Estado y particulares, ii) son actos interdependientes y articulados (uno se sujeta al otro para dar paso al subsiguiente), iii) implicaron una responsabilidad inicial (adquirir hectáreas, iv) con el paso del tiempo se ha ido modificando el tipo de obligación (compensación, aunque no todos están de acuerdo), v) es un acto complejo porque requiere de la actuación de varios actores obligados (el Estado a través de la ANLA y el particular ENEL S.A. ESP).

48. Debido a que las autoridades nacionales y territoriales han hecho esfuerzos por encontrar los predios idóneos para cumplir la obligación adquirida, aunque ninguno de los ofertados cumplía los estándares técnicos exigidos por la ANT, el 21 de junio de 2022 la empresa energética y la comunidad beneficiaria según se había explicado acordaron una compensación económica en lugar de la prometida adecuación de tierras para riego. El

anterior documento fue aprobado por los beneficiarios, ENEL S.A. ESP y los municipios del área de influencia (Tesalia, Garzón, Gigante, Paicol, El Agrado y Altamira). Por lo tanto, ante la imposibilidad de cumplir con el compromiso inicial, ENEL S.A. le solicitó a la ANLA la modificación de la licencia ambiental del PHEQ, de modo que se autorizara la entrega de una compensación dineraria equivalente a 5 ha. (aproximadamente \$42.500.000) a cada uno de los beneficiarios en lugar de la adecuación de para riego.

49. Mediante la Resolución 1200 de 12 de septiembre de 2023, la ANLA negó la solicitud de modificación de la licencia ambiental que contiene el compromiso de adecuación de 2.700 ha de riego. Expresamente, la entidad afirmó lo siguiente:

Una vez analizada la información de las comunicaciones presentadas por la sociedad ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P. a través de comunicación con radicado ANLA 2022191052-1-000 de 1 de septiembre de 2022 y 2022204212-1-000 del 15 de septiembre de 2022, complementadas mediante las comunicaciones 2023025879-1-000 del 10 de febrero de 2023, 2023063799-1-000 del 28 de marzo de 2023, 2023071219-1-000 del 4 de abril de 2023 y 20236200028572 del 24 de abril de 2023 relacionada con la “solicitud de modificación de la licencia ambiental respecto a las obligaciones de los numerales 2 y 6 del artículo décimo segundo de la Resolución 899 de 15 de mayo de 2009 e incluidas en el Acuerdo de Cooperación” del proyecto “HIDROELÉCTRICO EL QUIMBO”, no encuentra viable acceder a la petición incoada por el titular del instrumento de manejo y control ambiental, ya que si bien es cierto, la obligación de las 2.700ha, hace parte del “Documento de Cooperación” el cual se encuentra incluido dentro de la Licencia Ambiental y específicamente en el artículo décimo segundo de la Resolución 899 de 15 de mayo de 2009, lo cierto es, que la materialización de esta obligación se encuentra compartida entre la ANT, el Departamento del Huila, los municipios del área de influencia y ENEL COLOMBIA S.A. E.S.P. aunado a ello y considerando que, el Ministerio de Agricultura, ha decidido reevaluar la obligación con el factor de Reforma Agraria como condicionante principal, y al ser la entidad competente en la materia y en razón a que, adicionalmente, dicha entidad informó que si es posible establecer el cumplimiento de la obligación en los términos originales sin optar por una modificación.

En línea con lo anterior y como bien es sabido, y en aplicación del artículo 123 de la Constitución Política de 1991 y sus desarrollos legales y jurisprudenciales, las entidades del sector público solo pueden actuar en el marco estricto de sus funciones y competencias,

siéndole improcedente apartarse o actuar por fuera de las mismas, por tanto, esta Autoridad Nacional no tiene competencia alguna para participar o realizar pronunciamiento frente a los temas relacionado con la reforma agraria, por tanto, no se modificarán las obligaciones establecidas en los numerales 2 y 6 del artículo décimo segundo de la Resolución 899 del 15 de mayo de 2009.

Finalmente, es importante precisar que la actual decisión, se fundamenta en los principios orientadores consagrados en el artículo 209 de la Carta Política, en concordancia con lo establecido en el artículo tercero de la Ley 489 de 1998 y en el artículo tercero del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que establece los principios orientadores de las actuaciones administrativas, especialmente, en los principios de debido proceso, proporcionalidad, y legalidad, así como en la aplicación rigurosa de los principios de política ambiental consagrados en instrumentos internacionales y adoptados por la legislación colombiana en diversas leyes, entre ellas, con una preponderancia evidente, la Ley 99 de 1993, en su artículo primero, dentro de los cuales vale la pena destacar el principio de desarrollo sostenible, el principio de prevención y los criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física, entre otros.

50. Contra dicha determinación, tanto ENEL S.A. E.S.P. como la veeduría ciudadana beneficiaria interpusieron recursos de reposición, los cuales fueron despachados en forma negativa a través de las resoluciones 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023, ambas proferidas por la ANLA. En dichos documentos se reiteraron las consideraciones expuestas en la Resolución 2100 de 12 de septiembre de 2023.

Los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho

51. Para el caso concreto, las actuaciones administrativas que negaron la pretensión de modificación de la licencia ambiental están contenidas en las resoluciones 2100 del 12 de septiembre, 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023 de la ANLA, las cuales son susceptibles de control judicial, como se explica a continuación:

52. El artículo 138 del CPACA establece la existencia del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. La norma señala que “[t]oda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad

del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho”. Para acudir a este medio de control, el artículo 138 del CPACA indica que la demanda deberá presentarse “dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación”. Además, el artículo 76 del CPACA dispone frente al recurso de apelación que “cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción”.

53. Las causales de nulidad son establecidas por el inciso segundo del artículo 137 del CPACA y se refieren a cuando los actos administrativos “hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió”.

54. Por su parte, el artículo 137 del CPACA prevé el medio de control de nulidad. De acuerdo con la norma “[t]oda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general”, por las mismas causales señaladas en el párrafo anterior. Además, el numeral 1 del artículo dispone que podrá solicitarse la nulidad de actos de carácter particular “[c]uando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero”. Para acudir a este medio de control no existe un término de caducidad.

55. En el caso bajo estudio, las resoluciones 1200 de 13 de septiembre de 2023, 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023 contienen “una manifestación unilateral de voluntad emanada de una autoridad pública o de un particular en el ejercicio de las funciones administrativas otorgadas por la Constitución Política y las leyes, mediante el cual se producen efectos jurídicos”. Esto significa que la negativa de la ANLA creó una situación jurídica al negar la modificación de la licencia ambiental del PHEQ y, por tanto, tales manifestaciones pueden considerarse actos administrativos pasibles de control jurisdiccional.

56. En ese orden de ideas, el accionante pudo haber acudido a los dos medios de control referidos para controvertir la decisión de la ANLA, pues, según se observó, la entidad adujo: (i) que no tenía competencia para modificar la licencia ambiental del PHEQ porque de acuerdo con la cláusula décimo tercera del Documento de Cooperación toda modificación o enmienda, total o parcial de ese Documento “solo tendrá validez si es suscrita por un

representante autorizado de cada una de las entidades y por escrito y en lo que se oponga a lo ordenado por el Ministerio de Ambiente y Vivienda prevalecerá lo preceptuado por este último". (ii) La ANLA no es la autoridad competente para autorizar la modificación y, que en todo caso, las controversias que surjan a propósito de las obligaciones contraídas en el Documento de Cooperación deben ser resueltas por un tribunal de arbitramento. (iii) La autoridad ambiental señaló que está participando en las mesas de trabajo interinstitucionales que ha convocado el Ministerio de Ambiente donde se ha dado la información sobre la obligación de compra y adecuación de tierras para realizar una hoja de ruta frente a este punto.

57. Lo anterior evidencia que existe una problemática que implica la concurrencia de distintos actores (Estado y particulares) para cumplir la sucesión de obligaciones pactadas, las cuales han presentado una tardanza en el cumplimiento y que ha derivado en el acuerdo entre los beneficiarios con ENEL S.A. ESP de recibir una compensación, a lo cual se ha negado la ANLA. Esto quiere decir que la modificación de la licencia ambiental encierra un debate de legalidad de los actos administrativos propio del juez de lo contencioso administrativo, lo que indica que la parte actora debió acudir al mecanismo principal, idóneo y eficaz.

58. En el caso concreto, el término de caducidad de cuatro meses para ejercer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ha operado frente a las resoluciones 1200 de 13 de septiembre de 2023, 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023, todas de la ANLA, y no se evidencia que la veeduría ciudadana hubiere presentado ningún recurso contra estos actos. Esta inactividad de la parte interesada no puede suplirse mediante la acción de tutela, ya que esto supondría un uso ilegítimo del mecanismo. Específicamente, en las sentencias T-156 de 2024 y T-021 de 2022 la Corte sostuvo que "el agotamiento de los medios ordinarios de defensa es muestra del ejercicio legítimo de la acción de tutela y no de su interposición para revivir, por ejemplo, cargas procesales no ejercidas o términos precluidos". Por lo anterior, el presente evento se puede enmarcar dentro de la regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos.

59. No obstante lo anterior, la Corte encuentra que la parte accionante aún podría acudir al medio de control de nulidad simple para controvertir las resoluciones 1200 de 13 de

septiembre de 2023, 2354 de 10 de octubre y 2479 de 25 de octubre de 2023, todas de la ANLA, dado que este medio de control no tiene término de caducidad y el controvertir estas actuaciones no implica, necesariamente, el restablecimiento de un derecho.

60. Ahora bien, tanto en el escrito de tutela como en el informe rendido ante este tribunal en sede de revisión, el procurador accionante indicó que acudió a la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable, no obstante, el representante del ministerio público no fundamentó ni desarrollo cómo se presentaba dicho daño irreparable. Además, este argumento no tiene en cuenta la posibilidad de solicitar el decreto de medidas cautelares que, como se señaló en las consideraciones, ha implicado que la Corte considere que el medio pueda resultar eficaz para la protección de los derechos. Por ejemplo, se podía solicitar medidas cautelares de urgencia -previstas en el artículo 234 del CPACA- si el demandante consideraba que era necesaria una protección inmediata.

61. Lo anterior indica que, contrario a lo afirmado por el procurador accionante, la veeduría ciudadana beneficiaria de la compensación de las 2.700 ha sí contaba con otros medios de defensa judiciales, pero no hizo uso de ellos. Es decir que, en este caso, la parte actora contaba con un mecanismo principal idóneo y eficaz lo que torna improcedente la acción formulada. No obstante, como el demandante advirtió la ocurrencia de un perjuicio irremediable, esta Sala entra a estudiar si se configura dicho fenómeno.

La ausencia de configuración de un perjuicio irremediable en el caso bajo estudio

62. La Corte ha admitido la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, para lo cual es preciso que se acredite: (i) la inminencia del perjuicio, lo que implica que el daño “está por suceder en un tiempo cercano”; (ii) la urgencia de las medidas para evitar la afectación de los derechos fundamentales; (iii) la gravedad del perjuicio; y (iv) el carácter impostergable de las órdenes por proferir.

63. En el presente caso, el procurador accionante manifestó que acude a la acción de tutela para evitar un perjuicio irremediable porque los 427 beneficiarios de la adecuación de tierras cuya compensación dineraria se reclama en este amparo son sujetos de especial protección constitucional y llevan aproximadamente quince años esperando por el cumplimiento de esa obligación. Agregó que se trata de personas vulnerables, pues algunos de ellos son adultos mayores.

64. Sin embargo, el procurador accionante no describió las razones por las cuales las 427 personas beneficiarias del Proyecto Hidroeléctrico de El Quimbo se encuentran en condición de vulnerabilidad. Además, dentro del expediente no obra prueba que evidencie a la Sala las condiciones sociales y económicas en las que se encuentra aquella población.

65. La Corte comprende el perjuicio que inicialmente se le ha causado al grupo de personas beneficiarias de la adecuación de 2.700 ha, pues resulta reprochable que el Gobierno nacional aún no haya cumplido su parte en la ejecución de los compromisos adquiridos en el marco del Documento de Cooperación, lo que ha llevado a que ENEL S.A. E.S.P. tampoco haya podido adecuar para riego los terrenos prometidos.

66. No obstante, se tiene que, en primer lugar, el perjuicio no es inminente dado que no se acredita una situación de vulnerabilidad manifiesta y la compra de tierras aún podría materializarse porque según lo informó la ANT y la ANLA el Gobierno nacional está adelantando las gestiones suficientes para cumplir con temas relacionados con titulación de tierras en el marco de la reforma agraria como política estatal. En efecto, durante el año 2024 se han identificado 70 predios que están actualmente en estudio para posible compra si cumplen los estándares hídricos exigidos por la UPRA.

67. En segundo lugar, la Sala no pudo determinar si el perjuicio que pretende evitarse es grave porque el demandante no expuso cuál es el daño que acaecería de no accederse a la modificación de la licencia ambiental para que se permita recibir un dinero en compensación. En todo caso, a partir de las pruebas que obran en el plenario, la Corte encuentra que el actor pierde de vista que si bien existe una tardanza prolongada en el cumplimiento de compra y adecuación de las 2.700 ha prometidas, ese procedimiento aún se encuentra en fase de ejecución, tanto así que en este momento se encuentran bajo estudio 70 predios para posible compra, en el marco de desarrollo de una política pública. En esta medida, no está acreditado un incumplimiento definitivo y menos la gravedad del perjuicio que eventualmente se concretaría.

68. En tercer lugar, no es urgente prevenirlo dado que no está acreditado cómo podría presentarse el daño y, por lo tanto, no es posible identificar cuáles medidas podría adoptar la Corte para evitar su ocurrencia.

69. Finalmente, las medidas que se adoptarían no serían impostergables atendiendo que los

compromisos adquiridos aún están vigentes y se encuentran en evaluación 70 predios. En ese orden de ideas, el juez constitucional no encuentra elementos de juicio que permitan modificar una obligación de adquisición y adecuación de tierras por una compensación dineraria. Aunque ello no obsta para que la Corte le haga un llamado al Gobierno nacional para que a través de la ANT y demás entidades vinculadas a la compra de tierras, cumpla la obligación adquirida desde hace quince años con la comunidad agenciada y adquiera las 2.700 ha para su posterior adecuación.

70. En todo caso, la Sala insiste en que el asunto bajo examen requiere de un análisis probatorio profundo y exhaustivo respecto de: (i) la condición de cada uno de los beneficiarios del PHEQ y (ii) la valoración de las obligaciones contenidas en el “Documento de Cooperación” e incorporadas en la licencia ambiental del PHEQ. Tal controversia desborda la competencia del juez constitucional porque se trata de aspectos que deben debatirse ante el juez de lo contencioso administrativo, en tanto tendría que: a) valorar de forma individual las condiciones específicas de cada beneficiario y b) verificar el contenido y evaluar la modificación de las obligaciones adquiridas en el “Documento de Cooperación”. Lo anterior teniendo en cuenta que dichos compromisos (posteriormente incorporados al acto administrativo de la licencia ambiental del PHEQ) se encontraban sometidos a una cláusula compromisoria y, en todo caso, a la aprobación de todas las autoridades involucradas. Sin duda, esa discusión encierra aspectos de legalidad que deben ser conocidos por el juez natural.

71. Sin perjuicio de lo expuesto, eventualmente, los interesados tendrían a su alcance la acción popular como mecanismo ordinario, idóneo y eficaz para lo pretendido por el procurador en representación de las 427 personas beneficiarias de la compensación del PHEQ. En tal sentido, las pretensiones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos deberían ajustarse a lo regulado en la Ley 472 de 1998, en lo que respecta al referido mecanismo judicial.

La acción de cumplimiento

72. La Sala no pasa por alto que si bien existe una actuación administrativa que sirvió de base a la fijación del litigio objeto de este pronunciamiento, pues la lectura de los hechos y pretensiones permitió interpretar que la acción apuntaba a cuestionar la negativa de la ANLA

a modificar la licencia ambiental del PHEQ para que se autorizara a ENEL S.A. E.S.P. que entregue una compensación monetaria equivalente a 5 ha a cada beneficiario; lo cierto es que del escrito de tutela y el informe rendido en sede de revisión la Corte entiende que el demandante busca el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el Estado y la empresa electrificadora, que están incorporadas en la Resolución 889 de 2009 (licencia ambiental PHEQ). En este evento lo cierto es que la parte actora puede reclamarlo a través de la acción de cumplimiento, prevista en el artículo 87 de la Constitución, como se explica a continuación.

73. La acción de cumplimiento es el dispositivo judicial que le permite a las personas “acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una Ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”. Tal previsión fue reitera por el artículo 1 de la Ley 393 de 1997, según el cual “Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos”.

74. En ese orden, la acción de cumplimiento es el instrumento idóneo y eficaz para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos, siempre que:

i) El deber que se pide hacer cumplir esté contenido en normas aplicables con fuerza material de ley o en actos administrativos vigentes (art. 1 de la Ley 393 de 1997).

ii) El mandato sea de cumplimiento imperativo e inobjetable y, además, que esté radicado en cabeza de la autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (arts. 5 y 6 de la Ley 393 de 1997).

iii) Previo a instaurar la acción, el interesado constituya en renuencia a la autoridad o al particular frente al cumplimiento del deber, ya sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento A menos que busque evitarse un perjuicio irremediable, lo cual debe sustentarse en la demanda (art. 8 de la Ley 393 de 1997).

iv) El afectado no tenga a su alcance o no haya podido ejercer otro medio de defensa judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, a menos que se trate de un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción. Tampoco procede para reclamar la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (art. 9º).

75. De lo anterior, la Sala encuentra que la veeduría ciudadana representada por el procurador accionante puede constituir en renuencia a las autoridades públicas y privadas obligadas a acatar la obligación de la adquisición y adecuación de las 2.700 ha., para reclamar a través de la acción de cumplimiento la materialización del compromiso pactado en el artículo 12.2 de la Resolución 889 de 2009 de la ANLA (licencia ambiental del PHEQ).

76. De lo expuesto se concluye que para esta pretensión la parte actora también cuenta con otro mecanismo principal, idóneo, expedito y eficaz, lo que torna improcedente la acción de tutela por incumplir el requisito de subsidiariedad.

77. En esas condiciones, la Corte confirmará la sentencia del 26 de junio de 2023, emitida por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Neiva, que modificó el numeral primero de la decisión de primer grado en el sentido de declarar la improcedencia de la acción por no satisfacer el requisito de subsidiariedad, como se explicó en la parte motiva. Igualmente, se confirmará la protección del derecho al debido proceso de la veeduría de “seguimiento al programa de compra y adecuación de 2700 ha” porque en segunda instancia se verificó que pese a que se emitió el acto administrativo que resolvió el recurso de reposición formulado contra la Resolución 2100 del 12 de septiembre de 2023, este no se había notificado para el momento de esa decisión.

. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia del 26 de junio de 2023 de la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior de Neiva que concedió el amparo del derecho al debido proceso frente a la notificación de la Resolución 2479 de 25 de octubre de 2023 de la ANLA y confirmó parcialmente la decisión de primera instancia que declaró la improcedencia de la acción de tutela por incumplir el requisito de subsidiariedad, dentro de la acción de tutela promovida

por la Procuraduría 11 Judicial Ambiental y Agraria del Huila contra la Presidencia de la República y otros. Lo anterior, por las razones expuestas en este proveído.

Segundo. Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto estatutario 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Con salvamento de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

NATALIA ÁNGEL CABO

A LA SENTENCIA T-423/24

PRINCIPIO DE JUSTICIA MATERIAL-Alcance (Salvamento de voto)

DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-
Garantía constitucional (Salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA Y REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD-Flexibilidad en caso de sujetos de

especial protección constitucional/CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

Referencia: expediente T-10.137.332.

Acción de tutela instaurada la Procuraduría 11 Judicial II, Ambiental y Agraria del Huila en representación de 427 personas beneficiarias del plan de compensación del PHEQ contra la Presidencia de la República; los ministerios de Agricultura, de Minas y Energía, y de Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Agencia Nacional de Tierras; la Agencia Nacional de Licencias Ambientales; la Gobernación del Huila; los municipios de El Agrado, Altamira, Garzón, Gigante, Paicol y Tesalia (Huila); y la compañía ENEL Colombia S.A. ESP.

Magistrado ponente:

José Fernando Reyes Cuartas.

A continuación, presento las razones que me llevaron a salvar el voto en la sentencia T-423 de 2024. En esta ocasión, la Sala Novena de Revisión declaró improcedente una acción de tutela que presentó el procurador 11 judicial II, ambiental y agrario del Huila, en representación de las 427 personas beneficiarias de una compensación denominada “2,700 ha” del Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, el mínimo vital, el trabajo, la propiedad privada y la participación efectiva en la toma de decisiones. Esta población consideró que se vulneraron sus derechos porque, tras catorce años, no se cumplieron los compromisos adquiridos en el plan de compensación del proyecto hidroeléctrico. Además, manifestaron que la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (en adelante ANLA) se negó a modificar el compromiso para así recibir un dinero equivalente a las hectáreas de riego que se planeaban entregar.

Según la sentencia, la tutela no cumplió con el presupuesto de subsidiariedad por dos razones: (i) el accionante tenía a su disposición los medios de control de nulidad, y de nulidad y restablecimiento del derecho. Estos mecanismos ordinarios son eficaces e idóneos para proteger sus derechos fundamentales y solicitar medidas cautelares y de urgencia; y (ii) no se evidenció un perjuicio irremediable. Por esas razones, la Sala Novena de Revisión declaró improcedente la acción de tutela.

Como lo explicaré a continuación, en esta oportunidad me aparté de la decisión mayoritaria porque, por un lado, la Corte ignoró que este caso plantea una cuestión de justicia material. Por otro lado, la Sala Novena hizo un examen de subsidiariedad inadecuado que no tuvo en cuenta las condiciones particulares de los accionantes, los cuales son sujetos de especial protección constitucional, e ignoró que estas personas han recurrido a la justicia por más de una década para obtener una compensación a la que tienen derecho.

I. I) La sentencia T-423 de 2024 ignoró que en este asunto está de por medio una cuestión de justicia material

A mi juicio, este caso plantea una cuestión de justicia material relacionada con una población vulnerable que lleva catorce años esperando la reasignación de sus tierras tras el desarrollo de la hidroeléctrica. De acuerdo con el expediente, los accionantes: (i) son sujetos de especial protección constitucional, pues son 427 personas campesinas y la mayoría son adultos mayores; (ii) hacen parte de la “población vulnerable” de acuerdo con el censo de 2009 que se realizó en el marco de la licencia ambiental, lo que los habilitó para ser beneficiarios de la reasignación de tierras; (iii) son personas que no ostentan la titularidad de la tierra, pues son jornaleros, madres cabezas de familia, entre otros, que trabajaban la tierra, pero que no eran propietarios; (iv) perdieron su fuente de ingreso y de trabajo tras el Proyecto Hidroeléctrico El Quimbo, y hasta el momento no han podido recibir algún tipo de compensación por esa situación; y (v) ya murieron 37 de los beneficiarios.

Asimismo, la posibilidad de que los accionantes logren la reasignación de sus tierras es casi imposible. Según el expediente, la razón por la cual no se ha podido cumplir con los compromisos adquiridos en el plan de compensaciones es porque el Estado no ha logrado conseguir unas tierras aptas para riego con el fin de puedan ser usadas para cultivos. Específicamente, en el 2022 la Agencia Nacional de Tierras informó que no era viable cumplir con la obligación pactada en la licencia ambiental, pues la oferta hídrica del departamento no lo permite. En ese sentido, manifestó que era necesario modificar la obligación. Igualmente, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante UPRA) reconocieron que las áreas disponibles para riego en esos municipios son muy bajas, por lo que se dificulta el cumplimiento de la obligación.

A pesar de esta imposibilidad, la ANLA no permitió modificar las obligaciones incluidas en la

licencia ambiental del proyecto hidroeléctrico. Esto implica que esta población, que está en una situación de vulnerabilidad, no podrá acceder a esas tierras, pues el Estado no tiene cómo cumplir con su obligación, y la autoridad ambiental ignoró esta situación particular. Todo esto apunta a la existencia de una grave vulneración de los derechos de los accionantes, que sigue vigente y que ameritaba la intervención del juez constitucional.

En ese contexto, estimo que la Sala Novena de Revisión falló en su deber de aplicar el principio de justicia material, el cual exigía que el juez constitucional interviniera de forma activa para lograr la materialización de la Constitución.

) La sentencia T-423 de 2024 hizo un examen inadecuado del requisito de subsidiariedad

En primer lugar, estimo que los medios ordinarios no son eficaces ni idóneos en el caso concreto. La sentencia afirma que las pretensiones de la tutela se pueden satisfacer a través de la nulidad simple y que los accionantes pueden interponer una acción de cumplimiento frente a la Resolución 889 de 2009 de la ANLA, es decir, la licencia ambiental.

Por esa vía, la mayoría de la Sala omitió que el asunto en discusión es de naturaleza constitucional, ya que involucra los derechos de 427 sujetos de especial protección constitucional a participar en decisiones que les afectan, así como sus derechos al trabajo, a una vida digna y a la propiedad. Estas personas, desplazadas de sus zonas de trabajo debido al desarrollo de un proyecto hidroeléctrico, aún no han recibido la compensación prometida, ya sea mediante la reasignación de un terreno o un pago en dinero equivalente. Estos hechos suponen la ausencia de idoneidad del medio de control de nulidad simple, pues este mecanismo ordinario sólo se limita a evaluar la legalidad del acto administrativo de la ANLA por unas causales específicas, y no permite estudiar la presunta vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes.

Asimismo, la Sala no tuvo en cuenta que los peticionarios ya agotaron los mecanismos ordinarios. De acuerdo con la acción de tutela, estas personas interpusieron dos acciones de cumplimiento frente al Decreto 1277 de 2013 y un proceso ejecutivo para hacer cumplir las obligaciones de la licencia ambiental. En la segunda demanda en contra del mencionado decreto, el Tribunal de Risaralda negó las pretensiones de los accionantes y el Consejo de Estado confirmó esa decisión.

Por otra parte, la sentencia sugiere que los peticionarios deben interponer una acción de cumplimiento respecto de la licencia ambiental. Sin embargo, los actos administrativos que otorgan las licencias ambientales no pueden ser estudiados por el juez de cumplimiento porque ello implica el estudio de un asunto de fondo que no depende solamente de la observancia de una ley o de un acto administrativo, sino de la legalidad de las actuaciones de las entidades del Estado. Al respecto, reiterada jurisprudencia de esta Corporación reconoce que la acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato contenido en la ley o en un acto administrativo, y que es imperativo, inobjetable y expreso. Es decir, esta acción no busca que la administración reconozca garantías particulares o que se abra un debate en sede judicial sobre el contenido y alcance de algunos derechos. En ese sentido, la acción de cumplimiento no es adecuada para estudiar el incumplimiento del Estado en la búsqueda de tierras aptas para riego, pues esto implica un estudio de fondo sobre las actuaciones de las entidades estatales.

En segundo lugar, la decisión mayoritaria omitió el deber de flexibilizar el estudio de la subsidiariedad en este caso y de examinar los mecanismos ordinarios al alcance de los accionantes a partir de sus situaciones concretas y de su calidad de sujetos de especial protección constitucional. Por esa vía, la Sala Novena desconoció que, según la jurisprudencia constitucional, los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela deben ser analizados de acuerdo con:

“las circunstancias particulares de los sujetos de especial protección constitucional, cuando éstas devienen en situaciones de vulnerabilidad que les impiden o dificultan sustancialmen