

T-455-19

Sentencia T-455/19

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

CARACTERIZACION DEL DEFECTO PROCEDIMENTAL ABSOLUTO COMO CAUSAL DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia por defecto procedimental absoluto, por cuanto se hizo extensiva la condena en contra de las entidades accionantes, pese a no haber sido notificadas ni vinculadas en proceso de reparación directa

Referencia: Expediente T-7.057.599

Demandantes: Ministerios de Transporte, de Hacienda y Crédito Público y Departamento Nacional de Planeación

Demandado: Tribunal Administrativo del Chocó

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., cuatro (4) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 num. 9º de la Constitución Política y 33 y subsiguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B- que, a su turno, confirmó el dictado por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera-, a propósito del recurso de amparo constitucional formulado por los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, contra el Tribunal Administrativo del Chocó.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La solicitud

1.1. En la presente oportunidad se estudian varias demandas de tutela que, no obstante haber sido radicadas inicialmente por separado, al coincidir por entero en sus aspectos esenciales, fueron asignadas a una misma autoridad judicial para que esta las tramitara y decidiera en una sola providencia, en virtud de la aplicación de los artículos 2.2.3.1.3.1. y 2.2.3.1.3.2. del Decreto 1834 de 2015[1].

1.2. Según se advierte de la acumulación realizada, los Ministerios de Transporte[2] y de Hacienda y Crédito Público[3], así como el Departamento Nacional de Planeación[4], actuando por conducto de apoderados judiciales, promovieron acción de amparo constitucional en procura de salvaguardar sus derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa técnica en conexidad con el derecho a la protección del patrimonio público, presuntamente transgredidos por el Tribunal Administrativo del Chocó, al haberles ordenado, en sede de segunda instancia y dentro de un proceso contencioso administrativo de reparación directa en el que no fueron formalmente vinculados, que dieran apertura a un procedimiento contractual para la construcción de un corredor vial terrestre que comunicara al municipio de Quibdó con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, acogiendo, para el efecto, las especificaciones técnicas contenidas en el Documento Conpes 3536 del 18 de julio de 2008, denominado “Importancia Estratégica de la Etapa 1 del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad”.

1.3. Los presupuestos fácticos y jurídicos que respaldan dicha solicitud, son los que se exponen a continuación.

### 2. Hechos relevantes[5]

2.1. El 10 de marzo de 2011, los señores Francisco Antonio Cossio Mosquera y otros[6], obrando a través de abogado y en ejercicio del medio de control de reparación directa, entablaron proceso contencioso en contra de la Nación -Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías (en adelante INVÍAS)- y el Departamento del Chocó -Secretaría de Obras Públicas Departamentales-, para que se les declarara solidariamente responsables del daño antijurídico causado por la muerte de su hija y familiar Kency Jhoana Cossio Asprilla, como consecuencia del accidente de tránsito que tuvo lugar el día 3 de febrero de 2009 en inmediaciones de la vereda “Santa Ana”, jurisdicción del municipio de El Carmen de Atrato, Chocó.

2.2. En providencia del 29 de septiembre de 2015[7], el Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó, previo reconocimiento de la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Transporte[8] y del Departamento del Chocó -Secretaría de Obras Públicas Departamentales-[9], resolvió declarar administrativa y patrimonialmente responsable al INVÍAS por los daños ocasionados a los demandantes y, en ese orden de ideas, lo condenó a pagar una indemnización pecuniaria equivalente a 350 salarios mínimos legales mensuales vigentes por concepto de perjuicios morales[10] y de \$12.937.159 millones de pesos por perjuicios materiales[11]. Ello, tras considerar que el citado ente “omitió el cabal cumplimiento de sus funciones como administrador de la carretera en la que aconteció el siniestro (...)”[12], toda vez que el material probatorio aportado al expediente demostraba que la causa eficiente, directa y determinante del daño obedeció “a su mal estado y a la ausencia de señalización, demarcación e iluminación artificial que advertiera de los riesgos existentes en la vía”[13].

2.3. La citada condena fue recurrida por ambas partes. Así, mientras el reclamante adujo que el a-quo no había reparado el perjuicio derivado del daño a la vida de relación y/o alteración de las condiciones de existencia -hoy en día daño a la salud- y que cabía cuantificar nuevamente el importe del quebranto material bajo la modalidad de lucro cesante, con base en la certificación laboral de la víctima[14]; el INVÍAS invocó la configuración de la causal exonerativa de responsabilidad estatal atinente al hecho exclusivo y determinante de un tercero, apoyado en la imprudencia e impericia del conductor del bus accidentado[15].

2.4. El Tribunal Administrativo del Chocó, en sentencia del 24 de mayo de 2017[16],

decidió, por un lado, modificar parcialmente el fallo de primera instancia, en el sentido de aumentar la condena del INVÍAS a \$30.828.847 millones de pesos por daño material -lucro cesante consolidado a favor del señor Francisco Antonio Cossio Mosquera-[17]. A tal conclusión arribó, no solo por encontrar plenamente acreditado en el proceso que “las atribuciones legales fijadas en cabeza del establecimiento público imputado no fueron desplegadas conforme a los lineamientos de eficiencia, eficacia y oportunidad trazados por el Ministerio de Transporte”[18], sino también porque había suficiente evidencia documental que permitía “calcular la ganancia, utilidad o provecho que dejó de reportarse al padre de la occisa, especialmente si se atendía a la constancia de ingresos reales de esta última, expedida por su empleador”[19].

Y, por el otro, resolvió que era necesario decretar una serie de medidas de satisfacción o garantías de no repetición, encaminadas al restablecimiento del núcleo esencial de las prerrogativas conculcadas que, a la postre, en sus palabras, terminaron afectando “(...) el alma de la marginalidad afrodescendiente e indoamericanidad que no puede más que censurarse con el contenido axiológico de la Carta Política”, ya que, a pesar de que el daño no provenía de graves violaciones a derechos humanos, sí se trataba de un “(...) caso doloroso de sacrificio indolente de 39 vidas humanas sagradas -y el enlutamiento gratuito de sus familias- en un tramo vial con problemas atávicos de incomunicación y desdén por la función pública encomendada al Ministerio de Transporte y al Invías que no se puede paliar simplemente con las reparaciones pecuniarias ya reconocidas, sino que reclama la imposición de fórmulas compensatorias integrales del perjuicio”[20].

Fue así como a partir de diversos precedentes de la Sección Tercera del Consejo de Estado sobre las denominadas medidas de reparación no pecuniarias, ordenó, en primer lugar y con fundamento en el principio de equidad, que el Ministro de Transporte y el Director General del INVÍAS ofrecieran excusas públicas a los familiares de las víctimas en ceremonia a celebrar en las instalaciones de la Asamblea Departamental del Chocó, “habida cuenta de la vulneración grave de la dimensión objetiva de los derechos a la vida y a la integridad física merced al descuido en la tarea institucional que fue analizada”[21]. Y, en segundo lugar, que procedieran a la publicación y divulgación pedagógica de la sentencia en la página web de las aludidas entidades durante seis meses, “con miras a que sea restaurado el núcleo del derecho o interés constitucionalmente protegido y evitar así que una situación como la descrita se vuelva a repetir”[22].

Por lo demás, apelando al deber que tiene toda autoridad judicial de realizar un control oficioso de convencionalidad para determinar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos aplicables a un asunto en concreto con el Pacto de San José de Costa Rica y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dispuso, a título de restitutio in integrum, dada la magnitud de los hechos probados, que los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, el INVÍAS y el Departamento Nacional de Planeación, en un término no mayor a seis meses, dieran inicio a un procedimiento contractual orientado a la construcción del corredor vial terrestre que comunica a Quibdó con Pereira y Medellín, privilegiándose el tramo “Ciudad Bolívar-La Mansa-Quibdó”, proyectado en el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social 3536, titulado “Importancia Estratégica de la Etapa 1 del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad” [23].

Respecto de este particular, el Tribunal argumentó que, con su adopción, buscaba obtener “la concreción o materialización de la justicia restaurativa de los derechos transgredidos a la comunidad chocoana, profundamente asolada por la falta de la vía segura donde perecieron personas inermes (principalmente afrodescendientes e indoamericanos)”[24], a través de la efectiva estructuración, priorización y ejecución del programa de corredores arteriales complementarios previsto en el artículo 130 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”[25], en cuyo banco de proyectos se identificó la necesidad de intervenir la vía transversal Medellín-Quibdó, en el tramo “Ciudad Bolívar-La Mansa-Quibdó”, para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad e impacto en las regiones[26].

Y es que, a su juicio, la carretera entre los departamentos de Chocó y Antioquia constituye “i. una frustración regional en 1954; ii. un sollozo periodístico en 1994; iii. un frío documento oficial en 2008; iv. una dolorosa tragedia en 2009 y v. una realidad óptica hoy día (...)”, pues la obra nada que se concreta, demostrando, entre otras cosas, que “la crisis de derechos humanos que padece nuestra martirizada patria enceguece con mayor fuerza deshumanizante a las comunidades indígenas y afrodescendientes, sean que estén o no localizadas en los campos (...)”, tornándose imperiosas las órdenes o medidas de reparación integral no pecuniarias por afectación o vulneración relevante de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente amparados, todo con el ánimo de reconocer la dignidad de las víctimas, reprobando las violaciones a los derechos humanos y concretar la

garantía de verdad, justicia, reparación, no repetición y las demás definidas por el derecho internacional[27].

La parte resolutive de la sentencia en mención es del siguiente tenor:

“PRIMERO: MODIFICAR la Sentencia 33 del 29 de septiembre del 2015, proferida por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó, dentro del proceso promovido por el señor FRANCISCO ANTONIO COSSIO MOSQUERA y Otros contra la NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE y Otros, que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, que accedió a las súplicas de la demanda (sic), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE al INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS-, al pago de \$30.828.847,34, como daño material -lucro cesante consolidado a favor de FRANCISCO ANTONIO COSSIO MOSQUERA-.

TERCERO: Se confirman las demás decisiones.

CUARTO: En lo demás, se deniegan las pretensiones.

SEXTO: El INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVÍAS- darán (sic) cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, en los términos indicados en los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo.

SÉPTIMO: Se ORDENA, a. a los señores Ministro del Transporte y Director general del Invías, para que en ceremonia pública en las instalaciones de la Asamblea departamental del Chocó, dirigidos a las familias de los obitados, se les ofrezca una excusa pública; ceremonia que deberá efectuarse dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de ejecutoria de este fallo, siempre que los deudos así lo consientan., b. junto con la publicación de ésta sentencia en la página web de ambas entidades por seis meses (estableciendo un link en su página web con un encabezado apropiado en el que se pueda acceder al contenido magnético de esta providencia), desde la ejecutoria de éste fallo, a efectos de que sea reestablecido el núcleo del derecho o interés constitucionalmente protegido, y c. al Ministerio de Transporte – Invías – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DNP, para que en un término no mayor a seis meses siguientes a la fecha de ejecutoria de este fallo,

se inicie el procedimiento contractual, real y efectivamente encaminado a la construcción del corredor vial terrestre que comunique la capital chocoana con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, con preponderancia respecto del sector “Transversal Medellín-Quibdó, Tramo Ciudad Bolívar – La Mansa -Quibdó”, reflejados en el Documento Conpes 3536, con las especificaciones técnicas de una vía nacional no concesionada tal y como fue descrita, delimitada y proyectada por el Departamento Nacional de Planeación, en el Documento Conpes 3536 denominado “Importancia Estratégica de la Etapa 1 del “Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad”” (sic), en la Versión aprobada en Bogotá, D.C., el 18 de julio de 2008 para el Ministerio de Transporte – Invías – Ministerio de Hacienda y Crédito Público – DNP: DIFP – DIES.

OCTAVO: ENVÍESE copia de esta sentencia al Juzgado diecisiete (17) Administrativo del Circuito de Medellín y Civil del Circuito de Quibdó para que repose en las acciones de grupo radicadas bajo los números 20090024100 y 27001-31-03-001-2009-00225 respectivamente, para que en dichos procesos, el juez de conocimiento, al momento de dictar sentencia, excluya del fallo las indemnizaciones que pudieran corresponder a demandantes FRANCISCO ANTONIO COSSIO MOSQUERA, INGRI JHOANA COSSIO RESTREPO, DIANA MARCELA COSSIO RESTREPO, YINNEY COSSIO RESTREPO, LAURA CATALINA COSSIO PALACIOS, ESTIWAR COSSIO ÁLVAREZ y JUANA BAUTISTA MOSQUERA M., derivados de la muerte de Kency Jhoana Cossio Asprilla y como beneficiarios indemnizatorios por la muerte de su ser querido.

De esa misma manera, se exhorta al juez que conocen de la Acción de Grupos (sic) No. 20090024100 y 27001-31-03-001-2009-00225 respectivamente, para que en dichos procesos se excluyan a todo demandante de este fallo (sic) y que fueron relacionados por las partes como reclamantes en ambos procesos.

Lo anterior porque este fallo hace tránsito a cosa juzgada respecto de las personas que han sido beneficiarios de los efectos de esta sentencia; situación que impide que en otro proceso se pueda volver a condenar a las demandas (sic) por los mismos hechos y lo (sic) mismos reclamantes.

NOVENO: EXONÉRESE a las sociedades CASS CONSTRUCTORES y Cía. S.C.A.,

CONSTRUCTORA L.H.S. S.A., Compañía de ESTUDIOS E INTERVENTORÍAS S.A. -CEI S.A.; a las personas naturales LUIS HÉCTOR y CARLOS ALBERTO SOLARTE SOLARTE, integrantes de la UNIÓN TEMPORAL METROVÍAS CORREDORES, encargadas de la construcción de la vía donde sucedió el accidente; y a la sociedad PONCE de LEÓN ASOCIADOS S.A. INGENIEROS CONSULTORES en LIQUIDACIÓN JUDICIAL, encargada de la interventoría contractual de la vía en construcción.

DECIMO: En firme esta providencia, por Secretaria expídanse las copias auténticas de la Sentencia con constancia de ejecutoria, de conformidad con el artículo 114 del Código General del Proceso, copias que serán entregadas al apoderado judicial de la parte actora que ha venido actuando en este asunto”[28] (Negrillas propias del texto).

2.5. Con posterioridad, esto es, el 31 de mayo de 2017, tanto el Ministerio de Transporte[29] como el INVÍAS[30] presentaron incidente de nulidad contra el pronunciamiento antes descrito, al percatarse de que la orden consistente en la construcción del corredor vial terrestre para comunicar a Quibdó con Pereira y Medellín comportaba, “(...) so pretexto del ejercicio del control difuso de convencionalidad, más que la imposición de un mandato de justicia restaurativa, una verdadera condena patrimonial carente de sustento jurídico”, que, por lo demás, “(...) conllevaba la infracción de los principios de congruencia, jurisdicción rogada y no reformatio in pejus”, junto con el desconocimiento de los derechos al debido proceso y a la defensa, por condenar “(...) a sujetos que no habían concurrido formalmente al pleito”, como sucedía en el caso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación[31].

Dicha solicitud, sin embargo, fue rechazada de plano por el Tribunal Administrativo del Chocó en proveído del 31 de julio de 2017, luego de señalar que la adopción de medidas de justicia restaurativa no tenía la virtualidad de afectar los principios de congruencia y de no reformatio in pejus, toda vez que quien tenía vocación jurídica para obrar como demandada en el proceso era la Nación y, por ende, para dar plena aplicación a los principios de reparación integral y de equidad, se entendía que “los organismos estatales demandados y vinculados oficiosamente como tales al control de convencionalidad fueron requeridos a título de imputación por omisión, debido al aparente incumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales relacionadas con la coordinación, vigilancia e inspección de la política nacional en materia de tránsito y transporte”[32].



### 3. Fundamentos de las acciones de tutela

Como se colige de lo expuesto, el objeto de la controversia jurídica que en esta oportunidad se plantea, desde la perspectiva constitucional, tiene que ver con la decisión del Tribunal Administrativo del Chocó de ordenarle a los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como al Departamento Nacional de Planeación, que dieran inicio, en un término perentorio de seis meses, a un procedimiento contractual para construir una carretera que conecte Quibdó con los municipios de Pereira y Medellín, al considerarse violatoria de los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa en conexidad con el derecho a la protección del patrimonio público, pues a más de (i) haber incurrido en los defectos procedimental absoluto, fáctico, orgánico y material o sustantivo, (ii) inobservó el precedente judicial fijado en la materia y, dicho sea de paso, (iii) vulneró directamente la Constitución. Las irregularidades alegadas se sintetizan de la siguiente forma:

3.1. Defecto procedimental absoluto: Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, la estructuración de esta causal se explica en cuanto “se pretermitieron las fases sustanciales del proceso contencioso administrativo de reparación directa al punto de quebrantarse sus derechos de defensa y contradicción”, a raíz de que en ninguna de sus etapas fueron objeto de notificación o vinculación, “lo cual reviste de especial gravedad, si se tiene en cuenta que el fallo de segunda instancia, sin una justificación sólida del porqué de esa conducta, les atribuye la orden de iniciar un procedimiento contractual para la construcción del corredor vial terrestre que comuniqué la capital chocoana con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, con preponderancia respecto del sector Transversal Medellín-Quibdó, Tramo Ciudad Bolívar-La Mansa-Quibdó”, limitándose, simplemente, a transcribir varias sentencias del Consejo de Estado alusivas a la reparación integral en favor de las víctimas de daños antijurídicos, sin reparar en la obligación de respetar el principio de congruencia procesal[33].

De suerte que, a pesar de que nunca hicieron parte del litigio, “el Tribunal Administrativo del Chocó decidió emitir una serie de órdenes que envuelven grandes erogaciones presupuestales y el empleo de un gran recurso humano al Ministerio y al DNP, pero sin haberles permitido, siquiera, pronunciarse dentro del proceso contencioso en el que resultaron sancionados”. En resumidas cuentas, se les impuso una condena sin el trámite previo de un juicio formal.

3.2. Defecto fáctico: Según apunta el Ministerio de Transporte, la sugerida deficiencia obedece, en estricto sentido, a que el operador jurídico de segunda instancia, “al ordenarle la apertura de un proceso de contratación para construir una carretera, incurrió en una decisión arbitraria que no consulta el acervo probatorio obrante en la causa contenciosa administrativa”, comoquiera que, por una parte, ya se le había excluido del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva y, por la otra, no sobrevenía evidencia documental alguna que permitiera afirmar el incumplimiento de sus funciones relacionadas con el sector administrativo que dirige[34].

3.3. Defecto orgánico: La invocación del citado yerro por parte del Ministerio de Transporte alude a la falta de competencia del Tribunal Administrativo del Chocó para pronunciarse, en segunda instancia, “sobre aspectos decididos por el fallador de primer grado que no fueron materia de apelación”, puesto que a esta autoridad judicial solo le asiste la atribución de circunscribirse al análisis de los puntos debatidos por el recurrente en el respectivo recurso. Aun así, en contravía de lo señalado, lo cierto es que la autoridad judicial censurada, “conociendo que no era competente para pronunciarse en relación con esa cartera ministerial por haber salido adelante frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y que la parte actora no recurrió dicha determinación”, dispuso en su contra la iniciación de un trámite contractual dirigido a construir un corredor vial terrestre que comunicara a Quibdó con Pereira y Medellín[35].

los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como el Departamento Nacional de Planeación, afirmaron que su génesis encuentra claro fundamento de principio en dos motivos: (i) prescindencia de las normas legales que fijan las competencias de las entidades públicas involucradas y (ii) violación del principio constitucional de responsabilidad del Estado y de los fines de la reparación.

A propósito del primero de los vicios endilgados, subrayan que la sentencia de segunda instancia, dictada dentro del proceso contencioso administrativo de reparación directa, “con la decisión inmotivada y arbitraria de ordenar la apertura de un procedimiento contractual para construir una carretera del orden nacional, les impone una obligación que, en principio, no deben cumplir”, en tanto no se concibe dentro del marco de competencias legales generales ni específicas que les han sido atribuidas por virtud de los Decretos 4712 de 2008[36], 087 de 2011[37] y 2189 de 2017[38], que reglan, entre otros aspectos, sus

principales funciones, en esencia, relacionadas con la definición, coordinación, formulación y ejecución de políticas públicas, planes generales, programas y proyectos correspondientes al sector transporte.

De ahí que el Tribunal, bajo el imperio del principio de legalidad, no cuente con la facultad para otorgar nuevas competencias ni para ordenar la ejecución de actos a las entidades públicas, “de los que no hayan sido expresamente dispuestos en la Carta Política o en la ley, tal como lo establece el artículo 121 constitucional al disponer que ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que se le atribuyen”.

En tal escenario, aducen también que el defecto anunciado se profundiza, aún más, “cuando se observa que en la orden de construir carreteras se le da un alcance jurídico-normativo al documento CONPES 3536 de 2008, esto es, a un instrumento de política pública desactualizado, adoptado hace más de 10 años conforme a un plan nacional de desarrollo expirado que, en realidad, constituye una simple referencia de derecho blando o soft law administrativo y no, como se interpretó, una fuente inmediata de obligaciones de hacer”[39].

En cuanto corresponde a la segunda irregularidad, sostienen que el Tribunal Administrativo del Chocó, al mencionar en su fallo “que las fórmulas de satisfacción no se otorgaban a modo de indemnización pecuniaria individual, sino para la comunidad regional”, excedió la medida de la reparación del daño antijurídico causado y violó la cláusula general de responsabilidad estatal, máxime, “si se aprecia que el presente proceso contencioso administrativo de reparación directa se impulsó únicamente por la familia de una de las 39 víctimas del accidente ocurrido el 3 de febrero de 2009”. Se trata, substancialmente, “de una reparación excesiva sin soporte válido para amparar a toda la colectividad mediante una orden de ejecutar una política pública de infraestructura de transporte que el mismo juez decide crear, a partir de reclamaciones de reparación estrictamente individuales y subjetivas”[40].

3.5. Desconocimiento del precedente judicial fijado en la materia: A juicio de las entidades públicas que actúan en calidad de demandantes, el Tribunal Administrativo del Chocó inobservó los precedentes jurisprudenciales del Consejo de Estado en materia de (i) falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) tipificación de medidas de reparación integral; (iii)

daños a bienes constitucionales o convencionalmente amparados; y (vi) límites que cabe imponer a los principios procesales.

Desde luego, en su criterio, existe variada jurisprudencia del máximo órgano de la jurisdicción contencioso administrativa que se ha encargado de precisar que el Ministerio de Transporte “no tiene la responsabilidad de adelantar actividades operativas sobre las vías del orden nacional y, por lo mismo, es corriente que se declare su falta de legitimación en la causa por pasiva”, en las controversias en que llegue a discutirse su hipotética responsabilidad frente a accidentes de tránsito ocurridos en carreteras nacionales, sobre todo cuando se parte de la base de que la ejecución de las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación es una competencia del INVÍAS, como establecimiento público responsable sobre el particular[41].

Así mismo, manifiestan que el Tribunal, al ordenar la reparación en controversia, “no argumentó ni delimitó de qué tipo de medida se trataba ni cómo su eventual materialización contribuiría a la verdadera satisfacción de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos”. De hecho, “la providencia del 24 de mayo de 2017 sólo incluye un único acápite denominado medidas de justicia restaurativa”, pero sin especificar, a la luz de la jurisprudencia contenciosa, a cuál tipología pertenecía, ni aclarar el sentido o alcance de las disposiciones prescritas para desagraviar a las víctimas ni, mucho menos, referir el principio reparatorio que intentaba satisfacer con su ejecución[42].

Pero no siendo suficiente con lo anterior, recalcan que se aplicó inadecuadamente el precedente del Consejo de Estado sobre la reparación de perjuicios inmateriales, reconocido en la actualidad a partir de la afectación de bienes o derechos convencionales y constitucionalmente protegidos, porque el Tribunal Administrativo del Chocó, con la adopción de la medida cuestionada, aparte “de desconocer que quienes se encontraban legitimados para ser indemnizados por este concepto eran la víctima del daño y su núcleo cercano”, utilizó de forma indebida “la tipología de reparación de los perjuicios que el accidente de tránsito del año 2009 hubiere podido irrogar a la comunidad chocoana, que fue el que justamente dio origen al proceso de reparación directa”. Esto último, con el agravante adicional de que dicha orden se dictó sin consultar las garantías presumiblemente quebrantadas que ostentaban tal grado de protección convencional o constitucional y cuya incidencia afectaba a toda la colectividad residente en la zona,

tornándose, en consecuencia, “excesiva desde lo fáctico en el caso concreto y desde lo normativo en cuanto al derecho positivo y jurisprudencial”, ya que no se advierte explicación alguna que permita entender de qué forma la construcción de una carretera conlleva el resarcimiento del daño causado[43].

Finalmente, destacan que, a pesar de que la propia jurisprudencia del Consejo de Estado admite la relativización excepcional de los principios procesales de congruencia, jurisdicción rogada y non reformatio in pejus, en casos de graves violaciones a los derechos humanos o de grave y extraordinaria afectación a derechos fundamentales, el Tribunal Administrativo del Chocó, al establecer la condena que se reprocha, “asemejó la posibilidad de restringir una regla procesal con el desconocimiento del debido proceso y la consiguiente afectación del patrimonio público, lo cual implica la violación injustificada de estos derechos constitucionales”. En otras palabras, la autoridad judicial demandada decretó de oficio medidas de reparación colectiva, “en un asunto en el que no se acreditaban los requisitos para proferir este tipo de órdenes extra y ultra petita en segunda instancia”[44].

3.6. Violación directa de la Constitución: En este punto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público pone de manifiesto que el Tribunal Administrativo del Chocó, al tramitar en segunda instancia el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y el INVÍAS contra la decisión del Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó, “de manera sorpresiva, caprichosa y arbitraria” resolvió ordenar a los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como al Departamento Nacional de Planeación, que diseñaran un modelo contractual para construir una carretera entre Quibdó y las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, es decir, “profirió una condena en su contra sin siquiera vincularlos al proceso y, por tanto, sin haberles dado la oportunidad de ejercer el derecho fundamental de defensa que les asistía, violando con ello la Constitución Política”[45].

#### 4. Pretensión común en las demandas

Con la finalidad de que se amparen las prerrogativas iusfundamentales que se invocan como vulneradas y en aras “de evitar poner en riesgo el eficiente manejo del patrimonio público a su cargo”, las entidades públicas accionantes le solicitan al juez de tutela que deje sin efectos la orden de dar inicio a un procedimiento contractual para la construcción

de un corredor vial terrestre dispuesta en el literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia del 24 de mayo de 2017, proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, como consecuencia del proceso contencioso administrativo de reparación directa impulsado por los señores Francisco Antonio Cossio Mosquera y otros en contra de la Nación -Ministerio de Transporte e INVÍAS- y el Departamento del Chocó -Secretaría de Obras Públicas Departamentales-[46].

## 5. Trámite procesal y objeciones a las demandas de tutela

5.2. No obstante, es preciso anotar que, con excepción del Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Quibdó, que intervino en el trámite del presente juicio con miras a que se desestimase la protección constitucional invocada, toda vez que, al decir de su oficial mayor, “en el proceso ordinario de primera instancia se surtieron todas las actuaciones de ley con el debido respeto por el debido proceso y el acceso a la administración de justicia”[49], ninguna otra autoridad o tercero vinculado se pronunció frente al requerimiento judicial efectuado[50].

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 1. Primera instancia

El Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera-, en providencia del 26 de abril de 2018, resolvió declarar improcedente la acción de tutela formulada al concluir que las entidades públicas demandantes desconocieron el presupuesto de subsidiariedad en su interposición, pues al no existir un perjuicio irremediable en el caso bajo análisis, cuentan con la posibilidad de acudir a otro medio de defensa judicial para cuestionar el fallo dictado en segunda instancia por el Tribunal Administrativo del Chocó, consistente en entablar el recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[51].

### 2. Impugnación

La decisión del a-quo fue impugnada oportunamente por los apoderados judiciales de la parte accionante[52] e, incluso, por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a

través de la Directora de Defensa Jurídica Nacional[53], quienes ratificaron lo esgrimido en cada uno de los escritos demandatorios y, además, agregaron, como respuesta a la argumentación desarrollada por el juez de primera instancia que, en el caso que se estudia, en primer lugar, (i) sí se advierte la ocurrencia de un daño inminente e irreparable, “en atención a que la discusión versa sobre la destinación de ingentes recursos públicos para la construcción de una carretera interdepartamental frente a lo cual carecen de competencia”; y, en segundo lugar, (ii) que pese a que el pasado 18 de mayo de 2018 interpusieron el respectivo recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Chocó, tal mecanismo no es el más idóneo ni eficaz para reivindicar los derechos alegados, si se toma en consideración que “el mandato judicial censurado es de obligatorio cumplimiento hasta tanto no se deje sin efectos”[54].

### 3. Segunda instancia

El Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B-, mediante sentencia del 24 de julio de 2018, confirmó en su integridad la declaratoria de improcedencia, sobre la base de haber constatado que, en el curso del trámite tutelar, los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, por separado, presentaron recurso extraordinario de revisión radicado en la Sección Tercera del Consejo de Estado con los Números 11001-03-26-000-2018-00066-00 y 11001-03-26-000-2018-00073-00, respectivamente[55].

## III. ACTUACIONES ADELANTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Los apoderados judiciales de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, como la Directora del Departamento Nacional de Planeación, allegaron a esta Corporación escritos en los que revelaron que, “a pesar de la interposición del recurso extraordinario de revisión contra la sentencia del 24 de mayo de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, dicho mecanismo de defensa judicial no resultaba idóneo ni eficaz para conjurar la amenaza que se cierne sobre los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia”, por cuanto, en su criterio, se advierte la inminente configuración de un perjuicio de carácter irreparable, reflejado ya no solamente en (i) la imposibilidad de gestionar, en sede de dicho recurso, la adopción de medidas precautelativas de suspensión de los efectos de la orden de

construcción de un corredor vial terrestre que conecte a la ciudad de Quibdó con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, sino también en (ii) el término perentorio de seis meses allí fijado para dar apertura a un procedimiento contractual que conduzca a su ejecución. Por lo demás, igualmente se aprecia una hipótesis de eventual riesgo frente a (iii) las sanciones por desacato a las que se ven enfrentadas a causa de la dificultad de cumplir técnica y jurídicamente con una orden que excede sus competencias legales específicas y que, en la forma en que fue decretada, supone un grave detrimento patrimonial para el Estado[56].

2. En las anotadas circunstancias y con base en el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”[57], la Sala Tercera de Revisión, a través de Auto del 28 de enero de 2019[58], estimó oportuno, como medida preventiva y provisional frente a los derechos fundamentales invocados por los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Nacional de Planeación, suspender los efectos de la orden controvertida, “mientras se surte el trámite de la presente acción de tutela, para que la decisión que le corresponde adoptar a la Sala resulte eficaz en caso de resultar favorable a las pretensiones de la demanda”[59].

4. Por lo demás, allí también se previno sobre la necesidad de recaudar algunas pruebas, con el propósito de verificar los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela y así pronunciarse de fondo en relación con la controversia constitucional planteada. En consecuencia, se ofició a los Magistrados Carlos Alberto Zambrano Barrera y María Adriana Marín de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para que, en un específico término, informaran el trámite asignado a los recursos extraordinarios de revisión formulados por los apoderados judiciales de los Ministerios de Transporte (11001-03-26-000-2018-00066-00) y de Hacienda y Crédito Público (11001-03-26-000-2018-00073-00) dentro del proceso contencioso administrativo de reparación directa radicado con el Número 27001-23-31-003-2011-00213-00.

5. Vencido el término probatorio, la Secretaría General de esta Corporación, en comunicación del 14 de febrero de 2019, remitió al despacho del Magistrado Sustanciador dos oficios: (i) el primero, suscrito el 1º de febrero de 2019 por el Magistrado Carlos Alberto Zambrano Barrera, Consejero Ponente encargado de dar trámite al recurso extraordinario



de revisión presentado por el Ministerio de Transporte, en el que informó que, después de haber inadmitido el recurso para que las partes allegaran las copias de los respectivos traslados y de la constancia de ejecutoria de la sentencia cuya revisión se solicita, “el expediente ingresó nuevamente al despacho para decidir en torno a la admisión del recurso”[60]. Entre tanto, (ii) el segundo, radicado en la misma fecha ante esta Corporación, y que responde a la certificación No. 2019-00014-C realizada por la Secretaría de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, deja constancia de que el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue admitido en providencia del 10 de agosto de 2018 y que, hoy en día, “se encuentra en dicha dependencia surtiendo las notificaciones de que tratan los artículos 199, 200, 253 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes”[61].

#### IV. CONSIDERACIONES

##### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión adoptada dentro de la acción de tutela de la referencia, con arreglo a lo establecido en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 13 de noviembre de 2018[62], proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Once de esta Corporación[63].

##### 2. Legitimación en la causa por activa y por pasiva

2.1. Tal como lo prevé el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela es un instrumento de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, de los particulares, en aquellos casos previstos en la ley[64].

2.2. En desarrollo del citado mandato superior, el Decreto 2591 de 1991[65], en el artículo 10, definió los titulares de dicha acción[66], quienes podrán impetrar el amparo constitucional, (i) bien sea en forma directa (el interesado por sí mismo); (ii) por intermedio de un representante legal (caso de los menores de edad, incapaces absolutos, interdictos y personas jurídicas); (iii) mediante apoderado judicial (abogado titulado con poder

judicial o mandato expreso); (iv) a través de agente oficioso (cuando el titular del derecho no esté en condiciones de promover su propia defensa); o por conducto (v) tanto del Defensor del Pueblo como de los personeros municipales (facultados para intervenir en representación de terceras personas, siempre que el titular de los derechos haya autorizado expresamente su mediación o se adviertan situaciones de desamparo e indefensión)[67]. La reseñada disposición es del siguiente tenor:

“Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

2.3. Así entonces, frente al asunto sub iudice, se tiene que los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, al igual que el Departamento Nacional de Planeación, se encuentran legitimados por activa en el marco de la presente acción de tutela[68], comoquiera que se trata de autoridades públicas pertenecientes al Sector Central de la Rama Ejecutiva, que actúan por medio de apoderados judiciales autorizados vía delegación[69] y que representan a la Nación como persona jurídica de derecho público titular de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia[70], presuntamente quebrantados en el trámite de un proceso contencioso administrativo de reparación directa, en el que se les ordenó, sin haber sido notificados ni vinculados formalmente, la apertura de un procedimiento contractual para la construcción de un corredor vial terrestre que comunique a Quibdó con Pereira y Medellín.

2.4. Por otro lado, en lo atinente al extremo procesal opuesto, conviene indicar que, en plena correspondencia con los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991[71], la legitimación en la causa por pasiva precisa del cumplimiento de dos requisitos. El primero de ellos, que se trate de uno de los sujetos frente a los cuales proceda el recurso de amparo

y, el segundo, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular, directa o indirectamente, con su acción u omisión[72].

Pues bien, en el caso concreto, el Tribunal Administrativo del Chocó está legitimado como parte pasiva en el trámite que se adelanta, habida cuenta de su naturaleza de autoridad pública de la cual se predica la supuesta transgresión de las prerrogativas iusfundamentales en discusión, por haber dictado, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, la orden atrás mencionada.

### 3. Especificidades del asunto por resolver y delimitación del problema jurídico

3.1. Antes de plantear el problema jurídico, la Sala considera necesario delimitar el contenido de la demanda, en la medida en que, una vez reparada la configuración de los defectos y vicios planteados, se observa que algunos de ellos versan sobre el mismo punto de derecho, lo que exige que su análisis se realice en conjunto.

3.2. En este orden de ideas, para comenzar, interesa destacar que los cargos proyectados por las entidades públicas que fungen como demandantes son los siguientes: (i) pretermisión de las etapas procesales sustanciales establecidas en el ordenamiento jurídico para el medio de control de reparación directa, a causa de no haber sido notificadas ni vinculadas a dicho trámite; (ii) falta de valoración de los elementos de juicio que acreditaban la exclusión del Ministerio de Transporte del proceso ante su falta de legitimación en la causa por pasiva y en virtud del cabal cumplimiento de sus funciones administrativas; (iii) falta absoluta de competencia de la autoridad judicial para pronunciarse sobre aspectos definidos en primera instancia, que no fueron objeto del recurso de apelación; (iv) desconocimiento del marco competencial básico fijado por la ley y la Constitución a los Ministerios y Departamentos Administrativos adscritos al Sector Central de la Rama Ejecutiva del Poder Público; (v) sustentación o justificación escasa y deficiente de la medida de reparación integral adoptada que infringe el principio constitucional de responsabilidad del Estado; (vi) desconocimiento del precedente de la máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa administrativa en relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva, la tipificación de medidas de reparación integral, los daños a bienes constitucionales o convencionalmente amparados y los límites a los principios de congruencia, jurisdicción rogada y non reformatio in pejus; y (vii) violación

directa del Texto Superior por desconocimiento del derecho de defensa.

3.3. De esta manera, los reproches formulados pueden ser objeto de estudio bajo seis cargos concretos generales, como en seguida se propone:

(a) Defecto procedimental absoluto por la pretermisión de etapas procesales sustanciales fijadas en la ley para tramitar el medio de control de reparación directa, ante la no vinculación de las entidades públicas accionantes.

(b) Defecto fáctico por la indebida apreciación de las pruebas que demostraban la exclusión del Ministerio de Transporte del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva y por haber cumplido a cabalidad sus funciones administrativas.

(c) Defecto orgánico por la falta de competencia del Tribunal Administrativo del Chocó para pronunciarse sobre aspectos no recurridos en sede de apelación.

(d) Defecto material o sustantivo por el desconocimiento básico de las competencias legales y constitucionales atribuidas a los Ministerios y Departamentos Administrativos, así como por la ausencia de justificación para la adopción de la medida reparatoria decretada.

(e) Desconocimiento del precedente judicial vertical (Consejo de Estado) en materia de legitimación en la causa, tipificación de las medidas de reparación integral, afectación a bienes constitucionales o convencionalmente protegidos y limitaciones a los principios de congruencia, jurisdicción rogada y non reformatio in pejus.

(f) Violación directa de la Constitución por desconocimiento del derecho de defensa.

3.4. Hecha esta precisión, la problemática jurídica que le corresponde inicialmente examinar a la Corte pasa por verificar la acreditación de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En caso de resultar favorable, se proseguirá con el estudio de la controversia de fondo, la cual se contrae a determinar si el Tribunal Administrativo del Chocó, en el marco de los defectos que fueron

perfilados en el cuadro anterior, vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el derecho a la protección del patrimonio público de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Nacional de Planeación, al haberles ordenado, en sede de segunda instancia y como consecuencia de un proceso contencioso administrativo de reparación directa, que iniciaran, en un plazo perentorio de seis meses, un procedimiento contractual dirigido a la construcción de una carretera que comuniqué a Quibdó con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, tomando como parámetro referencial los lineamientos técnicos consignados en un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- del año 2008, que declara la importancia estratégica de una serie de corredores viales para el mejoramiento de la competitividad del país.

4. Doctrina constitucional en torno a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia[73]

4.1. Tal y como se definió desde la Sentencia C-543 de 1992[74], en líneas generales, dado el sometimiento general de los conflictos jurídicos a las competencias de los jueces ordinarios, la acción de tutela deviene improcedente cuando mediante ella se pretende cuestionar providencias judiciales, en la medida en que se encuentran de por medio el respeto por la cosa juzgada, la necesidad de preservar la seguridad jurídica, y la garantía de independencia y autonomía de las autoridades jurisdiccionales. Sobre este particular, en la providencia en mención, se dejó por sentado que:

“La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales.

Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de

otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho”.

4.2. Sin embargo, en dicha oportunidad también se estableció que, “de acuerdo con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición, no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales (...)”[75]. Así las cosas, si bien se entendió que, en principio, el recurso de amparo constitucional no procedía contra providencias judiciales, su ejercicio excepcionalmente resulta viable como mecanismo de defensa, cuando de la actuación judicial se vislumbra la violación o amenaza de un derecho fundamental.

4.3. A partir de lo allí decidido, la jurisprudencia constitucional consolidó el criterio conforme al cual el supuesto de hecho que daba lugar a la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, se configuraba cuando la actuación judicial incurría en una desviación de tal magnitud que el acto proferido no merecía la denominación de sentencia judicial, pues había sido despojada de dicha calidad. Conforme a esa orientación, se llegó a concluir que el ordenamiento jurídico no podía amparar situaciones que, a pesar de hallarse cobijadas, prima facie, por el manto del ejercicio autónomo de la función judicial, comportaban una violación protuberante de la Carta Política y, en especial, de los bienes jurídicos más preciados para el hombre (derechos fundamentales). Esta figura se conoció originalmente como una “vía de hecho” y su posterior desarrollo llevó a determinar la existencia de varios tipos de vicios o defectos, entre los cuales se encuentran el sustantivo, el orgánico, el fáctico o el procedimental.

4.4. Con posterioridad, en la Sentencia C-590 de 2005[76], aun cuando la propia Corte reiteró, como regla general, la improcedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, con el fin de resguardar el valor de la cosa juzgada, la garantía de la seguridad jurídica y los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, también lo es que insistió en su procedencia excepcional cuando se evidencia la vulneración de derechos fundamentales y se corrobora el cumplimiento de ciertos requisitos que demarcan el límite entre la protección de los ya citados bienes jurídicos y los principios y valores constitucionales que resguardan el ejercicio legítimo de la función judicial. Dichos requisitos

fueron divididos en dos categorías. Unos, alusivos a la procedencia formal de la acción de tutela (requisitos generales) y los otros, referentes a la tipificación de los eventos o situaciones que conducen al desconocimiento de derechos fundamentales, principalmente el derecho al debido proceso (requisitos específicos).

4.4.1. En cuanto hace a los requisitos generales, en la jurisprudencia constitucional se ha identificado que son aquellos cuyo cumplimiento se debe verificar antes de que se pueda estudiar el tema de fondo, pues habilitan la procedencia de la acción. Puntualmente, estas exigencias implican: (i) que el asunto sometido a estudio por parte del juez de tutela tenga relevancia constitucional[77]; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios antes de acudir al juez de tutela, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable[78]; (iii) que la solicitud de amparo tutelar cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad[79]; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que ésta tenga incidencia directa en la decisión que resulta lesiva de las prerrogativas iusfundamentales[80]; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada en el proceso judicial, en caso de haber sido posible[81] y, (vi) que el fallo impugnado no se trate de una acción de tutela, ni de una decisión de constitucionalidad abstracta proferida por la Corte Constitucional o por el Consejo de Estado[82].

4.4.2. Frente a los requisitos específicos, vale decir que estos fueron unificados en las llamadas causales de procedibilidad y se centran, substancialmente, en los defectos o vicios de las actuaciones jurisdiccionales en sí mismos considerados[83], como puede ser: orgánico[84], sustantivo[85], procedimental[86], fáctico[87], error inducido[88], decisión sin motivación[89], desconocimiento del precedente judicial[90] y violación directa de la Constitución[91].

4.5. Vistas así las cosas, la procedencia excepcional y restrictiva de la acción de tutela para debatir providencias judiciales se circunscribe a aquellos casos en los que logre comprobarse que la actuación del funcionario judicial fue “manifiestamente contraria al orden jurídico, o al precedente judicial aplicable, y violatoria de derechos fundamentales, en especial, de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia”[92]. Eventos que, sin duda alguna, constituyen, en realidad, una desfiguración de la actividad

judicial que termina por minar la autoridad confiada al juez para administrar justicia y que, consecuentemente, debe ser declarada, para dar primacía al derecho sustancial y salvaguardar los derechos fundamentales de los administrados[93].

4.6. En suma, por regla general, debido a la necesidad de salvaguardar el valor de la cosa juzgada, la garantía de la seguridad jurídica y los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial, la acción de tutela no resulta procedente para controvertir el sentido y alcance de las providencias judiciales. Empero, excepcionalmente, se ha admitido dicha posibilidad, siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, se observe que la decisión cuestionada haya incurrido en uno o varios de los defectos o vicios específicos y, por esa vía, se produzca una amenaza o vulneración de derechos fundamentales.

4.7. Ahora bien, teniendo como fondo las recién apuntadas reglas de naturaleza procesal y de conformidad con lo planteado en el acápite de delimitación del problema jurídico, inicia esta Sala por verificar si la presente acción de tutela contra una providencia judicial supera el examen de los requisitos generales antes mencionados. De ser así, se habilitará su estudio de fondo posterior.

## 5. Estudio sobre el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales

Partiendo de las consideraciones plasmadas en el acápite precedente, encuentra la Corte que en el caso bajo estudio se cumplen los requisitos generales de procedencia establecidos por la jurisprudencia constitucional, como a continuación pasa a demostrarse:

5.1. Que la controversia planteada sea constitucionalmente relevante. La cuestión que se debate en el juicio que ocupa la atención de la Sala trasciende el ámbito de la mera legalidad y posee indiscutible relevancia constitucional, comoquiera que se persigue la efectiva protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, frente a una presunta actuación arbitraria del Tribunal Administrativo del Chocó que ha adquirido firmeza y que supone, por lo demás, un eventual desconocimiento del derecho al patrimonio público, cuya salvaguarda se encuentra en cabeza de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así



como del Departamento Nacional de Planeación.

5.2. Que previamente se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, a menos que se busque evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Frente a esta particular exigencia, es claro para la Sala que cabe realizar un análisis diferenciado respecto de cada una de las entidades públicas que promovieron el recurso de amparo constitucional. Así, en primer lugar, interesa poner de presente que, en el marco del proceso contencioso administrativo e reparación directa, el Ministerio de Transporte fungió inicialmente como ente demandado y que, a raíz de la excepción de mérito propuesta por su apoderada judicial en relación con la falta de legitimación en la causa por pasiva[94], el Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó, en la sentencia de primera instancia proferida el 29 de septiembre de 2015, declaró probada la circunstancia de que dicha cartera ministerial, conforme al Decreto 2171 de 1992, “no tenía entre sus funciones la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación y conservación de la infraestructura vial a cargo de la Nación, ya que dicha obligación estaba radicada en el INVÍAS”[95].

Sin embargo, a pesar de haberse declarado probada en favor del ministerio la mencionada causal exceptiva y no ser esta determinación objeto de reproche en los recursos de apelación propuestos por las partes involucradas, el Tribunal Administrativo del Chocó, en providencia de segunda instancia del 24 de mayo de 2017, resolvió condenarlo, junto con otras entidades públicas, a dar inicio, en un plazo de seis meses, a un procedimiento contractual para construir un corredor vial terrestre que comunique Quibdó con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, a partir de unas especificaciones técnicas que ya han sido previamente expuestas.

Contra esta decisión, la apoderada judicial de esa cartera ministerial formuló el 31 de mayo de 2017 incidente de nulidad por no haberse tenido en cuenta su desvinculación del proceso, no obstante lo cual, aquel fue rechazado de plano por el ad-quem, tras señalar que los organismos estatales habían sido convocados de oficio por el aparente incumplimiento de sus funciones y que, bajo ese entendido, las medidas de reparación decretadas no eran susceptibles de afectar los principios de congruencia procesal y de non reformatio in pejus.

Por lo anterior, la apoderada del Ministerio de Transporte, el 23 de mayo de 2018, decidió interponer recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de segunda instancia dictada el 24 de mayo de 2017, amparada en la causal prevista en el numeral 5º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que hace expresa referencia a la configuración de una “nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”.

De acuerdo con lo indicado en este breve recuento, para la Sala no cabe duda de que el Ministerio de Transporte, si bien es cierto que fue vinculado inicialmente al proceso contencioso administrativo de reparación directa en calidad de demandado, también lo es que fue excluido del mismo por virtud de la sentencia de primera instancia en la que se declaró en su favor la excepción de mérito propuesta por su apoderada judicial, relativa a la falta de legitimación en la causa por pasiva. Y, aun cuando su responsabilidad no se puso en entre dicho en sede del recurso de apelación, resultó sorpresivamente condenado en segunda instancia a la apertura de un procedimiento contractual para la construcción de una carretera en un término perentorio de seis meses; orden contra la cual interpuso tanto un incidente de nulidad que fue rechazado de plano por el propio Tribunal Administrativo del Chocó, como un recurso extraordinario de revisión cuya admisión se encuentra pendiente de ser decidida por la Sección Tercera del Consejo de Estado.

En segundo lugar, conviene resaltar que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación no fueron notificados ni vinculados al trámite del proceso de reparación directa por parte de los jueces que asumieron el conocimiento del medio de control, razón por la cual no integraron en ningún momento la parte pasiva del contradictorio.

Con todo, debe hacerse énfasis en el hecho de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, obrando mediante apoderado judicial, una vez enterado del contenido del fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Administrativo del Chocó, también interpuso recurso extraordinario de revisión en su contra el 29 de mayo de 2018, bajo la misma causal alegada por el Ministerio de Transporte, esto es, aquella prevista en el numeral 5º del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Dicho medio impugnativo, vale anotar, fue admitido en providencia del 10 de agosto de 2018 por la Sección Tercera del Consejo de Estado y, en la actualidad, se

encuentra pendiente del respectivo fallo por parte del despacho[96].

Esto último, a juicio de la Sala, al igual que en el caso del Ministerio de Transporte, lleva a dar por acreditado el requisito general de agotamiento de los mecanismos de defensa judicial por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pues no obstante no haber sido convocado al proceso contencioso administrativo de reparación directa, decidió promover el ya reseñado recurso extraordinario, denotando con ello un actuar acucioso y diligente.

En la línea del análisis que se adelanta, restaría referirse específicamente al Departamento Nacional de Planeación, entidad que al no haber dispuesto de ningún tipo de medio de defensa judicial ordinario o extraordinario daría cabida, prima facie, a que su solicitud de amparo constitucional fuese desestimada de plano por la omisión en el ejercicio de las acciones y recursos establecidos en el ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos presuntamente amenazados o vulnerados. Empero, en criterio de esta Sala, no hay lugar a tal determinación, habida cuenta de que la orden de dar apertura a un procedimiento contractual encaminado a la construcción de un corredor vial terrestre que conecte Quibdó con Pereira y Medellín, es constitutiva de una serie de actuaciones jurídicas complejas que vinculan como un todo a las entidades públicas de la rama ejecutiva que figuran como sus destinatarias, por lo que surge entre ellas una relación de derecho sustancial o material única, de carácter uniforme e indivisible que torna indispensable su presencia para que el proceso técnico decretado pueda ejecutarse y que, por contera, hace imposible que, individualmente consideradas, puedan desligarse de la actuación, al tratarse de una suerte de litisconsorcio necesario que, para el caso concreto, tal y como lo dispone el artículo 61 de la Ley 1564 de 2012[97], en cuyo aparte pertinente establece que “(...) [l]os recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás (...)”, conduce a que la entidad en mención se vea beneficiada por las actuaciones procesales desplegadas por los otros sujetos que actúan en calidad de condenados. Es así como para esta Sala, el requisito de agotamiento de los medios judiciales de defensa también se tiene por satisfecho tratándose del Departamento Nacional de Planeación.

Ahora bien, más allá de lo hasta aquí apuntado, la inquietud que subyace al asunto bajo examen radica en la circunstancia de que al encontrarse en trámite el recurso

extraordinario de revisión, la acción de tutela resultaría improcedente, en los estrictos y precisos términos del numeral 1º del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991[98]. Sobre este punto, sin embargo, conviene señalar que, pese a la existencia formal e idoneidad de dicho mecanismo procesal para cuestionar la firmeza de la sentencia contenciosa administrativa ejecutoriada que en esta oportunidad se reprocha, la Sala de Revisión considera que aquel carece de la eficacia, celeridad y brevedad necesarias para enervar los efectos del recurso de amparo constitucional interpuesto como instrumento transitorio de protección judicial para evitar la concreción de un perjuicio grave e irreparable de las prerrogativas fundamentales alegadas como vulneradas[99]. Ello, se evidencia materialmente en (i) la imposición de un término inaplazable de seis meses para ejecutar una orden consistente en diseñar y estructurar un proceso contractual dirigido a la construcción del corredor vial terrestre que comunique a la ciudad de Quibdó con las capitales de los departamentos de Risaralda y Antioquia, lo cual no solo excede el ámbito de competencias legales y constitucionales atribuidas a las entidades públicas demandantes, que se centran principalmente en la formulación y adopción de políticas públicas, planes, programas y proyectos generales para el sector administrativo al que pertenecen, sino que comporta una grave amenaza que se proyecta sobre el patrimonio público ante el posible manejo ineficiente de los recursos a ellas asignados. Lo anterior, se encuentra reforzado, además, por (ii) la imposibilidad de solicitar, en el trámite del recurso extraordinario, la adopción de medidas cautelares de suspensión de los efectos de la orden discutida, por fuera de lo cual no sobra llamar la atención sobre el (iii) el término que puede tomarse la Sección Tercera del Consejo de Estado para pronunciarse de fondo en relación con los recursos impugnativos extraordinarios radicados por los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta que desde su presentación ya han transcurrido más de 15 meses[100].

5.3. Que la acción de tutela cumpla con el requisito de la inmediatez. La Sala encuentra que los recursos de amparo constitucional acumulados fueron entablados en un término razonable y proporcional al de la ocurrencia del hecho que presuntamente originó la vulneración, pues estos se formularon con un promedio de cuatro y seis meses de diferencia luego de cobrar ejecutoria la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, tras haberse resuelto el recurso de nulidad interpuesto en su contra el 31 de julio de 2017. Esto último, comoquiera que las acciones de tutela se radicaron entre el 11 de diciembre de 2017 y el 1º de febrero de 2018, tal y como se dejó

en claro al inicio de esta providencia.

5.4. Que tratándose de una irregularidad procesal, la misma deba tener un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta derechos fundamentales de la parte actora. Cuando se trata de una irregularidad procesal, es indispensable que el vicio alegado incida de tal forma en la decisión final, que de no haberse presentado o haberse corregido a tiempo, habría variado sustancialmente la decisión. Acorde con tal planteamiento, es menester advertir que si la autoridad contenciosa administrativa de segunda instancia hubiera procedido a notificar y vincular formalmente a las entidades públicas que ahora obran como demandantes en la acción de tutela, habría tenido que examinar su presunta responsabilidad frente a los perjuicios antijurídicos causados con el fallecimiento de la señora Kency Jhoana Cossio Asprilla y determinar si eran susceptibles o no de condena pecuniaria e inmaterial, ofreciéndoles los escenarios propios de defensa técnica: traslado de la demanda y de las pruebas aportadas al proceso, así como la respectiva citación a las audiencias de alegación y juzgamiento para, finalmente, dictar sentencia de fondo.

Siendo ello así, la Sala advierte que, de ser válidas las alegaciones de hecho y de derecho que respaldan la sustentación del recurso de amparo constitucional, estas, al menos, habrían tenido la oportunidad de variar el alcance de lo resuelto por el Tribunal Administrativo del Chocó, posibilidad que fue sustraída de plano.

5.5. Que la parte identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial, siempre que esto fuere posible. Por oposición a la informalidad que caracteriza a la tutela, cuando esta se invoca contra providencias judiciales, es necesario que quien reclama la protección mencione los derechos afectados, identifique con cierto nivel de detalle en qué consiste la violación alegada y demuestre de qué forma aquella se aparta del ámbito del derecho o incurre en una actuación abusiva contraria al orden jurídico, debiendo haber planteado el punto de manera previa en el respectivo proceso. Conforme a ese entendimiento, se tiene que, en el caso concreto, los apoderados judiciales de las entidades públicas accionantes identificaron en sus respectivos escritos demandatorios las razones por las que estimaban transgredidos derechos de raigambre fundamental a raíz de la decisión adoptada en segunda instancia por el Tribunal

Administrativo del Chocó, de acuerdo con las circunstancias procesales que enfrentaron.

Sobre este particular, es dable mencionar que el Ministerio de Transporte, pese a haber sido excluido del proceso de reparación directa en primera instancia por haberse declarado en su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva, al resultar condenado en segunda instancia formuló incidente de nulidad y, posteriormente, ante su rechazo de plano, procedió a interponer el respectivo recurso extraordinario de revisión, en sede de los cuales identificó con claridad los hechos que generaron la violación alegada por vía de tutela y los derechos que resultaron transgredidos, así como la incidencia de los defectos procesales esbozados en la decisión contenciosa que se reprocha.

Por lo demás, dado que ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni el Departamento Nacional de Planeación fueron notificados ni vinculados al proceso contencioso administrativo, no pudieron exponer en el curso de dicho trámite ningún tipo de amenaza o vulneración de sus derechos, lo cual solo fue expuesto, en el caso del primero, hasta la interposición del recurso extraordinario de revisión y, en el caso del segundo, hasta la formulación del mecanismo de amparo constitucional.

Finalmente, como ya se expuso, a pesar de que el recurso extraordinario de revisión aún no ha sido resuelto, la presente acción de tutela deviene procedente, toda vez que la protección que se deprecia es transitoria y encuentra clara justificación de principio en la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, acreditado párrafos atrás.

5.6. Que la tutela no se dirija contra sentencias de tutela ni contra decisiones de constitucionalidad abstracta proferidas por la Corte Constitucional o por el Consejo de Estado. Por último, debe puntualizarse que, de los hechos expuestos en la demanda, no se trata de una solicitud de amparo promovida contra una sentencia de tutela ni contra una decisión de constitucionalidad abstracta dictada por esta Corporación o de nulidad por inconstitucionalidad proferida por el Consejo de Estado. Las objeciones, como ya se ha tenido la oportunidad de distinguir, versan sobre el trámite que, en segunda instancia, el Tribunal Administrativo del Chocó dio a la demanda contenciosa administrativa de reparación directa presentada por los señores Francisco Antonio Cossio Mosquera y otros contra la Nación -Ministerio de Transporte e INVÍAS- y el Departamento del Chocó -Secretaría de Obras Departamentales-.

Al acreditarse, entonces, el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, pasará la Sala de Revisión a efectuar una breve caracterización y análisis sobre cada una de las causales específicas de procedibilidad que fueron concretadas en el capítulo de delimitación del problema jurídico, de tal manera que si alguna de ellas se cumple, como preliminarmente se advirtió, no será indispensable seguir estudiando las demás causales por elemental sustracción de materia.

6. Caracterización de la causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por la configuración de un defecto procedimental absoluto. Reiteración de jurisprudencia[101]

6.1. Esta causal de procedibilidad de la acción de tutela encuentra fundamento en los artículos 29 y 228 Superiores, y se presenta cuando el juez ha actuado completamente al margen del procedimiento establecido, es decir, cuando se aparta abierta e injustificadamente de la normatividad procesal que es aplicable al caso concreto. Esto último conduce al desconocimiento absoluto de las formas propias de cada juicio, (i) porque el funcionario judicial sigue un trámite por completo ajeno al pertinente o (ii) porque pretermite etapas o fases sustanciales del procedimiento establecido, en detrimento del derecho de defensa y contradicción de una de las partes del proceso.

6.2. Inclusive, por vía excepcional, (iii) la jurisprudencia constitucional también ha determinado que este defecto puede originarse por exceso ritual manifiesto, cuando un funcionario judicial utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y, por lo tanto, sus actuaciones devienen en una denegación arbitraria de justicia.

6.3. En todo caso, en cualquiera de las anotadas circunstancias, la procedencia de la acción de tutela en presencia de un defecto procedimental, se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos: (a) Que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela, salvo que se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable; (b) que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales; (c) que la irregularidad haya sido alegada en el proceso ordinario, salvo que

ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto; (d) que la situación irregular no sea atribuible al afectado; y finalmente, (e) que como consecuencia de lo anterior, se presente una vulneración a los derechos fundamentales.

7. Verificación de la existencia de la causal específica de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales por la configuración de un defecto procedimental absoluto

7.1. Tal y como consta en el capítulo de antecedentes de esta providencia, los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como el Departamento Nacional de Planeación, obrando mediante apoderados judiciales, formularon acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo del Chocó por haberles ordenado, en el trámite de segunda instancia en un proceso contencioso administrativo de reparación directa, que dieran apertura, en un término máximo de seis meses, a un procedimiento contractual encaminado a la construcción del corredor vial terrestre que comunique a Quibdó con Pereira y Medellín, valiéndose para ello de las especificaciones técnicas contenidas en el Documento Conpes 3536 del 18 de julio de 2008, denominado “Importancia Estratégica de la Etapa 1 del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad”.

7.2. Revelan, en líneas generales, que la mencionada condena se les impuso sin que en ninguna de las etapas sustanciales o adjetivas propias de dicho trámite hubiesen sido objeto de notificación o vinculación formal, por lo que consideran que el fallo del Tribunal Administrativo del Chocó quebranta sus derechos al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia en conexidad con el derecho al patrimonio público, debido a que concurren en la actuación controvertida defectos de carácter procedimental absoluto, fáctico, orgánico, material o sustantivo, desconocimiento del precedente judicial y violación directa de la Constitución.

7.3. En la sentencia de tutela de primera instancia, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- resolvió declarar la improcedencia del recurso de amparo por el incumplimiento del presupuesto de subsidiariedad, bajo la premisa de que las entidades públicas accionantes tenían a su disposición el recurso extraordinario de revisión para cuestionar lo decidido por el Tribunal Administrativo del Chocó. Decisión que, en segunda instancia, fue confirmada en su integridad por el Consejo de Estado -Sala de lo



Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B-, al verificar que los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público efectivamente activaron, cada uno por separado, dicho mecanismo de defensa judicial.

7.4. Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación existe un defecto procedimental absoluto, pues el proceso contencioso administrativo de reparación directa que aquí se discute se surtió en todas sus etapas, sin que se les haya notificado de su trámite, solo tuvieron conocimiento de esta actuación, hasta cuando se expidió la sentencia de segunda instancia en la que se decretó la orden para que iniciaran un proceso contractual enderezado a construir un corredor vial terrestre, como parte de una serie de medidas de reparación integral no pecuniarias.

7.5. Al respecto, en aplicación de las sub-reglas vertidas en el aparte de consideraciones jurídicas, cabe resaltar que el defecto procedimental absoluto tiene ocurrencia en aquellos eventos en que el juez actúa por completo al margen del procedimiento fijado en la ley, es decir, cuando se aparta abierta e injustificadamente de la normatividad procesal que resulta aplicable al caso concreto. Esto puede acontecer, bien (i) porque el funcionario judicial le imprime al asunto que conoce un trámite del todo distinto de aquel que resulta pertinente o adecuado; o bien (ii) porque prescinde de fases o etapas procesales sustanciales consagradas en el procedimiento legalmente establecido, en franco detrimento de las garantías de defensa y contradicción radicadas en cabeza los sujetos involucrados en el proceso.

7.5.1. Habiéndose dejado por sentado lo anterior, la Sala advierte, de entrada, que el Tribunal Administrativo del Chocó, con la imposición de la orden contenida en el literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia objeto de controversia, sí incurrió en un evidente defecto procedimental absoluto con violación del debido proceso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al igual que del Departamento Nacional de Planeación, al pretermittir su notificación y formal vinculación al trámite del medio de control de reparación directa, tornando nugatorios sus derechos de defensa, contradicción y acceso efectivo a la administración de justicia. Ello, en razón a que una vez examinada la documentación allegada al expediente, no se advierte, desde la misma admisión de la demanda contenciosa, providencia alguna a través de la cual se hayan legalmente informado a los citados entes ni a sus representantes legales de la actuación judicial en

curso, situación que lógicamente lleva a colegir la configuración del aludido yerro, pues en el trámite de segunda instancia se estableció en su contra un gravamen sin haber hecho parte del proceso y sin que pudiesen, por lo tanto, participar formalmente en él, presentar alegatos dirigidos a desvirtuar su eventual responsabilidad, controvertir las pruebas aportadas, recurrir las respectivas decisiones de instancia y, en general, activar mecanismos legales de defensa para discutir los supuestos fácticos y jurídicos en que se soporta la condena que les fue atribuida.

De esta manera, es de resaltar que el Tribunal Administrativo del Chocó desbordó sus funciones frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación, al dictar una condena en su contra sin haberlos convocado al trámite del medio de control de reparación directa, pues, si bien el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que las entidades públicas con capacidad para comparecer en un proceso, podrán obrar como demandados en las causas contenciosas administrativas por medio de sus representantes, debidamente acreditados[102], lo cierto es que, al no haber sido notificadas ni vinculadas, mal podría habersele hecho extensiva la condena que se decretó en su contra, máxime, cuando el INVÍAS, que también representa judicialmente a la Nación en el caso concreto, fue hallada responsable del daño antijurídico reclamado por el presunto incumplimiento de sus funciones como administrador de la carretera en la que sucedió el accidente que originó la demanda de reparación directa.

Aunado a lo anterior, cabe agregar que también se advierte la configuración del mismo defecto procedimental absoluto respecto del Ministerio de Transporte, ya que, aun cuando es cierto que el Tribunal Administrativo del Chocó era la autoridad judicial competente, por virtud del artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[103], para pronunciarse sobre el recurso de apelación presentado contra la sentencia dictada en primera instancia por parte del Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó, no lo es menos que en el trámite que adelantó, terminó extralimitándose en el ejercicio de la competencia definida previamente en el litigio, pues a pesar de que la reseñada cartera ministerial fue excluida del proceso contencioso administrativo de reparación directa por su falta de legitimación en la causa por pasiva y que, ese aspecto, ciertamente, no hizo parte de los reparos alegados por las partes, se le terminó conminando al cumplimiento de una orden que, incluso, excede la

órbita de sus competencias legales y específicas.

Y es que, en relación con el alcance del recurso de apelación, el juez de segunda instancia encuentra limitada su competencia a los asuntos planteados expresamente por los recurrentes o que se entiendan comprendidos dentro del marco del recurso, de suerte que, si no se apela un determinado aspecto, el juez carece de competencia para revisar el mismo, ya que, de lo contrario, su actuación no solo desconocería el presupuesto de congruencia que se exige entre el fallo recurrido y la fundamentación u objeto de la apelación, sino también el debate jurídico y probatorio que fundamentó la decisión del juez de primer grado, así como la finalidad y objeto propios de la segunda instancia[104]. De ahí que no se advierta explicación alguna por parte de la autoridad judicial censurada para condenar al Ministerio de Transporte en segunda instancia, toda vez que en el debate suscitado en primera fue descartada esa posibilidad.

Con todo, lo planteado en precedencia no puede dar lugar a suponer, de ningún modo, que habría bastado con la sola notificación y/o vinculación en debida forma de las entidades públicas accionantes para entender legítima y adecuada la orden que ha sido objeto de reproche en esta oportunidad. A este respecto, es de mérito subrayar que el juez contencioso no tiene la facultad de reconfigurar un procedimiento reglado para terminar decretando como fórmula reparatoria una medida que, en exceso, desborda las pretensiones de la demanda, sobrepasa el objeto de la litis propiamente dicha y adolece de la falta de una correlación directa, oportuna, pertinente y apropiada con el ámbito de la reparación del daño invocado por los reclamantes, focalizándose no ya en los sujetos involucrados directamente en el proceso, sino extendiéndose a terceros que nada tienen que ver con su producción.

Incluso, tratándose de medidas de reparación no pecuniarias, al juez de la responsabilidad extracontractual le asisten límites como reparador integral de los derechos quebrantados. De hecho, este requiere verificar, ex ante, que el daño reconocido no solo sea resultado de la vulneración o afectación relevante de bienes o derechos constitucionales o convencionalmente amparados, sino que sea antijurídico y que no esté comprendido dentro de los perjuicios materiales e inmateriales ya reconocidos, entre otras razones, porque así se evita caer en una doble reparación que desnaturalice la pretensión indemnizatoria ínsita en procesos de reparación directa y rebase el criterio de lo que puede llegar a

considerarse en un asunto determinado como un restablecimiento -individual o colectivo- pleno y adecuado de derechos frente al daño generado.

7.5.2. Sobre la base de las precisiones generales que se acaban de realizar, no puede perderse de vista que, como ya se señaló en el acápite 6.3. de esta providencia, la procedencia de la acción de tutela en presencia de un defecto procedimental absoluto solo tiene lugar si convergen los siguientes requisitos, a saber:

(i) Que no haya posibilidad de corregir la irregularidad por ninguna otra vía, de acuerdo con el carácter subsidiario de la acción de tutela. Como fue ampliamente expuesto en el acápite de verificación de los requisitos generales de procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales, si bien es cierto que los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público interpusieron sendos recursos extraordinarios de revisión contra la sentencia de segunda instancia proferida el 24 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó para efectos de que se decrete su nulidad, y que, esa circunstancia, en sí misma considerada, podría afectar la procedencia formal del recurso de amparo constitucional que actualmente se revisa por la presunta inobservancia del presupuesto de subsidiariedad, también lo es que, ha de reiterarse, la interposición de este mecanismo opera en el caso bajo estudio como un remedio de protección transitorio para conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Desde esta perspectiva, precisa la Sala que los medios impugnativos extraordinarios presentados ante el Consejo de Estado, aunque tienen el efecto general de limitar la inmutabilidad de la providencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó en relación con la cosa juzgada, no resultan eficaces para solventar la problemática planteada por las entidades públicas demandantes respecto del inminente, cierto y directo menoscabo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, en relación con las consecuencias prácticas mediatas e inmediatas derivadas de la ejecución de la orden de iniciar un procedimiento contractual para construir un corredor vial terrestre, contenida en el literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de dicho pronunciamiento, ya que de no prosperar, dicho mandato deberá hacerse efectivo en el plazo otorgado, sin la posibilidad de solicitar la adopción de medidas cautelares en su trámite. Por lo demás, cabe referir nuevamente que, desde su presentación, la definición de los recursos extraordinarios de

revisión ya ha demandado un poco más de 15 meses, lo que le resta celeridad frente al perjuicio inminente que se evidencia y que ya tuvo la oportunidad de examinarse en el acápite 5.2. de esta providencia.

(ii) Que el defecto procesal sea manifiesto y tenga una incidencia directa en el fallo que se acusa de ser vulneratorio de los derechos fundamentales. Sin duda, el defecto procesal en el que incurrió el Tribunal Administrativo del Chocó, al omitir notificar y vincular formalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación del trámite de la demanda de reparación directa, no solamente es notorio y ostensible, sino que tiene influencia clara y directa en la orden que se acusa de vulnerar sus derechos fundamentales, toda vez que, como se ha dejado expuesto, estas entidades no pudieron defenderse en el curso del proceso contencioso administrativo ni aportar prueba alguna dirigida a desvirtuar su eventual responsabilidad frente a los daños antijurídicos reclamados.

Lo propio puede argumentarse en el caso del Ministerio de Transporte, pues como se insiste, pese a haber sido excluido del proceso contencioso administrativo de reparación directa en sede de primera instancia por haber salido avante en la excepción de mérito que esgrimió, atinente a la falta de legitimación en la causa por pasiva, resultó condenado en segunda instancia a dar inicio a un procedimiento contractual para construir un corredor vial terrestre como parte de una medida de reparación integral a la que no pudo oponerse en el marco de dicho trámite, sino por vía incidental y extraordinaria.

(iii) Que la irregularidad haya sido alegada al interior del proceso ordinario, salvo que ello hubiera sido imposible, de acuerdo con las especificidades del caso concreto. Como ya se indicó, salvo la presentación de un incidente de nulidad por parte de la apoderada judicial del Ministerio de Transporte, aun cuando dicha entidad ya había sido desvinculada del proceso contencioso administrativo por haberse declarado en su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva, ni el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ni el Departamento Nacional de Planeación tuvieron la posibilidad de ejercer ningún mecanismo ordinario de defensa judicial orientado a poner de presente la irregularidad alegada por vía de tutela, debido a que conocieron del mandato judicial dictado en su contra solo hasta después de que se expidió la sentencia de segunda instancia por parte del Tribunal Administrativo del Chocó.

(iv) Que la situación irregular no sea atribuible al afectado. De la valoración de las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron lugar a que se tramitara el medio de control de reparación directa, de las pruebas allegadas y del contenido de la sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, no se advierte que la pretermisión en la notificación y vinculación formal a dicho proceso sea atribuible a las entidades públicas demandantes. Incluso, ello se predica del Ministerio de Transporte que, se reitera, fue excluido del proceso contencioso administrativo en primera instancia por haber sido declarada a su favor la falta de legitimación en la causa por pasiva.

(v) Que como consecuencia de lo anterior se presente una vulneración a los derechos fundamentales. Es claro que la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo del Chocó, que se controvierte en sede de tutela, comporta la evidente transgresión de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso efectivo a la administración de justicia de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, en la medida en que se advierte un desconocimiento de las formas propias del juicio que rigen el procedimiento contencioso administrativo, por una parte, al pretermitirse por completo las etapas procesales sustanciales del medio de reparación directa y, por la otra, al condenarse en segunda instancia a quien había sido previamente excluido por falta de legitimación en la causa por pasiva.

7.6. Habiéndose acreditado así que el Tribunal Administrativo del Chocó vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso efectivo a la administración de justicia de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, al igual que del Departamento Nacional de Planeación al incurrir, como ya tuvo la oportunidad de explicarse, en un defecto procedimental absoluto, no es necesario continuar con el análisis de las demás causales específicas de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales invocadas en la demanda, por sustracción de materia.

7.7. En consecuencia, la Sala de Revisión habrá de revocar la sentencia del 24 de julio de 2018, proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B-, en la que se confirmó el fallo de primera instancia dictado el 26 de abril de 2018 por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- que, en su momento, declaró la improcedencia del recurso de amparo constitucional y, en su lugar, concederá la protección transitoria de los derechos

fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso efectivo a la administración de justicia de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Nacional de Planeación.

7.8. En tal virtud, se suspenderán los efectos del literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 24 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó, dentro del proceso contencioso de reparación directa radicado con el Número 27001-23-31-003-2011-00213-00, hasta que la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronuncie de forma definitiva en torno a los recursos extraordinarios de revisión presentados por los apoderados judiciales de los Ministerios de Transporte (11001-03-26-000-2018-00066-00) y de Hacienda y Crédito Público (11001-03-26-000-2018-00073-00) contra dicha providencia.

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

RESUELVE:

PRIMERO-. REVOCAR la sentencia del 24 de julio de 2018, proferida por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B-, en la que se confirmó el fallo de primera instancia dictado el 26 de abril de 2018 por el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera- que, en su momento, declaró la improcedencia del recurso de amparo constitucional promovido. En su lugar, CONCEDER la protección transitoria de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso efectivo a la administración de justicia de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, así como del Departamento Nacional de Planeación.

SEGUNDO-. SUSPENDER los efectos del literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia proferida el 24 de mayo de 2017 por el Tribunal Administrativo del Chocó, dentro del proceso contencioso de reparación directa radicado con el Número 27001-23-31-003-2011-00213-00, hasta que la Sección Tercera del Consejo de Estado se pronuncie de forma definitiva en torno a los recursos extraordinarios de revisión presentados por los apoderados judiciales de los Ministerios de Transporte (11001-03-26-000-2018-00066-00) y de Hacienda y Crédito Público (11001-03-26-000-2018-00073-00) contra dicha providencia.

TERCERO-. LÍBRESE la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí indicados.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la página web de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Los referidos artículos disponen lo siguiente: “Artículo 2.2.3.1.3.1. Reparto de acciones de tutela masivas. Las acciones de tutela que persigan la protección de los mismos derechos fundamentales, presuntamente amenazados o vulnerados por una sola y misma acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se asignarán, todas, al despacho judicial que, según las reglas de competencia, hubiese avocado en primer lugar el conocimiento de la primera de ellas.//A dicho Despacho se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia.//Para tal fin, la autoridad pública o el particular contra quienes se dirija la acción deberán indicar al juez competente, en el informe de contestación, la existencia de acciones de tutela anteriores que se hubiesen presentado en su contra por la misma acción u omisión, en los términos del presente artículo, señalando el despacho que, en primer lugar, avocó conocimiento, sin perjuicio de que el accionante o el juez previamente hayan podido indicar o tener conocimiento de esa situación”. “Artículo 2.2.3.1.3.2. Remisión del expediente. Recibido el informe de contestación con la indicación de haberse presentado



otras acciones de tutela que cumplan con lo dispuesto en el artículo anterior, el juez de tutela al que le hubiese sido repartida la acción remitirá el expediente, dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes, al juez que, según dicho informe, hubiese avocado conocimiento en primer lugar.//Para estos efectos, el juez remitente podrá enviar la información por cualquier medio electrónico o de transferencia de datos, sin perjuicio de la remisión física posterior.//Para los mismos efectos y con el fin de agilizar su recepción, las oficinas o despachos de reparto podrán habilitar ventanillas o filas especiales de recibo.//El juez al que le hubiese sido repartida la acción podrá verificar en cualquier momento la veracidad de la información indicativa del juez que avocó conocimiento de la acción en primer lugar.//Parágrafo. Con el fin de mantener una distribución equitativa de procesos entre los diferentes despachos judiciales, las oficinas o despachos de reparto contabilizarán las acciones de tutela asignadas al despacho judicial al que corresponda el conocimiento de acciones de tutela a que se refiere esta Sección, y adoptará las medidas pertinentes.//Para tal fin, el juez que reciba el proceso deberá informar del hecho a la oficina de reparto para contabilizar los expedientes a cargo del despacho”. Ver folios 52, 109 y 34 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[2] Acción de tutela presentada el 11 de diciembre de 2017. Ver folio 1 del cuaderno No. 1 del expediente.

[3] Acción de tutela presentada el 19 de diciembre de 2017. Ver folio 1 del cuaderno No. 2 del expediente.

[4] Acción de tutela presentada el 01 de febrero de 2018. Ver folio 1 del cuaderno No. 3 del expediente.

[5] La relación de hechos que aquí se realiza envuelve, además del contenido específico de los escritos demandatorios, algunos aspectos objeto de reseña en las sentencias del Juzgado Administrativo de Descongestión del Sistema Escritural de Quibdó del 29 de septiembre de 2015 y del Tribunal Administrativo del Chocó del 24 de mayo de 2017, expedidas con motivo de la demanda de reparación directa interpuesta por el señor Francisco Antonio Cossio Mosquera y otros contra la Nación (Ministerio de Transporte e Instituto Nacional de Vías -INVÍAS-) y el Departamento del Chocó (Secretaría de Obras Públicas Departamentales).

[6] Como demandantes, aparecen en el proceso: Ingry Johana Cossio Restrepo, Yinney Cossio Restrepo, Laura Catalina Cossio Palacios, Estiwar Cossio Álvarez (en calidad de hermanos), y Juana Bautista Mosquera Murillo (en calidad de abuela).

[7] Ver contenido general de la providencia en folios 1 a 12 del cuaderno No. 5 del expediente. Este pronunciamiento fue adicionado en sentencia complementaria No. 105 del 22 de abril de 2016 por el Juzgado Cuarto Administrativo Mixto del Circuito de Quibdó, comoquiera que, inicialmente, no se fijaron los parámetros normativos ni temporales que regirían el cumplimiento de la condena, “omisión que generaba duda si se tenía en cuenta que el fallo, a pesar de haber sido proferido en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que prevé términos distintos al Código Contencioso Administrativo frente al referido cumplimiento, se dictó dentro de un proceso que se tramitaba con las reglas del estatuto anterior”. En esa medida, se procedió por el despacho a adicionar la sentencia, “en el sentido de que la entidad condenada debía dar cumplimiento a aquella en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo”. Ver folios 15 a 18 del cuaderno No. 5 del expediente.

[8] Para el operador jurídico, “una vez revisado el Decreto 2171 de 1992, aplicable para la época de los hechos, se observa que al Ministerio de Transporte le correspondía la coordinación y articulación general de las políticas de los organismos y dependencias que integraban el sector transporte”, en cuanto que al INVÍAS “se le había encargado la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, mantenimiento y señalización de la infraestructura vial a cargo de la Nación”, lo cual implicaba que a esta última se le asignara la vigilancia de la carretera en la que sucedió el accidente reportado, al tener carácter nacional. Ver folio 7 del cuaderno No. 5 del expediente.

[9] La autoridad judicial procedió a declarar de oficio la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Departamento del Chocó y, en particular, de la Secretaría de Obras Públicas, por cuanto si bien era cierto que el literal d) del artículo 1º del Decreto 80 de 1987 atribuía a los entes territoriales el deber de realizar sobre las vías nacionales, “las obras estructurales requeridas para su debido funcionamiento”, también lo era que tal obligación no conllevaba la ejecución de labores relacionadas con su mantenimiento o señalización, en la medida en que suponían actividades “legalmente conferidas al INVÍAS, entidad que, incluso, en el presente caso, admitió que la vía de Quibdó la Mansa era de

orden nacional y de competencia propia”. Ver folios 7 y 8 del cuaderno No. 5 del expediente.

[10] Discriminados de la siguiente forma: 100 smlmv para el padre de la víctima + 50 smlmv para cada uno de los hermanos + 50 smlmv para la abuela.

[11] Ver numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia en folio 12 del cuaderno No. 5 del expediente.

[12] Ver numeral 5.2. del caso concreto en folios 8 y 9 del cuaderno No. 5 del expediente.

[13] Con todo, el juzgador desestimó la condena reclamada a título de “daño a la vida de relación”, al señalar que al proceso no se allegó ningún tipo de prueba dirigida “a revalidar o confirmar que la vida de relación de los demandantes sufrió cambios de esa naturaleza a partir de los hechos cuestionados, y conforme la reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, a diferencia del daño moral, el daño a la vida de relación no se presume”. Ver numeral 7.1. sobre indemnización de perjuicios por concepto de daño moral en folios 10 y 11 del cuaderno No. 5 del expediente.

[14] El mandatario judicial de la parte demandante fue enfático en señalar que, por un lado, el padre de la víctima “tenía derecho a ser reparado integralmente por concepto del daño a la vida de relación que padeció frente a la pérdida de su hija, en cuanto la magnitud del dolor podía ser apreciada por sus manifestaciones tanto sentimentales como externas, lo que admitía para su demostración cualquier tipo de prueba, la cual se allegó al proceso con el dicho de los declarantes”; y que, por el otro, el propio juez contencioso administrativo “no había dado ningún tipo de valor probatorio a la certificación laboral aportada con la demanda, en la que se daba cuenta de los ingresos económicos percibidos por la víctima al momento de su deceso y que hacía posible la liquidación efectiva de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante”. Ver folios 13, 14 y 23 del cuaderno No. 5 del expediente.

[15] La apoderada judicial del INVÍAS sostuvo que, de un análisis contextual de las pruebas recaudadas, “no podía desprenderse una responsabilidad automática de la entidad pública, en tanto la descripción fáctica del Informe del Grupo de Seguridad Vial -Seccional Antioquía- de la Dirección de Policía de Tránsito y Transporte -que da cuenta de la falta de

señalización e iluminación y presencia de un montículo en la vía vehicular transitada-, no puede llevar a concluir la imputabilidad del daño al Inviás, pues con las declaraciones del conductor del vehículo siniestrado lo único que se evidencia es su culpa exclusiva y determinante en los hechos luctuosos al desarrollar su labor transportista con sobrecupo, a alta velocidad, con sueño e inobservancia del estado climático que en un acto prudente y responsable le hubiera llevado a no continuar el viaje sino hasta el día siguiente, porque estas circunstancias comprometieron el control del vehículo, disminuyendo su capacidad de maniobra y reacción, que desencadenaron real y efectivamente la tragedia (...)" . Ver folios 23 y 74 a 83 del cuaderno No. 5 del expediente.

[16] Ver contenido general de la providencia en folios 19 a 55 del cuaderno No. 5 del expediente.

[17] Antes de resolver el caso concreto, el cuerpo colegiado aclaró que, por haber salido adelante en cuanto a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y dado que la parte actora no apeló este punto de la decisión, "no podía desencadenarse, en segunda instancia, ningún tipo de responsabilidad patrimonial frente al Ministerio de Transporte, a fin de evitar desconocer el principio de non reformatio in pejus, a pesar de que no fuere así en lo tocante a la imputación jurídica (...)", ya que forzoso era aceptar que este "(...) no ejerció, como le correspondía, el control de tutela sobre su entidad pública descentralizada adscrita, esto es, que se deshizo, de facto, de sus funciones de coordinación, vigilancia e inspección de la ejecución de la política nacional en materia de tránsito y transporte". Ver esta precisión en folios 31, 36 y 42 del cuaderno No. 5 del expediente.

[18] Ciertamente, luego de delimitar el régimen jurídico de responsabilidad aplicable a las circunstancias del caso concreto (falla del servicio por omisión de autoridad pública en el cumplimiento de sus funciones legales) y establecer la concurrencia de los presupuestos necesarios para declarar la responsabilidad del Estado por el inadecuado desarrollo de prácticas de mantenimiento de vías públicas (la existencia de una obligación normativamente conferida al ente que ejerce la función administrativa censurada y a la cual este no haya atendido oportuna o satisfactoriamente; así como la virtualidad jurídica del eventual cumplimiento de dicha obligación, de haberse interrumpido el proceso causal de producción del daño), el ad-quem puntualizó que "el Instituto Nacional de Vías -INVIAS-

conocía de las condiciones adversas de la carretera y, por ello, le era previsible la ocurrencia de derrumbes y pérdida de la banca que la obligaban a efectuar la debida e idónea señalización que previniera del peligro a quienes circulaban por allí, de modo que pudieran tomar las precauciones necesarias para transitar de manera segura; ninguna de las cuales fue acreditada por el Invías en el transcurso del proceso, aun cuando le son exigibles, por lo que la excepción de fuerza mayor o caso fortuito no está llamada a prosperar, menos, mucho menos, la propuesta exonerante vinculada con el hecho exclusivo y determinante de un tercero”. Esto último, teniendo en cuenta que de las pruebas testimoniales y documentales podía evidenciarse que “a. la vía estaba afectada de tiempo atrás porque el derrumbe que afectaba la banca llevaba varios días sin ser atendido; b. la vía estaba proyectada de doble sentido; c. la calzada Medellín-Quibdó estaba completamente colapsada; y d. no había ningún tipo de señalización del evento traumático vial”. Ver acápite del caso concreto en folios 31 a 42 del cuaderno No. 5 del expediente.

[19] En efecto, sobre la base de que la obligación alimentaria no debe extenderse más allá de la eventual edad del alimentante hijo a favor de su padre sino hasta los 25 años y que, por lo demás, pudo acreditarse el ingreso real del interfecto a través de certificación en la que se dejó en claro que a la fecha de su retiro como coordinador de ventas devengaba un salario mensual de \$800.000, el Tribunal Administrativo del Chocó procedió a realizar los aumentos prestacionales correspondientes para el período comprendido entre el 3 de febrero de 2009 y 40 meses más (al momento de fallecer, la víctima tenía 21 años y 8 meses de edad, por lo que la vida alimentable sería de 3 años y 4 meses). Ver análisis de la indemnización de perjuicios por concepto de daños materiales en folios 46 y 47 del cuaderno No. 5 del expediente.

[20] Con el objetivo de justificar el decreto de tales órdenes, el Tribunal Administrativo del Chocó puso de presente que, desde hacía un tiempo, la doctrina “(...) avalaba la necesidad de ejercer un control de convencionalidad cuando el juez administrativo repare que un daño antijurídico se antoja evidentemente extraordinario pero encubierto en la cotidianidad que desdibuja la acción del Estado en una situación ostensible de cosas inconstitucionales y que chocan abiertamente con los estatutos internacionales de bienes protegidos. En consecuencia, el daño antijurídico irrogado por las entidades prestadoras del servicio público del sector transporte y tránsito desbordaron la esfera o dimensión subjetiva del derecho a la movilidad segura, de la vida y la integridad corporal, dada su magnitud,

anormalidad y excepcionalidad, circunstancias frente a las cuales el juez de la reparación no puede ser indiferente, so pena de entender el derecho de la reparación como una obligación netamente indemnizatoria, cuando lo cierto es que una de las funciones modernas de la responsabilidad es la preventiva, pues aquí se evidenció la falta de diligencia de las entidades demandadas, y la forma desentendida y gravemente anormal como se manejó la obligación de la construcción, mantenimiento y señalización del tramo vial colapsado, más aún si se tiene en cuenta que la vía trazada desde 1954 aún duerme el sueño de los justos y, en consecuencia, ya no solo a los interfectos se les privó de un derecho a la movilidad segura, sino que a sus deudos aún hoy se les deniega gratuitamente ese derecho que parece elemental pero por ello mismo, inusitadamente desatendido por el Estado (artículos 13 y 44 de la Carta Política)". Ver folio 48 del cuaderno No. 5 del expediente.

[21] Ver folio 49 del cuaderno No. 5 del expediente.

[22] Ver folio 49 del cuaderno No. 5 del expediente.

[24] En este punto de la decisión, el operador jurídico relacionó bajo el calificativo de "pruebas al canto" algunos apartes de la crónica "Historia íntima de una manifestación de 400 horas", escrita por Gabriel García Márquez y publicada en el diario El Espectador el 29 de septiembre de 1954. Dicha nota periodística, elaborada con motivo de un paro cívico en el Chocó, expone, en un lenguaje literario sencillo y directo, las complejas circunstancias de pobreza, incomunicación y abandono del departamento. Por ejemplo, allí se narra que: "(...) Fundar otra vez a Quibdó costaría hoy tanto trabajo como hace doscientos años. Sólo hay tres caminos para llegar allí, y a pesar del tiempo y del progreso y de la técnica, el menos costoso, el más viable y seguro sigue siéndolo el río Atrato, por donde penetran después de un viaje de ocho días, las pequeñas y parsimoniosas lanchas de motor que transportan mercancías desde Cartagena (...). En los mapas figura una carretera de 160 kilómetros. Que es pura especulación cartográfica: Medellín Quibdó. Viajar por ella es padecer una angustiosa y agotadora jornada de 22 horas en vehículos atestados de mercancías y animales. Y como el río Atrato, y como casi todos los ríos y pueblos del Chocó, esa carretera, más teórica que real, que sólo admite el tránsito en un solo sentido, es una larga calzada de tierra revuelta con polvo de oro (...). Quibdó tiene 16.000 habitantes. Y esas 16.000 personas como todos los chocoanos, no han hecho otra cosa dentro de su cerco selvático, que saberse de memoria con una minuciosidad y una penetración aprendida en el

hábito de pensar todos los días en la misma cosa, los graves problemas de la incomunicación de su territorio. El contralor departamental, el embolador y la negrita que atiende en el hotel, explican con diferentes palabras pero con los mismos argumentos, por qué no ha progresado el Chocó. Desde hace años, los chocoanos están pidiendo una carretera. No importa hacia dónde vaya esa carretera, siempre que rompa el cerco de la selva. Puede ser a Bahía Solano para tener un puerto en el Pacífico, distante 178 kilómetros de Quibdó. Puede ser a Cupica donde una olvidada selva de naranjas silvestres se está pudriendo desde hace un siglo, porque no hay cómo llevarlas a ninguna parte. Puede ser a Medellín o al Japón, pero de todos modos, los chocoanos tienen años de estar pidiendo que los desembotellen, y lo han gritado en el parlamento, en el consejo de ministros, en los periódicos, en hojas sueltas y en las mesas de los cafés (...). Ver folios 50 y 51 del cuaderno No. 5 del expediente.

[25] “Artículo 130. Banco de Proyectos. En el marco de la Agenda Interna y la Visión Colombia Segundo Centenario se han identificado los siguientes corredores arteriales complementarios, los cuales son fundamentales para contribuir al logro de una mayor competitividad, productividad, e impacto en las regiones. -Vía Longitudinal del Oriente: Tramo el Porvenir-San José del Fragua-Florencia-San Vicente del Caguán-Neiva//-Vía Transversal de Boyacá: Tramo Aguazul-Toquilla-El Crucero//-Vía Transversal del Carare: Tramo Landázuri-Cimitarra//-Vía Troncal Central del Norte (Tunja-Cúcuta): Tramo La Palmera-Málaga-Presidente//-Vía Transversal Medellín-Quibdó: Tramo C. Bolívar-La Mansa-Quibdó”. Artículo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

[26] En el documento del Consejo de Política Económica y Social No. 3536 del 18 de julio de 2008, traído a colación por el Tribunal Administrativo del Chocó para justificar la orden incluida en el literal c) del numeral séptimo de la parte resolutive de la sentencia expedida el 24 de mayo de 2017, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación recomendaron declarar como estratégico para el país la etapa 1 del “Programa de Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad”, por hacer parte del proceso de consolidación de los corredores de comercio exterior identificado por el Gobierno Nacional para coadyuvar en el fortalecimiento de la red vial de carreteras y cumplir una labor primordial en los procesos de producción, comercialización de productos, integración regional y nacional. En términos generales, el

referido programa habría de desarrollarse en un periodo de 10 años, “comprendido entre los años 2007 al 2016, y la efectiva ejecución de cada uno de los tramos por intervenir sería definida por el Ministerio de Transporte en coordinación con el INVÍAS, dependiendo de la financiación establecida en el Plan de Inversiones y de la existencia de recursos adicionales, siempre y cuando no se cause desequilibrio fiscal por su financiamiento (...)”. Ver extractos del citado instrumento en folios 51 y 52 del cuaderno No. 5 del expediente.

[27] Ver folios 52 y 53 del cuaderno No. 5 del expediente.

[28] Ver folios 54 y 55 del cuaderno No. 5 del expediente.

[29] Con el propósito de reforzar los argumentos expuestos en el incidente, la apoderada judicial del Ministerio de Transporte arguyó que la sentencia de segunda instancia violaba las formas propias de cada juicio, en cuanto “i. desatendía el principio de prohibición de agravación de lo decidido a quien fue absuelto y desvinculado en primera instancia - artículos 29 y 31 Superiores-, y ii. porque las medidas de justicia restaurativa implican gastos que llevan por contera la violación de los derechos del Ministerio de Transporte, ya que se pretermitió íntegramente la instancia en la que fue absuelta la entidad pública - artículo 133.2 del C.G. del P.”. Ver escrito de solicitud de nulidad en folios 68 a 73 del cuaderno No. 5 del expediente.

[30] Por su parte, la apoderada judicial del INVÍAS precisó que las medidas de justicia restaurativa “solo podían utilizarse en el marco de acciones de grupo y no de procesos de reparación directa, por lo que ello traía consigo la vulneración de los derechos de la entidad que representa”. Ver referencia al escrito de solicitud de nulidad en folio 57 del cuaderno No. 5 del expediente.

[31] Ver folio 3 en cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente.

[32] Ver contenido general de la providencia en folios 56 a 67 del cuaderno No. 5 del expediente. En ella, el Tribunal Administrativo del Chocó insistió, básicamente, en la necesidad de decretar medidas de justicia restaurativa en función del “agravio inferido a los afrodescendientes e indoamericanos inmolados por la desidia estatal, lo cual no podía quedar simplemente circunscrito a los fines patrimoniales reconocidos”, en particular,



porque “la conducta reiterada de no cumplir las conclusiones del Documento Conpes que las propias entidades públicas accionadas arrimaron para que sirviera de referente probatorio así lo impone, al entrañar una obcecada contumacia que afecta el erario en lo puramente indemnizatorio y ataca la calidad de vida marginal de la chocoanidad”. Por tal motivo, si bien el daño no proviene de graves violaciones a derechos humanos, “(...) de todas formas es posible decretar medidas de satisfacción, conmemorativas o garantías de no repetición, que indubitadamente son necesarias para restablecer el núcleo o dimensión objetiva de un derecho humano plural que ha sido afectado por una entidad estatal”.

[33] Ver folios 5 a 7 y 8 a 10 de los cuadernos Nos. 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[34] Al efecto, el apoderado judicial del ente ministerial adujo que “las pruebas obrantes en el expediente únicamente están encaminadas a establecer que la causa del daño fue el volcamiento del bus, el cual se dio al derrumbarse la banca por el mal estado de la carretera, aunado a que el conductor no pudo advertir el peligro existente por la ausencia de señalización, demarcación del carril e iluminación; únicas causas eficientes, directas y determinantes del daño, que en estas circunstancias resulta antijurídico y que, como se vio, es un daño que no deben soportar los accionantes y que es imputable al INVIAS”. Ciertamente, en su concepto, “da la impresión de que el Tribunal Administrativo del Chocó consideró probada una segunda falla del servicio que consistiría en una presunta inobservancia a un aparente deber de vigilancia y supervisión de las obras o infraestructura administrada por INVIAS; lo cual ni es jurídicamente existente, ni mucho menos tiene soporte probatorio, y peor aún, no pasa de ser una pura elucubración judicial, desprovista de cierto nexo de causalidad con los hechos evaluados”. Ver folios 9 a 11 del cuaderno No. 1 del expediente.

[35] Al respecto, el apoderado judicial hizo especial énfasis en la evidente configuración del defecto orgánico por parte del ad-quem, “al haberse pronunciado nuevamente sobre la situación del Ministerio de Transporte, aun cuando, primero, el fallador de primera instancia declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa y, segundo, esto no fue objeto de recurso de apelación por ninguna de las partes que lo interpusieron, motivo por el cual, tal como se demostró, no se encontraba legitimado para pronunciarse sobre el

particular”. En este orden de ideas, en su opinión, “interpretando a cabalidad y en estricto sentido la consecuencia de declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, debió haberse entendido por el fallador de segunda instancia, que el MINISTERIO DE TRANSPORTE, al igual que el Departamento del Chocó, quedaron desvinculados como parte demandada, pues no tenían vocación jurídica para serlo. De ahí que sea apenas lógico que el juez de segunda instancia, sin poder revisar ni modificar el juicio de legitimación por pasiva del a-quo, que quedó en firme, no podía considerar como parte demandada al MINISTERIO DE TRANSPORTE”. Ver folios 7 a 9 del cuaderno No. 1 del expediente.

[36] “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

[37] “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias”. Modificado por el Decreto 1773 de 2018 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Transporte”.

[38] “Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación”.

[39] Ver folios 14, 8 y 12 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[40] Ver folios 12, 9 y 13 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[41] El apoderado judicial del Ministerio de Transporte citó las siguientes sentencias del Consejo de Estado: Expedientes 16333 del 22 de julio de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, 22032 del 14 de marzo de 2012, C.P. Jaime Orlando Santofimio, 27772 del 6 de diciembre de 2013, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo y 42842 del 14 de septiembre de 2017, C.P. Danilo Rojas Betancourth. Ver folios 15 a 17 del cuaderno No. 1 del expediente.

[42] Después de enlistar las clases de medidas que pueden decretarse en favor de las víctimas (restitutio in integrum, indemnización por perjuicios materiales, rehabilitación médica y psicológica, satisfacción simbólica y colectiva, y garantías de no repetición), conforme a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario, los apoderados judiciales de las entidades públicas demandantes coincidieron en declarar que el Tribunal Administrativo del Chocó “se limitó a transcribir varios acápites de sentencias del Consejo de Estado sobre la generalidad de la procedencia de la reparación integral, sin clasificar o desglosar con claridad cuáles son las

medidas que se otorgarán por concepto de satisfacción o de no repetición; más aún, se señala que se concederán medidas de rehabilitación, las cuales tal como consta en la parte resolutive del fallo, no fueron ordenadas pues, en ningún momento del proceso, se puso de presente la necesidad de que los familiares de Kency Cossio Asprilla recibieran atención médica o psicológica”. En definitiva, con la falta de argumentación en la que incurrió el Tribunal Administrativo del Chocó y, “en el mejor de los casos, con la ambigüedad con la que justificó la procedencia de las aparentes medidas de reparación integral, se desconoció abiertamente el precedente del Consejo de Estado de cara a las clases de medidas de reparación integral que proceden para compensar a las víctimas de los daños antijurídicos más graves que puede llegar a producir el Estado”. Ver folios 17 y 18, 9 y 10, y 14 y 15 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[43] Los apoderados judiciales de las entidades públicas citaron las siguientes sentencias del Consejo de Estado: Expedientes 30924 del 26 de febrero de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 45446 del 19 de julio de 2017, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y Sentencias de Unificación de la Sección Tercera que datan del 28 de agosto de 2014, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo y Ramiro Pazos Guerrero. Ver folios 19 a 23, 10 a 12 y 15 a 19 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[44] Los apoderados judiciales citaron las siguientes sentencias del Consejo de Estado: Expedientes 22206 del 22 de marzo de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth, 28800 del 12 de diciembre de 2013, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, 47671 del 7 de septiembre de 2015, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Ver folios 23 a 25, 13 y 14, y 20 y 21 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[45] Ver folio 14 del cuaderno No. 2 del expediente.

[46] Ver folios 28, 17 y 25 de los cuadernos Nos. 1, 2 y 3 del expediente, respectivamente.

[47] Ver folios 59 a 62 y 112 a 116 del cuaderno No. 1 del expediente.

[48] De manera preliminar, el Consejo de Estado -Sala de lo contencioso Administrativo, Secciones Primera y Cuarta-, en proveídos del 18 de diciembre de 2017 (frente a la acción de tutela instaurada por el Ministerio de Transporte) y del 19 de enero de 2018 (frente a

la acción de tutela instaurada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público), había resuelto admitir las acciones de tutela presentadas contra el Tribunal Administrativo del Chocó y correr traslado de estas a las autoridades judiciales involucradas y a terceros con interés legítimo para garantizar su derecho constitucional de defensa y contradicción. Ver folios 39 a 41 y 72 a 74 de los cuadernos Nos. 1 y 2 del expediente, respectivamente.

[49] Ver folios 88 a 90 del cuaderno No. 2 del expediente.

[50] Ver folio 5 del cuaderno No. 4 del expediente.

[51] Ver folios 1 a 10 del cuaderno No. 4 del expediente.

[52] Ver folios 42 a 60 y 113 a 171 del cuaderno No. 4 del expediente.

[54] Ver folios 61 del cuaderno No. 4 del expediente.

[55] Ver folios 85 a 94 del cuaderno No. 4 del expediente.

[56] Ver escritos radicados en la Corte Constitucional en folios 4 a 24 y 43 a 59 del cuaderno No. 6 del expediente.

[57] El referido artículo dispone lo siguiente: “Medidas provisionales para proteger un derecho. Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.//Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante //La suspensión de la aplicación se notificará inmediatamente a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud por el medio más expedito posible.//El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso.//El juez podrá, de oficio o a petición de parte, por resolución debidamente fundada, hacer cesar en cualquier momento la autorización de ejecución o las otras medidas cautelares que hubiere dictado”.

[58] Según constancia expedida por la Secretaría General de la Corte Constitucional, al referido auto se le dio cumplimiento por vía de los oficios Nos. OPT-A-141 a 150 del 31 de enero de 2019. Ver folios 69 a 83 del cuaderno No. 6 del expediente.

[59] Ver folios 63 a 66 del cuaderno No. 6 del expediente.

[60] Ver folios 84 y 85 del cuaderno No. 6 del expediente.

[61] Ver folios 86 y 87 del cuaderno No. 6 del expediente.

[62] Ver folios 25 a 38 del cuaderno No. 6 del expediente.

[63] Notificado por medio del estado No. 22 el 23 de noviembre de 2018. Ver folio 39 del cuaderno No. 6 del expediente.

[64] Consultar, entre otras, las Sentencias T-819 de 2001, T-531 de 2002, T-711 de 2003, T-212 de 2009, T-778 de 2010, T-495 de 2013, T-561 de 2013, T-679 de 2013, T-470 de 2014, T-540 de 2015, T-361 de 2017 y T-307 de 2018.

[65] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Carta Política”.

[66] Interesa poner de presente que la jurisprudencia constitucional se ha encargado de puntualizar, en relación con la figura de la acción de tutela, que si bien es cierto que la informalidad es una de sus notas características, cuyo fundamento justamente reside en la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, ello no es óbice para que la misma se someta a unos requisitos mínimos de procedibilidad, dentro de los cuales se encuentra el concerniente a la debida acreditación de la legitimación por activa -o la titularidad- para promover el recurso de amparo constitucional. Consultar, entre otras, las Sentencias T-464A de 2006, T-493 de 2007 y C-483 de 2008.

[67] El artículo 46 del Decreto 2591 de 1991 dispone expresamente que “El defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que este en situación de desamparo e indefensión”.

[68] “(...) la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe, entonces, simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo”. Sentencia T-416 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[69] Ver poderes especiales, amplios y suficientes, conferidos a los mandatarios judiciales delegados por parte de los Ministerios de Transporte y de Hacienda y Crédito Público, en folios 30 y 18 de los cuadernos Nos. 1 y 2 del expediente, respectivamente, así como la Resolución 3467 de 2017 de delegación de las funciones de representación judicial y extrajudicial expedida por el Departamento Nacional de Planeación en el folio 74 del cuaderno No. 1 del expediente.

[70] Sobre el tema de la legitimación por activa de personas jurídicas para promover acciones de tutela consultar, entre otras, las Sentencias T-411 de 1992, C-003 de 1993, SU-182 de 1998, T-903 de 2001, SU-447 de 2011, T-019 de 2013, T-317 de 2013 y T-385 de 2013.

[71] Mientras el artículo 5º del referido decreto prevé que “la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º de esta disposición (...)”, el artículo 13 ejusdem, por su parte, establece que “la acción de tutela se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”.

[72] Sobre este particular, en la Sentencia T-1001 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, se expuso que: “la legitimación en la causa como requisito de procedibilidad exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado, vínculo sin el cual la tutela se torna improcedente (...)”.

[73] Acápite elaborado tomando como referencia la base argumentativa contenida en las Sentencias SU-556 de 2014, SU-395 de 2017 y T-450 de 2018, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[74] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

[75] Sentencia C-543 de 1992.

[76] M.P. Jaime Córdoba Triviño. En esta oportunidad, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma que proscribía cualquier acción contra la sentencia que resolviera el recurso extraordinario de casación en materia penal.

[77] Consultar, entre otras, las Sentencias T-114 de 2002, T-586 de 2012, T-136 de 2015, T-458 de 2016, T-715 de 2016, SU-041 de 2018 y T-422 de 2018.

[78] Consultar, entre otras, las Sentencias T-837 de 2011, T-322 de 2015, T-038 de 2017, T-233 de 2017, T-180 de 2018, T-016 de 2019 y T-075 de 2019.

[79] Consultar, entre otras, las Sentencias T-142 de 2012, T-323 de 2012, T-047 de 2014, T-327 de 2015, T-137 de 2017 y T-323 de 2017 y SU-108 de 2018.

[80] Consultar, entre otras, las Sentencias T-225 de 2010, T-319 de 2012, T-323 de 2012, T-586 de 2012, T-079 de 2014 y SU-061 de 2018.

[81] Consultar, entre otras, las Sentencias T-1008 de 2012, T-265 de 2014, SU-770 de 2014 y T-242 de 2017.

[82] Consultar, entre otras, las Sentencias T-104 de 2007, T-951 de 2013, T-272 de 2014 y SU-391 de 2016.

[83] Es de anotar que la jurisprudencia en torno a las vías de hecho evolucionó para comprender situaciones que no despojaban a la providencia de su condición de tal, pero que aún llevaban a un desconocimiento de derechos fundamentales, por lo cual se cambió el vocablo de vía de hecho por causal específica de procedibilidad. Sobre el particular, consultar, entre muchas otras, las Sentencias T-774 de 2004 y T-453 de 2005.

[84] Se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada carece de competencia para ello. Consultar, entre otras, las Sentencias SU-174 de 2007, T-465 de 2009, T-313 de 2010, T-696 de 2010, T-737 de 2012, T-079 de 2014 y SU-770 de 2014.

[85] Aquellos casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales,

no se hace uso de una norma que claramente aplicaba al caso o se presenta una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. Consultar, entre otras, las Sentencias SU-913 de 2009, T-268 de 2010, T-511 de 2011, T-907 de 2012, SU-917 de 2013, T-253 de 2014 y T-384 de 2014.

[86] Se origina cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido y con ello se generan efectos sustanciales frente a la materia controvertida. Consultar, entre otras, las Sentencias SU-159 de 2002, T-300 de 2003, T-1209 de 2005, T-831 de 2008, T-125 de 2010, T-570 de 2011, T-649 de 2012 y SU-949 de 2014.

[87] Surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión. Consultar, entre otras, las Sentencias SU-424 de 2012, T-160 de 2013, SU-915 de 2013, T-147 de 2014, SU-950 de 2014 y T-073 de 2015.

[88] Se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y esa circunstancia condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales. Consultar, entre otras, las Sentencias T-586 de 2006, T-844 de 2011, T-177 de 2012, T-863 de 2013, SU-917 de 2013 y T-145 de 2014.

[89] Se traduce en el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones, en el entendido que allí reposa la legitimidad de la determinación judicial. Consultar, entre otras, las Sentencias T-868 de 2009, T-002 de 2012, T-140 de 2012, SU-424 de 2012, SU-917 de 2013 y T-145 de 2014.

[91] Se presenta cuando, amparada en la discrecionalidad interpretativa, la decisión judicial desborda el marco normativo dispuesto en la Carta Política. Consultar, entre otras, las Sentencias T-689 de 2013, T-783 de 2014, T-204 de 2015, T-319 de 2015, SU-415 de 2015 y SU-499 de 2016.

[92] Sentencia T-1066 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Consultar, además, las Sentencias T-233 de 2007, T-012 de 2008 y T-1275 de 2008.

[93] Por ejemplo, en la Sentencia T-152 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada, se caracterizó la labor del juez constitucional a la hora de abordar el estudio de una acción de tutela contra



una sentencia judicial, en los siguientes términos: “la intervención del juez constitucional en asuntos decididos por otros jueces, en sus respectivas jurisdicciones, se puede adelantar únicamente con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados, pues no puede suplantarse o desplazarse al juez ordinario en el estudio de un caso que, por su naturaleza jurídica, le compete. Su misión, entonces, es la de vigilar si la providencia conlleva la vulneración de los derechos constitucionales del tutelante, en especial, el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. De allí se infiere que la tutela no es un mecanismo que permita al juez constitucional anular decisiones que no comparte o remplazar al juez ordinario en su tarea de interpretar las normas conforme al material probatorio del caso, sino que le permite determinar si la actividad judicial estuvo conforme o no al ordenamiento constitucional”.

[94] A través de dicha excepción, el apoderado judicial manifestó que “el ministerio de transporte no era un órgano ejecutor de obras públicas de construcción, mantenimiento, conservación ni señalización de infraestructura vial”, razón por la cual esa entidad no estaba llamada a responder las pretensiones formuladas por la parte demandante. Ver acápite de contestación de la demanda contenciosa en folio 3 del cuaderno No. 5 del expediente.

[95] Ver folio 7 del cuaderno No. 5 del expediente.

[96] Según consta en las actuaciones procesales consultadas en la página web: [http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue\\_actua.asp?mindice=11001032600020180007300](http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/nue_actua.asp?mindice=11001032600020180007300).

[97] “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

[98] “Artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales (...)”.

[99] La determinación sobre la eficacia e idoneidad de los recursos judiciales ordinarios no debe obedecer a un análisis abstracto y general. En este sentido, la competencia del juez constitucional ha de orientarse por examinar la funcionalidad de aquellos a la luz del caso concreto, en particular, la situación fáctica que rodea al accionante para establecer si

mediante su ejercicio se puede asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende. Esto supone indagar acerca de si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la acción de tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado. Sobre este tema, consultar, entre otras, las Sentencias T-1316 de 2001, T-303 de 2002, T-514 de 2008, T-725 de 2014 y T-009 de 2016.

[100] Según consta en las actuaciones procesales consultadas en la página web del Consejo de Estado, el recurso extraordinario de revisión interpuesto por el Ministerio de Transporte fue radicado ante la Sección Tercera de esa Corporación el 23 de mayo de 2018 y, en la actualidad, se encuentra al despacho, pendiente de que este considere su admisibilidad. Por su parte, el recurso extraordinario de revisión promovido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fue radicado el 31 de mayo de 2018 y, hoy en día, se encuentra al despacho, pendiente de fallo.

[101] Caracterización efectuada tomando como referencia las Sentencias T-1036 de 2001, T-389 de 2006, T-531 de 2010, T-637 de 2010, T-327 de 2011, T-429 de 2011, T-213 de 2012, T-582 de 2012, T-1049 de 2012, T-363 de 2013, T-518A de 2015, T-429 de 2016, T-025 de 2018, T-249 de 2018, T-272 de 2018, T-161A de 2019 y T-181 de 2019.

[102] “Artículo 159. Capacidad y representación. Las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, podrán obrar como demandantes, demandados o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados.//La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en la entidad que expidió el acto o produjo el hecho (...).”.

[103] “Artículo 153. Competencia de los Tribunales Administrativos en segunda instancia. Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja

cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda”.

[104] Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera-. Sentencia de Unificación del 9 de febrero de 2012, radicación 500012331000199706093 01 (21.060), C.P: Mauricio Fajardo Gómez.