

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo  
Secretaría General

AVISO

LA SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO DE ESTADO

HACE SABER:

A los señores Nilson Gómez Fonseca, Alfonso Bello, Gundisalvo Sierra, Darío Vargas, a los propietarios o poseedores de la Tienda Cachilapo y Finca el Palmar de Yopal – Casanare y demás interesados.

QUE:

El 28 de noviembre de 2019 el doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, magistrado de la Sección primera del Consejo de Estado, profirió fallo en el proceso de acción de tutela N° 11001-03-15-000-2019-04635-00 actor: Claudia Marcela Alvarado Vega, demandado: Tribunal Administrativo de Casanare, mediante el cual dispuso: **“PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la señora Claudia Marcela Alvarado Vega, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. **SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley No. 2591 del 19 de noviembre de 1991. **TERCERO:** En caso no ser impugnada, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 del 19 de noviembre de 1991. **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE”**

Se le informa que con esta publicación se entiende surtida la notificación de la providencia mencionada.

Asimismo, el presente aviso se publicará en la página web de esta Corporación, se dispondrá su fijación en un lugar visible de esta dependencia y en la secretaría del Tribunal Administrativo de Casanare.

El presente aviso se expide en Bogotá D.C., a los quince (15) días del mes de enero dos mil veinte (2020).

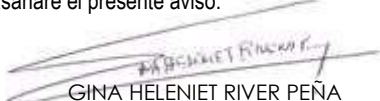
Atentamente,

**Juan Enrique Bedoya Escobar**  
Secretario General

BLV/JEBE


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
SECRETARÍA

FIJACIÓN: Siendo las 7:00 de la mañana del quince (15) de enero de dos mil veinte (2020), se fija en página web y en cartelera de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Casanare el presente aviso.



GINA HELENIET RIVER PEÑA  
Secretaria General

Se desfija hoy dieciséis (16) de enero de dos mil veinte (2020) a las 17 horas



GINA HELENIET RIVERA PEÑA  
Secretaria General

Microsoft Office Home | Correo: Secretaría General Consejo de Estado | Cpaca art 69 | Consejo de Estado | servicios.consejoestado.gov.co/testmaster/nue\_cpaca69.asp | Portal Rama Judicial | Self Service del Em... | Directorio Despach...

Aplicaciones | Consejo de Estado | SISTEMA DE RELAT... | FUNCIÓN JURISDICCIONAL | FUNCIÓN CONSULTIVA | COMUNICACIONES | BÚSQUEDAS

INICIO | ¿QUIÉNES SOMOS? | FUNCIÓN JURISDICCIONAL | FUNCIÓN CONSULTIVA | COMUNICACIONES | BÚSQUEDAS

**AVISO DE NOTIFICACIÓN SEGÚN ART. 69 LEY 1437 DEL 2011:**

Nro	NÚMERO UNICO	FECHA	PONENTE	DEMANDANTE / PETICIONARIO	INTERESADO	CLASE
1	11001031500020190296201	14/01/2020	CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO	VICTOR SILGADO BANQUEZ		ACCIONES DE TUTELA Ver Documento
2	11001031500020190463500	14/01/2020	ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES	CLAUDIA MARCELA ALVARADO VEGA		ACCIONES DE TUTELA Ver Documento
3	11001031500020190498700	13/01/2020	JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ	MARIA OLGA SIERRA		ACCIONES DE TUTELA Ver Documento
4	11001031500020190455800	13/01/2020	MARTA NUBIA VELASQUEZ RICO	ALEXANDRA MONTOYA ZAPATA		ACCIONES DE TUTELA Ver Documento
5	11001031500020190397301	13/01/2020	WILLIAM HERNANDEZ	MADEIRIS ORTIZ OTERO		ACCIONES DE TUTELA Ver Documento



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve (2019)

Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: **CLAUDIA MARCELA ALVARADO VEGA**  
Accionado: **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
Asunto: **ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL. DECLARA IMPROCEDENCIA DE ACCIÓN DE TUTELA POR INCUMPLIMIENTO DE REQUISITO DE SUBSIDIARIEDAD.**

**Sentencia de primera instancia.**

---

La Sala decide la acción de tutela promovida por la señora **Claudia Marcela Alvarado Vega**, en nombre propio, en contra del **Tribunal Administrativo de Casanare**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al “[...] debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada [...]”, con ocasión de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, proferida por la autoridad judicial accionada dentro de la acción popular No. 85001-33-33-002-2014-00249-00.

**I. LA SOLICITUD DE TUTELA**

La señora **Claudia Marcela Alvarado Vega** promovió acción de tutela<sup>1</sup> en contra del **Tribunal Administrativo de Casanare**; por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada, con ocasión de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, proferida por la autoridad judicial accionada dentro de la acción popular No. 85001-33-33-002-2014-00249-00.

**II. HECHOS**

De conformidad con lo planteado por el accionante, los hechos que motivan el ejercicio de la acción de tutela se contraen, en síntesis, a lo siguiente:

---

<sup>1</sup> Visible a folios 1 al 3 del expediente.



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

II.1. Refiere haber comprado, mediante la escritura pública No. 0296 de 1 de marzo de 2019, un inmueble denominado "Lote No. 1", ubicado en la vereda El Garzón, en jurisdicción del municipio de Yopal, con los siguientes linderos y medidas: "[...] NORTE: En longitud de 78,93 metros lineales, entre los puntos 2 y 28 colinda con vía pública. SUR: EN longitud de 108,42 metros lineales entre puntos 2 y 9 colinda con el lote No. 2 de la presente división. ORIENTE: En longitud 51,72 metros lineales entre los puntos 12 y 9 colinda con EDGAR RENE VARGAS. OCCIDENTE: En longitud de 61.70 metros lineales entre los puntos 1 y 2 colinda con WILSON AMAYA y encierra [...]".

II.2. Indica que los señores Iván Yezid Iván Pulido Monroy, Rodrigo Prieto Laverde, Gilberto Vargas y Víctor Pulido Roldán promovieron acción popular en contra del municipio de Yopal, de Coporinoquia, y de los propietarios y poseedores de la tienda Cachilapo y de la finca El Palmar, señores: Roland Fefrey Wilches Torres, Nilson Gómez Fonseca, Fabio Castro Sáenz, Roger Oswaldo [REDACTED] Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez Gundisalvio y Darío Vargas. La demanda se instauró por considerar vulnerados los derechos colectivos al "[...] goce de un ambiente sano y defensa del patrimonio público [...]", con ocasión de las "[...] intervenciones e invasión de la ronda protectora del CAÑO AGUA VERDE, mediante [REDACTED] obras civiles (dragados), y el levantamiento de unidades sanitarias y casa de habitación, sin contar con los permisos o licencias de la administración municipal [...]".

II.3. Advierte que el conocimiento de la acción popular en mención correspondió al Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, autoridad judicial que, mediante sentencia de 23 de mayo de 2019, resolvió las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

*"[...] PRIMERO.- Amparar los derechos colectivos a "El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias", "La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"; "La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así [REDACTED] los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente" y "La defensa del patrimonio público", los cuales se hallan amenazados y en peligro de vulneración, en los términos enunciados en la parte considerativa de esta providencia, y para lo cual se adoptan las siguientes decisiones:*



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

1. ORDENAR que el MUNICIPIO DE YOPAL, lleve a cabo las siguientes actuaciones:

a) Dentro del término de 2 meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia deberá allegar al expediente todas las actuaciones que se han ejecutado para dar con el paradero de todos los 106 procesos administrativos sancionatorios urbanísticos (adelantados por la Oficina de Planeación Municipal de Yopal), que aparentemente se extraviaron desde el año 2014 hasta la actualidad, relacionados con la ocupación ilegal de la ronda protectora del Caño Agua Verde, en el sector de las veredas la Unión, El Garzón y Manantiales del Municipio de Yopal; en particular deberá adjuntar los siguientes documentos:

- Proceso de reconstrucción de expedientes perdidos.
- Levantamiento de actas donde conste el proceso de búsqueda, indagaciones y sus resultados.
- Los procesos disciplinarios tramitados por Control Interno, con ocasión de esa gravísima irregularidad.
- Las denuncias elevadas ante la Fiscalía General de la Nación y/o Procuraduría General de la Nación por la pérdida de documentos oficiales y públicos.

Se advierte que en el evento de que no se hubieren llevado a cabo dichas diligencias, deberá dentro del mismo término de los dos (2) meses, rendir un informe pormenorizado y explicativo de las razones por las cuales se omitieron y a su vez proceder de ser jurídicamente viable a realizar como mínimo las 4 actuaciones enlistadas en precedencia, en caso negativo deberá fundamentar en debida forma dicha posición.

En cualquiera de las situaciones planteadas allegará la documentación suficiente que soporte la respuesta brindada.

b) Dentro del término de tres (3) meses subsiguientes a que se venza el término señalado en el literal a), deberá rendir informe pormenorizado explicativo de cada caso en concreto donde se esgrima que se ha configurado la figura jurídica de la "Caducidad de la facultad sancionatoria" (en materia Urbanística) de conformidad con lo normado en el artículo 52 del CPACA, precisando cuál es la interpretación que está aplicando al inciso 2do de dicha normatividad y el fundamento probatorio tangible para llegar a dicha conclusión (incluyendo la respectiva constancia o acta de archivo del proceso sancionatorio por la declaratoria de caducidad, de cada caso en particular).

En todo caso adjuntará la documentación suficiente que soporte la respuesta brindada.

c) Dentro de los 3 meses subsiguientes al vencimiento del término concedido en el literal b), deberá realizar como mínimo todos los requerimientos y/o expedir los autos de apertura de los procesos sancionatorios urbanísticos efectuados a cada uno de los propietarios, poseedores y/o tenedores de los predios donde se esté configurando la construcción y/o intervención de la ronda protectora del caño Agua Verde, que sean jurídicamente procedentes (de no haberlo hecho con anterioridad y que de forma previa se hubiere efectuado la depuración de los procesos sometidos a reconstrucción y aquellos en donde se haya decretado la caducidad y por ende se hubieren archivado, tal y como se ordenó en los literales anteriores); así mismo, se



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*establecerá como plazo perentorio para agotar las respectivas etapas probatoria, de alegación y fallo, cinco (5) meses subsiguientes a la apertura de la proceso sancionatorio urbanístico.*

*En todo caso adjuntará la documentación suficiente que soporte la respuesta brindada.*

*d) De forma concomitante con lo ordenado en precedencia, se dispone que dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, deberá allegar al Despacho toda la documentación relacionada con los procesos judiciales o administrativos de restitución de bienes de uso público adelantados por la administración municipal, relacionados con la ocupación o invasión de la ronda protectora del caño Agua Verde (catalogado como bien de uso público), desde el año 2014 hasta la actualidad; en el evento de que no se haya efectuado dicha actuación o se hubiere realizado de forma parcial, se ordena que dentro del mismo término ya aludido, se rindan las explicaciones del caso y se proceda como mínimo a la radicación de las respectivas demandas (en caso de que el procedimiento sea ante autoridad judicial) Y/O apertura del respectivo proceso administrativo (en caso de que la competencia radique en el mismo ente municipal, a través de los corregidores e inspectores de policía), en contra de cada uno de los propietarios, poseedores y tenedores que se encuentran infringiendo la normatividad y que deben estar a la fecha de esta providencia, debidamente individualizados por la administración municipal; en aquellos casos en que el procedimiento administrativo de restitución se encuentre bajo el ámbito de competencia del ente territorial se establece como término perentorio para agotar las respectivas etapas probatoria, de alegación y fallo, cinco (5) meses subsiguientes al auto de iniciación o apertura del respectivo procedimiento.*

*En todo caso adjuntará la documentación suficiente que soporte la respuesta brindada.*

*e) Finalmente, como disposición restauradora, se ordena que en la medida en que se logre recuperar de forma transicional la ronda de protección del caño Agua Verde con los procesos urbanísticos o de restitución de bien público, se impone al ente territorial asumir todas las erogaciones que conlleven la labor de reforestación de dicha zona ambiental, y que las mismas sean ejecutadas bajo la supervisión, coordinación y vigilancia de "CORPORINOQUIA" ya que esta última cuenta con profesionales expertos en dicha materia ambiental, y de esta forma se garantice, que no se llegue a causar un impacto negativo al entorno de la margen riverañá (sic) del caño Agua Verde.*

**2.- ORDENAR a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUIA "CORPORINOQUIA, lleve a cabo las siguientes actuaciones:**

*Dentro del término perentorio de dos (2) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, proceda a emitir el fallo sancionatorio correspondiente, dentro del expediente sancionatorio identificado bajo el radicado No. 200.38.15.028 tramitado por dicha autoridad ambiental, en contra de los señores Roland Jeffrey Wilches Torres, Rogers Oswaldo Wilches Torres, Fabio Castro Sáenz y Nilson Gómez Fonseca; lo anterior, en aras de finiquitar la incertidumbre jurídica, y en atención a que existe suficiente material probatorio e ilustración sobre la vulneración de derechos de tipo ambiental de competencia de dicha entidad estatal.*

*En todo caso adjuntará al expediente la documentación suficiente que soporte el cumplimiento de la orden impartida.*



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*Dentro del término de tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, la Corporación deberá como mínimo dar apertura a todos los procesos sancionatorios en contra de los propietarios, poseedores o tenedores que hubieren o estén ejerciendo cualquier clase de intervención u ocupación en la ronda protectora del caño Agua Verde, para dicha labor deberá trabajar de forma conjunta u coordinada con la Oficina Asesora de Planeación de conformidad con la recopilación de la información de los infractores individualizados por dicha dependencia municipal y en consonancia con la documentación aportada en este expediente constitucional; así mismo, se dispondrá como término perentorio para agotar las respectivas etapas probatoria, de alegación y fallo, cinco (5) meses subsiguientes al auto de iniciación o apertura del respectivo procedimiento sancionatorio independientemente de la decisión que en cada caso en particular se llegue a adoptar en su momento, el cual no es del resorte de este Despacho Judicial.*

*En todo caso adjuntará la documentación suficiente que soporte el cumplimiento de la orden impartida.*

**3.- RATIFICAR y tener como DEFINITIVA la medida cautelar adoptada a través de proveído del 4 de Marzo de 2019 (obrante en el cuaderno segundo de medidas cautelares – folios 1 a 4), con las siguientes modificaciones:**

*Adicionar el numeral 10 de la parte resolutive, en el sentido de que la orden impartida se extiende no solo a actuaciones de construcción, sino a todo tipo de intervención en la ronda protectora del caño Agua Verde (delimitada en una franja de 50 metros) y que dicha disposición ahora se torna de carácter definitivo y por ende su incumplimiento conllevará desacato a una orden judicial con sus respectivas consecuencias; en este mismo sentido, deberá adecuarse y/o ajustarse el contenido del aviso allí ordenado;*

*Modificar el numeral 40 de la parte resolutive, el cual quedará así:*

*"Ordenar al MUNICIPIO DE YOPAL a través de la dependencia que corresponda, y a "CORPORINOQUIA", para que de forma conjunta, durante los próximos tres (3) años siguientes a la ejecutoria de la presente providencia, efectúen como mínimo 3 visitas y/o controles obligatorios en cada año, y de igual forma en la misma periodicidad deberán allegar los respectivos informes de dicha actuación; vencidos esos tres (3) años, el número de controles y visitas anuales de allí en adelante se reducirán a dos (2), en los mismos términos ya relacionados. "*

**SEGUNDO:** *Negar las demás pretensiones de la demanda, acorde con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.*

**TERCERO:** *Compúlsese y/o remítase copia de las piezas procesales enunciadas en la parte motiva de esta providencia, con destino a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de que dentro de su ámbito de competencia se establezca la procedencia de iniciar las respectivas investigaciones del caso.*

**CUARTO:** *Sin costas en esta Instancia.*

**QUINTO:** *Remítase en su momento oportuno copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo, conforme lo dispone el artículo 80 de la ley 472 de 1998.*



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

SEXTO: *Confórmese el Comité de Verificación tal y como se indicó en la parte considerativa [...]²*”.

II.4. La accionante manifiesta que en contra de la anterior decisión judicial, el municipio de Yopal promovió recurso de apelación, el cual fue resuelto por el Tribunal Administrativo de Casanare mediante la sentencia de 26 de septiembre de 2019, en la cual modificó la decisión de la primera instancia, para en su lugar disponer:

*“[...] 1º **MODIFICAR** el literal e), numeral 1 del ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia del 23/05/2019 proferida en este proceso popular por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, el cual quedará así:*

*e) **CONDENAR** a los señores Roland Jeffrey Wilches Torres (salvo lo que se precisó en la motivación para el aspecto ambiental) Nilson Johan Gómez Fonseca, Roger Oswaldo Wilches Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez Lesmes, Gundisalvo Sierra, Darío Vargas, Luís Armando García Sánchez (propietario de la tienda Cachilapo) y Rodrigo Prieto (propietario o poseedor de la finca El Palmar), a que con su propio peculio ejecuten los trabajos y actividades necesarias para restituir el espacio público ocupado ilegalmente en la ronda protectora del Caño Agua Verde del municipio de Yopal en armonía con las normas urbanísticas del POT y respeto por el espacio público, así como las relativas a la restauración ambiental del sector.*

*Plazos: para someter proyectos a los filtros técnicos de Yopal y de CORPORINOQUIA, hasta dos (2) meses siguientes a su ejecutoria; para ejecutarlos con resultados, hasta seis (6) meses subsiguientes.*

*Los fines de esas actividades lo serán devolver la franja que cada uno ha perturbado o que explota y aprovecha con dicha perturbación, a su estado natural, lo que podrá incluir demoliciones, remoción de escombros, materiales, equipos, etcétera; más reforestación o recuperación de bosques de galería u otras especies naturales y cuidado de los mismos durante no menos de tres (3) años para propiciar su desarrollo.*

*Aprobar los medios concretos y la secuencia de ejecución de actividades, así como la verificación de resultados y seguimiento, serán responsabilidad de Yopal y de CORPORINOQUIA, cada autoridad en su órbita misional legal.*

*2º **ADICIONAR** al aludido numeral 1º de la sentencia de primer grado, los siguientes literales:*

*f) Las obligaciones impuestas a los particulares se sujetarán a los criterios técnicos relativos al acatamiento del POT de Yopal y a la legislación ambiental, que deben aprobar, a partir de proyectos elaborados por cada obligado; vigilar la ejecución y constatar resultados, tanto el municipio de Yopal como CORPORINOQUIA, cada autoridad en su respectiva órbita misional.*

*g) Asignar al municipio de Yopal responsabilidad subsidiaria para hacer ejecutar los trabajos de restitución integral y restauración de la ronda protectora como bien de uso público, de manera que se garantice el*

<sup>2</sup> Visible a folios 48 – 63 del expediente de tutela.





Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

*cumplimiento efectivo oportuno de las órdenes del fallo; para ello, si los o alguno de los particulares condenados no lo ha hecho dentro del plazo que se les fija, lo hará realizar el municipio, con sus medios, sin perjuicio de perseguir el pertinente reembolso de costos, gastos y AIU, para cuyos efectos esta sentencia será uno de los elementos constitutivos del título ejecutivo.*

*h) ORDENAR al municipio de Yopal que dentro del término perentorio de dos (2) meses siguientes a ejecutoria, si no lo ha hecho, abra todos los trámites administrativos de restitución de bienes de uso público en la ronda protectora del caño Agua Verde, en la zona a que se refiere este proceso, contra los demás infractores que se individualicen, que no hayan sido vinculados al juicio ni destinatarios de órdenes judiciales directas. Plazo para tomar decisiones de fondo: los previstos en el ordenamiento jurídico nacional, sin exceder de un (1) año, siguiente a iniciación.*

**3º ADICIONAR** un nuevo inciso al literal c), numeral 1, ordinal primero de la parte resolutive del fallo identificado en precedencia, relativo a la obligación del municipio de Yopal de expedir los autos de apertura de los procesos sancionatorios urbanísticos que correspondan por la invasión de la ronda protectora del caño Agua Verde, del siguiente tenor:

*"Para el cumplimiento de dicha orden, deberá tener en cuenta aquellos presuntos infractores que relacionó en los informes presentados al juzgado en el presente proceso popular (se destacan los señores Nilson Libardo Vargas, José Aladin Montañés, Ligia Carvajal) y demás quienes no fueron vinculados al proceso".*

**4º ADICIONAR** un numeral al ordinal primero (1º) de la resolutive de la sentencia indicada en precedencia, así:

**4º ORDENAR** la conformación oje comité de verificación, constituido y con la obligación de rendir informes periódicos como se indicó en motivación de segunda instancia. El juez presidirá comité en audiencia no menos de dos (2) veces por año.

**5º ADICIONAR** el ordinal tercero (3º) de ese fallo, en el sentido de ordenar que, junto con las piezas dispuestas por el juzgado, se remita a los órganos de control copia de este fallo.

**6º CONFIRMAR** en lo demás, en lo que fue objeto de apelación, la sentencia popular que ha recaído en este proceso.

**7º Sin costas** en la instancia [...]."

**II.5.** La accionante señala que, a pesar de haber comprado el inmueble descrito en el hecho No. 1, el Tribunal Administrativo de Casanare omitió vincularla en el proceso de acción popular No. 85001-33-33-002-2014-00249-00; lo anterior lo hizo, sin explicar los motivos por los cuales consideraba necesaria dicha vinculación.

### III. LAS PRETENSIONES

Las pretensiones formuladas por el accionante fueron las siguientes:



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*"[...] solicito al Despacho que se ordene el amparo constitucional de los derechos vulnerados con las actuaciones de la accionada TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE.*

*Que se ordene al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE realizar la adecuada vinculación de todos los particulares que se verán afectados con las decisiones que se adoptaran (sic) en el proceso de acción popular, revocando la decisión y proceda a escuchar los accionantes [...]"<sup>3</sup>.*

#### **IV. TRÁMITE DE LA TUTELA**

Mediante auto de 30 de octubre de 2019 se admitió la acción de tutela promovida por la señor **Claudia Marcela Alvarado Vega**, se ordenó la notificación del accionado; asimismo, se vinculó al municipio de Yopal, a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA, a los propietarios o poseedores de la tienda Cachilapo y la finca El Palmar, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, y a los señores Iván Yesid Pulido Monroy, Rodrigo Prieto Laverde, Gilberto Vargas, Víctor Pulido Roldán, Roland Jeffrey Wilches Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez, Guandisalvo Sierra y Darío Vanegas, en calidad de terceros interesados, y se solicitó al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal remitir con destino a este despacho y en calidad de préstamo el expediente contentivo de la acción popular.

#### **V. INTERVENCIONES**

Surtida la notificación del auto admisorio a Claudia Marcela Alvarado Vega, al Tribunal Administrativo de Casanare, a la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA, al municipio de Yopal, al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, a la Procuraduría General de la Nación, a los señores Fabio Castro Sáenz, Iván Pulido Monroy, Gilberto Vargas, Hugo Rodrigo Prieto Laverde, Víctor Pulido Prieto Roldán, William Dueñas Sierra, Roland Jeffrey Wilches Torres y Fernando Álvarez Leznes, se produjeron las siguientes intervenciones:

**V.1.** El magistrado a cargo de la sustanciación del proceso en el **Tribunal Administrativo de Casanare**, mediante escrito de 31 octubre de 2019<sup>4</sup>, rindió informe en el cuál indicó:

<sup>3</sup> Visible a folio 2 del expediente de tutela.

<sup>4</sup> Visible a folio 66.



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*"[...] en la lacónica exposición de la actora, se indica supuesta violación de su derecho a la propiedad privada, aspecto que desborda la óptica directa de una tutela por no tener la connotación de derecho fundamental; marginal referencia se hace al debido proceso, por no haber sido vinculada al popular.*

*El fallo acusado dispuso lo siguiente:*

- 1. Condena específica a varios ciudadanos, declarados infractores urbanísticos y ambientales, por afectación de ronda protectora del caño Aguaverde, jurisdicción de Yopal, con obligaciones subsidiarias para el ente territorial, en la órbita de restauración del daño colectivo causado (ordinal 1º);*
- 2. Impuso cargas a Yopal, para que cumpla sus deberes relativos a restitución de bienes de uso público, previos los pertinentes procesos administrativos (ordinal 2º literal h); y*
- 3. Ordenó a Yopal adelantar las actuaciones urbanísticas de su competencia, contra los infractores individualizados y vinculados al proceso popular y los demás que tengan esa presunta situación jurídica (ordinal 3º).*

*En la sentencia de segundo grado no se menciona a la señora CLAUDIA MARCELA ALVARADO VEGA; no fue sujeto procesal; no aparece siquiera en la relación de medios de prueba que se consideraron. Los suscritos funcionarios desconocen qué relación tenga con los inmuebles y actividades realizadas en la ronda protectora que se dispuso proteger, ni a partir de cuándo haya adquirido algún interés en el asunto.*

*Al proceso popular puede comparecer cualquier persona, por activa o para oponerse a las pretensiones; hay etapas preclusivas para ello, definidas en el ordenamiento. Quienes puedan ser terceros interesados, también pueden entrar al debate y hacer valer derechos individuales que crean puedan ser vulnerados. Hasta ahora los integrantes de la sala de decisión que produjo el fallo desconocen cuáles pudieran ser y cuándo surgieron motivos para que la señora Alvarado Vega interviniera; la apelación de la sentencia de primer grado, que delimita la órbita del cierre, nada refiere acerca de sus hipotéticos intereses.*

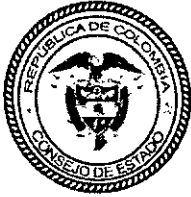
*Por lo demás, esa providencia, ya ejecutoriada, fue atacada por uno de los ciudadanos vencidos, quien pidió se tramite la opción de revisión eventual por el superior funcional; la remisión se ordenó por auto del 28/10/2019. Se adjunta certificación de secretaría. [...]»*

**V.2. El Juez Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, mediante escrito de 1 de noviembre de 2019, solicitó que se negaran las pretensiones de la solicitud de amparo, con base en los siguientes argumentos:**

*"[...] es de advertir que el expediente sufrió demora en su trámite regular debido en gran parte a las dilaciones de los accionados –a quienes se intentó vincular en tal condición desde el inicio–, si se tiene en cuenta que –al parecer– los predios adyacentes al caño agua verde cambiaban periódicamente de propietarios o quienes allí moraban manifestaban ser solo administradores o cuidadores de los mismos, lo que dificultó el desarrollo normal de la acción constitucional.*

*Por lo tanto, mediante auto del 5 de octubre de 2018, el Despacho adoptó las siguientes decisiones: a) Tener por legalmente notificados a los señores Alfonso Bello, Gundisalvo Sierra y Rodrigo Prieto; b) Tener por contestada la*

<sup>5</sup> Visible a folio 87.



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*demanda por parte de los señores Roland Jeffrey Wilchez Torres, Fernando Alvaro Lesmes, Fabio Castro Sáenz, Luis Armando García Sánchez y William Dueñas Sierra; c) Se reconoció personería jurídica a los apoderados judiciales de los particulares demandados señores Fernando Álvaro Lesmes y Fabio Castro Sáenz; y d) Se fijó fecha y hora para la reanudación de la Audiencia de Pacto de Cumplimiento que se encontraba suspendida.*

*Con fecha 2 de noviembre de 2018, en reanudación de la audiencia de pacto de cumplimiento regulada por el artículo 27 de la ley 472 de 1998, se declaró fallida la misma, por razones allí expuestas.*

*Posteriormente el 26 de noviembre de 2018, se abrió la etapa de pruebas decretándose las solicitadas por las partes entre ellas la práctica de inspección judicial a fin de establecer estado actual de la ronda del caño "Aguaverde", la que se realizó el día 22 de febrero de 2019, allí se observó por parte de este funcionario un panorama desolador, constatándose la falta de un verdadero control ambiental por parte de la CAR CORPORINOQUIA y de la Alcaldía Municipal de Yopal, habiéndose solicitado en la misma la adopción de medidas cautelares, las cuales el Despacho decretó en auto posterior, ello con el fin de que las accionadas CORPORINOQUIA y MUNICIPIO DE YOPAL - conforme a sus funciones legales y Constitucionales en la materia-, frenaran o suspendieran la construcción con fines urbanísticos, recreativos, comerciales, o privados o de distritos de riego para cualquier tipo de cultivo, así como la tala y quema de la vegetación nativa y existente sobre la ronda protectora del caño Aguaverde, esto es una franja de 50 metros, medida que se hizo extensiva a todos los propietarios y/o poseedores de predios identificados y no identificados y que se encuentren o no demandados dentro de la acción popular, como medida aplicable por medio de los funcionarios de los órganos de control.*

*Tramitadas las etapas establecidas en la ley 472 de 1998 concordante a la ley 1437 de 23011 y 1564 de 2012, este operador judicial profirió sentencia el **23 de mayo de 2019**, y en su parte resolutive indicó lo siguiente:*

*(...)*

*Conforme a la situación presentada concordante a los argumentos esbozados en precedencia, considera este funcionario judicial que la actuación surtida dentro del expediente constitucional de trámite especial se ajustó a los procedimientos legales establecidos para ello, es decir, conforme al debido proceso y tendiente a la protección de los derechos colectivos.*

*(...)*

*La solicitud de tutela instaurada ante esa honorable Corporación por parte de la ciudadana CLAUDIA MARELA ALVARADO VEGA, no encuentra asidero en el procedimiento aplicado en trámite dado a la acción popular enunciada, para intentar a través de este medio constitucional especial obtener que se le proteja un derecho fundamental que considera vulnerado, con órdenes perentorias de protección a los derechos colectivos y se reabra un debate respecto al tema específico ambiental, cuando el Tribunal Administrativo de Casanare, fue lo bastante cuidadoso de explicar al detalle las modificaciones realizadas a la sentencia de primera instancia, en la cual cada parte tuvo a su alcance todas las garantías establecidas en el artículo 29 constitucional.*

*Por lo expuesto, considera este operador de justicia que a la hoy accionante, nunca se le ha derecho fundamental alguno dentro de la actuación surtida en*



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

*el proceso constitucional tramitado ante esta jurisdicción y que la acción interpuesta es a todas luces improcedente [...]<sup>6</sup>".*

V.3. Las demás partes vinculadas al proceso, guardaron silencio.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### VI.1. Competencia

Esta Sala de Decisión es competente para conocer la acción de tutela interpuesta por la señora **Claudia Marcela Alvarado Vargas** en contra del Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 19 de noviembre de 1991<sup>7</sup>, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 26 de mayo de 2015<sup>8</sup>, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 30 de noviembre de 2017<sup>9</sup>.

### VI.2. Problema Jurídico

De acuerdo con la situación fáctica planteada, la Sala debe establecer:

i) Si la acción de tutela presentada por la señora **Claudia Marcela Alvarado Vargas** cumple con los requisitos generales y especiales de procedibilidad de este medio de amparo.

ii) Si el Tribunal Administrativo de Casanare vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada de la accionante, con ocasión de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, proferida dentro del proceso de acción popular No. 85001-33-33-002-2014-00249-00, en el cual se condenó a los propietarios y poseedores de la tienda Cachilapo la finca El Palmar a restituir el espacio público ocupado ilegalmente, y se dictaron medidas de conservación y restauración de la ronda protectora del caño Aguas Verde.

Con el fin de resolver tales interrogantes resulta pertinente pronunciarse de manera previa sobre: i) la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad; ii) resolver el caso concreto,

<sup>6</sup> Visible a folios 83 – 84 – 85.

<sup>7</sup> "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

<sup>8</sup> "Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho".

<sup>9</sup> "Por la cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

adentrándose en el estudio de fondo siempre y cuando se satisfagan los requisitos generales.

### **VI.3. Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Requisitos generales y especiales de procedibilidad.**

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 31 de julio de 2012<sup>10</sup>, cambió su postura inicial y decidió asumir el estudio de fondo de las acciones de tutela dirigidas en contra de providencias judiciales violatorias de derechos fundamentales siguiendo los lineamientos dispuestos por la Corte Constitucional y su propia jurisprudencia.

Ahora bien, la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, estableció los siguientes presupuestos generales y especiales para que proceda la acción de tutela en contra de decisiones judiciales:

Como **requisitos generales de procedibilidad** fijó: **i)** la relevancia constitucional del asunto; **ii)** el agotamiento de todos los medios de defensa judicial, salvo la existencia de un perjuicio irremediable; **iii)** el cumplimiento del principio de inmediatez; **iv)** si se trata de una irregularidad procesal, que ésta tenga efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; **v)** la identificación clara de los hechos causantes de vulneración y su alegación en el proceso, y **vi)** que la acción no se dirija contra un fallo de tutela, salvo las excepciones previstas en la sentencia SU-627 de 2015.

Como **requisitos especiales** de procedencia del amparo, y que permiten al juez constitucional dejar sin efectos una providencia judicial<sup>11</sup>, la sentencia C-590 de 2005 estableció la existencia de los siguientes defectos: orgánico, procedimental absoluto, fáctico, material o sustantivo, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente y violación directa de la Constitución<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación: 2009-01328-01(IJ), sentencia de 31 de julio de 2012. Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión, Sentencia T-619 de 3 de septiembre de 2009, Magistrado Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>12</sup> Defecto orgánico, que tiene lugar cuando el funcionario judicial que emite la decisión carece, de manera absoluta, de jurisdicción o competencia para ello.

Defecto procedimental absoluto, que tiene lugar cuando el juez actuó al margen del procedimiento establecido.

Defecto fáctico, que surge cuando la providencia judicial carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión, valora erradamente los elementos de juicio; o da por demostrada una situación fáctica sin existir evidencia probatoria de la misma.

Defecto material o sustantivo, existe cuando las decisiones se fundamentan en normas inexistentes o inconstitucionales, o que presentan una evidente contradicción entre los fundamentos y la decisión.



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

De lo expuesto, la Sala advierte que, cuando el juez constitucional conoce una demanda impetrada en ejercicio de la acción de tutela y en la que se alega la vulneración de derechos fundamentales con ocasión de la expedición de una providencia judicial, en primer lugar, debe verificar la presencia de los requisitos generales y, en segundo lugar, le corresponde examinar si en el caso objeto de análisis se configura uno de los defectos especiales ya explicados, permitiéndole de esta manera "*dejar sin efecto o modular la decisión*"<sup>13</sup> que se encaje en dichos parámetros.

Se trata, entonces, de una rigurosa constatación de los presupuestos de procedibilidad, por cuanto resulta a todas luces necesario evitar que este instrumento excepcional se convierta en una manera de desconocer principios y valores constitucionales tales como los de cosa juzgada, debido proceso, seguridad jurídica e independencia judicial que gobiernan todo proceso jurisdiccional.

El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014, radicado: 11001-03-15-000-2012-02201-01, Consejero Ponente, Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

#### VI.4. El caso concreto

La señora **Claudia Marcela Alvarado Vega** promovió acción de tutela<sup>14</sup> en contra del **Tribunal Administrativo de Casanare**, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada por cuanto no fue vinculada en el proceso de acción popular No. 85001-33-33-002-2014-00249-00, dentro del cual se profirió sentencia de segunda instancia de 26 de septiembre de 2019, dictada por la autoridad judicial accionada.

En la referida providencia, la autoridad judicial modificó la sentencia de 23 de mayo de 2019, proferida por el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, en el

Error inducido, que se presenta cuando la autoridad judicial ha sido engañada por las partes o intervinientes y ese engaño lo llevó a tomar una determinación que afecta derechos fundamentales.

Decisión sin motivación, que tiene lugar cuando el funcionario judicial no expone los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión adoptada en la parte resolutoria de la providencia judicial.

Desconocimiento del precedente, que se origina cuando el juez ordinario desconoce o limita el alcance dado por esta Corte Constitucional a una disposición constitucional o derecho fundamental, apartándose del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

Violación directa de la Constitución, que se presenta cuando la actuación de la autoridad se opone de manera directa a las normas establecidas en la Constitución Política.

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, Magistrado Ponente: Dr. Mauricio González Cuervo.

<sup>14</sup> Visible a folios 1 al 3 del expediente.



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

sentido de condenar a los señores "(...) Roland Jeffrey Wilches Torres (...), Nilson Johan Gómez Fonseca, Roger Oswaldo Wilches Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez Lesmes, Gundisalvo Sierra, Darío Vargas, Luís Armando García Sánchez (propietario de la tienda Cachilapo) y Rodrigo Prieto (propietario o poseedor de la finca El Palmar), a que con su propio peculio ejecuten los trabajos y actividades necesarias para restituir el espacio público ocupado ilegalmente en la ronda protectora del Caño Agua Verde del municipio de Yopal (...). Los fines de esas actividades lo (sic) serán devolver la franja que cada uno ha perturbado o que explota y aprovecha con dicha perturbación, a su estado natural, lo que podrá incluir demoliciones, remoción de escombros, materiales, equipos, etcétera; más reforestación o recuperación de bosques de galería u otras especies naturales y cuidado de los mismos durante no menos de tres (3) años para propiciar su desarrollo [...]"; asimismo, adicionaron las siguientes órdenes:

“[...] 1º **MODIFICAR** el literal e), numeral 1 del ordinal primero de la parte resolutive de la sentencia del 23/05/2019 proferida en este proceso popular por el Juzgado Segundo Administrativo de Yopal, el cual quedará así:

e) **CONDENAR** a los señores Roland Jeffrey Wilches Torres (salvo lo que se precisó en la motivación para el aspecto ambiental) Nilson Johan Gómez Fonseca, Roger Oswaldo Wilches Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez Lesmes, Gundisalvo Sierra, Darío Vargas, Luís Armando García Sánchez (propietario de la tienda Cachilapo) y Rodrigo Prieto (propietario o poseedor de la finca El Palmar), a que con su propio peculio ejecuten los trabajos y actividades necesarias para restituir el espacio público ocupado ilegalmente en la ronda protectora del Caño Agua Verde del municipio de Yopal en armonía con las normas urbanísticas del POT y respeto por el espacio público, así como las relativas a la restauración ambiental del sector.

*Plazos:* para someter proyectos a los filtros técnicos de Yopal y de CORPORINOQUIA, hasta dos (2) meses siguientes a su ejecutoria; para ejecutarlos con resultados, hasta seis (6) meses subsiguientes.

Los fines de esas actividades lo serán devolver la franja que cada uno ha perturbado o que explota y aprovecha con dicha perturbación, a su estado natural, lo que podrá incluir demoliciones, remoción de escombros, materiales, equipos, etcétera; más reforestación o recuperación de bosques de galería u otras especies naturales y cuidado de los mismos durante no menos de tres (3) años para propiciar su desarrollo.

Aprobar los medios concretos y la secuencia de ejecución de actividades, así como la verificación de resultados y seguimiento, serán responsabilidad de Yopal y de CORPORINOQUIA, cada autoridad en su órbita misional legal.

2º **ADICIONAR** al aludido numeral 1º de la sentencia de primer grado, los siguientes literales:

f) Las obligaciones impuestas a los particulares se sujetarán a los criterios técnicos relativos al acatamiento del POT de Yopal y a la legislación





**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

ambiental, que deben aprobar, a partir de proyectos elaborados por cada obligado; vigilar la ejecución y constatar resultados, tanto el municipio de Yopal como CORPORINOQUIA, cada autoridad en su respectiva órbita misional.

g) Asignar al municipio de Yopal responsabilidad subsidiaria para hacer ejecutar los trabajos de restitución integral y restauración de la ronda protectora como bien de uso público, de manera que se garantice el cumplimiento efectivo oportuno de las órdenes del fallo; para ello, si los o alguno de los particulares condenados no lo ha hecho dentro del plazo que se les fija, lo hará realizar el municipio, con sus medios, sin perjuicio de perseguir el pertinente reembolso de costos, gastos y AIU, para cuyos efectos esta sentencia será uno de los elementos constitutivos del título ejecutivo.

h) ORDENAR al municipio de Yopal que dentro del término perentorio de dos (2) meses siguientes a ejecutoria, si no lo ha hecho, abra todos los trámites administrativos de restitución de bienes de uso público en la ronda protectora del caño Agua Verde, en la zona a que se refiere este proceso, contra los demás infractores que se individualicen, que no hayan sido vinculados al juicio ni destinatarios de órdenes judiciales directas. Plazo para tomar decisiones de fondo: los previstos en el ordenamiento jurídico nacional, sin exceder de un (1) año, siguiente a iniciación.

3° **ADICIONAR** un nuevo inciso al literal c), numeral 1, ordinal primero de la parte resolutive del fallo identificado en precedencia, relativo a la obligación del municipio de Yopal de expedir los autos de apertura de los procesos sancionatorios urbanísticos que correspondan por la invasión de la ronda protectora del caño Agua Verde, del siguiente tenor:

"Para el cumplimiento de dicha orden, deberá tener en cuenta aquellos presuntos infractores que relacionó en los informes presentados al juzgado en el presente proceso popular (se destacan los señores Nilson Libardo Vargas, José Aladin Montañés, Ligia Carvajal) y demás quienes no fueron vinculados al proceso".

4° **ADICIONAR** un numeral al ordinal primero (1°) de la resolutive de la sentencia indicada en precedencia, así:

4° **ORDENAR** la conformación o comité de verificación, constituido y con la obligación de rendir informes periódicos como se indicó en motivación de segunda instancia. El juez presidirá comité en audiencia no menos de dos (2) veces por año.

5° **ADICIONAR** el ordinal tercero (3°) de ese fallo, en el sentido de ordenar que, junto con las piezas dispuestas por el juzgado, se remita a los órganos de control copia de este fallo.

6° **CONFIRMAR** en lo demás, en lo que fue objeto de apelación, la sentencia popular que ha recaído en este proceso.

7° Sin costas en la instancia [...].

#### **VI.5.1. Análisis de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela.**

En cuanto al cumplimiento de tales requisitos se tiene lo siguiente:



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

(i) El tema reviste relevancia constitucional, en tanto se reclama la protección de derechos los fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada que, a juicio de la actora, fueron desconocidos por el accionado.

(ii) Se identificaron los hechos que originaron la presunta afectación de las aludidas garantías constitucionales, en los que la Sala resalta que el objeto de censura lo constituye una decisión contenida en una providencia judicial.

(iii) Sin embargo, la Sala considera que no se cumple con el requisito de subsidiariedad en la presente acción de tutela, como pasa a exponerse.

Sobre el requisito de subsidiariedad, esta Sala de Decisión ha dicho que “(...) *la tutela no puede ser utilizada como acción judicial sustitutiva de los mecanismos judiciales ordinarios, salvo que estos medios ordinarios no sean idóneos o eficaces para proteger los derechos fundamentales controvertidos o cuando la acción de tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable*<sup>15</sup>”.

En la presente oportunidad, la accionante solicita que se amparen sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la propiedad privada, los cuales estima desconocidos con ocasión de la sentencia de acción popular de 26 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, en la cual se resolvió el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia de 23 de mayo de 2019; afirma la actora que no fue vinculada al proceso de acción popular a pesar de haber adquirido, mediante la escritura pública No. 0296 de 1 de marzo de 2019, el inmueble denominado “Lote No. 1”, ubicado en la vereda El Garzón, el cual, presuntamente, se encuentra afectado por las órdenes dictadas en la sentencia de acción popular.

En ese sentido, la Sala encuentra la acción popular de la referencia fue admitida mediante auto de 5 de septiembre de 2014, en cual se profirieron las siguientes órdenes:

*[...] 2. Notificar personalmente y por el medio más expedito este proveído al señor ALCALDE MUNICIPAL DE YOPAL, haciéndole entrega de este auto, demanda y sus anexos.*

(...)

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Radicación 11001-03-15-000-2018-04033-01(AC), Sentencia de 25 de abril de 2019. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

6. A costa de la parte accionante infórmese a la comunidad del Municipio de Yopal – Casanare y en especial a la de la vereda la Unión, respecto a la existencia de esta acción popular, divulgando en una emisora de la Cadena Caracol o P.C.N. y en un programa de Despacho amplia sintonía en dicha localidad, un aviso que para el efecto expedirá este Despacho, como prueba de ello deberá allegarse al proceso certificación expedida por el gerente o director de la respectiva radiodifusora [...] <sup>16</sup>.

En el cumplimiento del numeral 6° del auto admisorio, se publicó el 10 de septiembre de 2014, a través de la emisora “Violeta Stereo 89.7 FM”, aviso a la comunidad en el cual se informa:

*“[...] el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal – Casanare avisa a la ciudadanía del municipio de Yopal – Casanare y en especial a los habitantes de la Vereda la Unión que los señores IVAN YESID PULIDO MONROY Y OTROS a nombre propio, han presentado acción popular contra del MUNICIPIO DE YOPAL – SECRETARÍAS DE PLANEACIÓN Y GOBIERNO, con el fin de que se declaren amenazados los derechos relacionados con el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la constitución y la ley; la defensa del patrimonio público; la biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible; la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso, el paisaje por ser patrimonio común, deberá ser protegido.*

(...)

*En consecuencia cualquier ciudadano del Municipio de Yopal y en especial los habitantes de la Vereda la Unión podrán intervenir en este proceso el cual se encuentra radicado con el No. 2014-000249-00 y de considerarlo [...]”*

En ese orden de ideas, se observa que en el trámite de la acción popular, el juez de primera instancia, en cumplimiento del artículo 18<sup>17</sup> de la Ley 472 de 1998, desplegó las siguientes actividades para de integrar la litis:

- a) Mediante auto de 31 de octubre de 2014 fue vinculada la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía – CORPORINOQUIA. Entidad que fue notificada.
- b) Mediante auto de 9 de abril de 2015 se vinculó al señor Roland Jeffrey Wilches Torres, el cual fue notificado el 16 de abril de 2015.

<sup>16</sup> Visible a folio 26 de expediente de la acción popular, remitido en medio magnético a esta acción constitucional.

<sup>17</sup> La norma en cuestión prevé: “(...) La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado (...)”.



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

- c) El 13 de junio de 2015 se celebró audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27<sup>18</sup> de la Ley 472 de 1998, en el trámite de la audiencia se dispuso:

*"[...] ordenar suspender la presente audiencia por el término de 20 días, dentro de ese término el municipio de Yopal debe determinar claramente los nombres y direcciones para la notificación de esas personas a cualquier título (poseedores, propietarios, tenedores) para la notificación de estas personas, una vez se haga esto en auto autónomo se señalará nueva fecha para su reanudación [...]"<sup>19</sup>.*

- d) Mediante auto de 23 de octubre de 2015 se vinculó a los señores: Nilson Gómez Fonseca, Fabio Castro Sáenz, Roger Oswaldo Wilches Torres, William Dueñas, Alfonso Bello, Fernando Álvarez, Gundisalvo Álvarez, Dario Vargas y a los propietarios y poseedores de la tienda Chilapo y la finca El Palmar.

- e) Mediante auto de 5 de octubre de 2018 el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Yopal adoptó medidas de saneamiento, en las que ordenó:

*[...] tener por legalmente notificados a los señores Alfonso Bello, Gundisalvo Sierra y Rodrigo Prieto; b) Tener por contestada la demanda por parte de los señores Ronald Jefferey Wilches Torres, Fernando Álvarez Lesmes, Fabio Castro Sáenz, Luis Armando García Sánchez, y William Dueñas Sierra; c) Se reconoció personería jurídica a los apoderados judiciales de los particulares demandados señores*

<sup>18</sup> La citada norma prevé: El juez, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado de la demanda, citará a las partes y al Ministerio Público a una audiencia especial en la cual el juez escuchará las diversas posiciones sobre la acción instaurada, pudiendo intervenir también las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto. La intervención del Ministerio Público y de la entidad responsable de velar por el derecho o interés colectivo será obligatorio.

La inasistencia a esta audiencia por parte de los funcionarios competentes, hará que incurra en causal de mala conducta, sancionable con destitución del cargo.

Si antes de la hora señalada para la audiencia, algunas de las partes presentan prueba siquiera sumaria de una justa causa para no comparecer, el juez señalará nueva fecha para la audiencia, no antes del quinto día siguiente ni después del décimo día, por auto que no tendrá recursos, sin que pueda haber otro aplazamiento.

En dicha audiencia podrá establecerse un pacto de cumplimiento a iniciativa del juez en el que se determine la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, de ser posible.

El pacto de cumplimiento así celebrado será revisado por el juez en un plazo de cinco (5) días, contados a partir de su celebración. Si observare vicios de ilegalidad en alguno de los contenidos del proyecto de pacto, éstos serán corregidos por el juez con el consentimiento de las partes interesadas. La audiencia se considerará fallida en los siguientes eventos:

a) Cuando no compareciere la totalidad de las partes interesadas; b) Cuando no se formule proyecto de pacto de cumplimiento; c) Cuando las partes no consentan en las correcciones que el juez proponga al proyecto de pacto de cumplimiento.

En estos eventos el juez ordenará la práctica de pruebas, sin perjuicio de las acciones que procedieren contra los funcionarios públicos ausentes en el evento contemplado en el literal a). La aprobación del pacto de cumplimiento se surtirá mediante sentencia, cuya parte resolutive será publicada en un diario de amplia circulación nacional a costa de las partes involucradas. El juez conservará la competencia para su ejecución y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento de la fórmula de solución del conflicto.

<sup>19</sup> Visible a folio 103 de expediente de la acción popular, remitido en medio magnético a esta acción constitucional.



**Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00**  
**Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega**

*Fernando Álvarez Lesmes y Fabio Castro Sáenz; y d) se fijó fecha de reanudación de la audiencia de pacto de cumplimiento [...]”.*

Surtidas las etapas procesales anteriores, el Juez Segundo Administrativo del Circuito de Yopal dictó sentencia de 23 de mayo de 2019, en la cual amparó los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico, al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales a la conservación de las especies animales y vegetales, a la protección de áreas de especial importancia ecológica, a la defensa del patrimonio público.

La providencia anterior fue revisada por el Tribunal Administrativo de Casanare, autoridad que, mediante providencia de 26 de septiembre de 2019, confirmó parcialmente la sentencia de primera instancia; asimismo, uno de los vinculados presentó solicitud de revisión eventual en contra la providencia anterior, recurso que en la actualidad no ha sido decidido por el juez de la acción popular.

Con fundamento en las anteriores premisas, se observa que el juez de la acción popular ha sido cuidadoso y ha impartido cumplimiento a las normas procesales establecidas en la Ley 472 de 1998, lo cual es evidente desde que publicó el aviso a la comunidad, mediante la emisora “Violeta Stereo”; asimismo, se observa que ha sido integrado el litis consorcio necesario por pasiva, con el fin de vincular a cualquier presunto responsable de la vulneración o amenaza identificada en el escrito de demanda, en cumplimiento de lo señalado en el artículo 18 de la Ley 472 de 1998. En ese sentido, al proceso de acción popular fueron vinculados, a través de distintas providencias, los señores Alfonso Bello, Gundisalvo Sierra y Rodrigo Prieto, Ronald Jefferey Wilches Torres, Fernando Álvarez Lesmes, Fabio Castro Sáenz, Luis Armando García Sánchez, William Dueñas Sierra.

Asimismo, cualquier persona pudo y puede participar en calidad de coadyuvante dentro del proceso de acción popular.

A pesar de lo anterior, la señora Claudia Marcela Alvarado Vega solicita, a través de este mecanismo, la nulidad de la sentencia de 26 de septiembre de 2019, por cuanto argumenta que, no obstante haber adquirido un inmueble en marzo de 2019, no fue vinculada dentro del proceso de acción popular.

Sin embargo, esta Sala de Decisión considera que la accionante puede vincularse al proceso de acción popular y elevar las solicitudes de nulidad a la respectiva autoridad judicial, por cuanto es a esta, y no al juez de tutela, a la que, en principio,



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

le corresponde resolver la solicitud de nulidad por no haber sido integrado el litisconsorcio necesario.

En ese orden de ideas, esta Sala de Decisión le pone de relieve a la accionante que previo a la intervención del juez de tutela, deben agotarse los medios de defensa ordinarios y extraordinarios, como la Corte Constitucional ha señalado, refiriéndose al incumplimiento del requisito de subsidiariedad, cuando: *"(i) el asunto está en trámite<sup>20</sup>; (ii) no se han agotado los medios de defensa judicial ordinarios y extraordinarios<sup>21</sup>; y (iii) se usa para revivir etapas procesales en donde se dejaron de emplear los recursos previstos en el ordenamiento jurídico"*<sup>22</sup>.<sup>23</sup>

La anterior exigencia obedece a que, en primer lugar, es al juez natural a quien le corresponde corregir las irregularidades que llegaren a presentarse en el curso del proceso a través de los medios ordinarios.

De acuerdo con lo expuesto, se tiene que si la accionante considera que se desconoció el derecho fundamental al debido proceso por no haber sido vinculada al trámite de la acción popular, debe hacerse parte del mismo y manifestar la solicitud de nulidad, de acuerdo con lo señalado en el artículo 134 del Código General del Proceso, el cual prescribe: ***"(...) las nulidades podrán alegarse en cualquiera de las instancias antes de que se dicte sentencia o con posterioridad a esta, si ocurrieren en ella. La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma, o la originada en la sentencia contra la cual no proceda recurso, podrá también alegarse en la diligencia de entrega o como excepción en la ejecución de la sentencia, o mediante el recurso de revisión, si no se pudo alegar por la parte en las anteriores oportunidades (...)"***<sup>24</sup>.

En este orden de ideas, la pretensión de dejar sin efectos la sentencia de 26 de septiembre de 2019, que el accionante solicita a través de la acción de tutela, puede

<sup>20</sup> La subregla mencionada ha sido aplicada en las sentencias SU-1299 de 2001, T-886 de 2001, T-212 de 2006, T-113 de 2013, T-103 de 2014, entre otras.

<sup>21</sup> Al respecto, la sentencia C-590 de 2005 afirmó que es *"un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última"*. Corte Constitucional, Sentencia C-590 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño. La subregla jurisprudencial expuesta previamente fue aplicada en la sentencia SU-858 de 2001, SU-1299 de 2001, entre otras.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-103 de 2014, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>23</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-001 de 2017

<sup>24</sup> Artículo 134 del Código General del Proceso.



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

ser, incluso, objeto de pronunciamiento en el interior del proceso popular, si el Consejo de Estado selecciona para revisión eventual la solicitud interpuesta.

Al respecto, esta Sala de Decisión pone de relieve el pronunciamiento de la Corte Constitucional en la sentencia T – 458 de 2016, en el cual se estudió el requisito general de subsidiariedad de las acciones de tutela en contra de los fallos proferidos en el interior de procesos de acciones populares, el máximo órgano constitucional dijo:

*"[...] En principio, y como regla general aceptada pacíficamente por la jurisprudencia constitucional, la acción de tutela será procedente, única y exclusivamente, cuando el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial.*

(...)

*7. Ahora bien, las sentencias de primera y segunda instancia (...), consideraron que la regla de la subsidiariedad fue modificada a partir de la sentencia C-713 de 2008 de la Corte Constitucional. En dicha decisión, la Corte estudió la constitucionalidad de la norma que se convertiría en la Ley 1285 de 2009, "Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de Administración de Justicia". El artículo 11 de la Ley 1285 de 2009 reguló el recurso extraordinario de revisión en casos de acciones populares y de grupo, pero la Corte Constitucional condicionó su interpretación indicando que el recurso de revisión no desplaza ni anula la posibilidad de recurrir a la acción de tutela. En consecuencia, introdujo el siguiente condicionante a la norma demanda, en el entendido que el recurso de revisión, "(...) en ningún caso impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión".*

(...)

*8. La Sala de Revisión rechaza la anterior interpretación (...), por no ajustarse al precedente fijado por la Corte Constitucional en materia de subsidiariedad. En primer lugar, la Corte (...) en decisión de Sala Plena, Auto 132 de 2015, [señaló] que la sentencia C-713 de 2008 no alteró las reglas sobre subsidiariedad en materia de acción de tutela, y por lo tanto, no puede considerarse que los accionantes puedan descartar sin mayor análisis, el uso del recurso de revisión sobre acciones populares. A continuación se cita, en extenso, el análisis y la conclusión de la Corte sobre este aspecto.*

(...)

***32. En conclusión, conforme a la declaratoria de exequibilidad condicionada de la Sentencia C-713 de 2008, la procedencia de la acción de tutela se sigue rigiendo por el principio de subsidiariedad, el cual debe analizarse en cada caso en concreto. Cuando quiera que los afectados puedan recurrir a la tutela contra la sentencia objeto de revisión, la procedencia de la tutela dependerá de que se configuren los requisitos establecidos por la jurisprudencia en aquellos casos en que existe otro medio de defensa judicial. En esta eventualidad la jurisprudencia ha identificado, desde 1992, dos hipótesis fácticas posibles:***



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

1. *Que formalmente exista otro medio de defensa judicial, pero que no sea idóneo para proteger los derechos fundamentales invocados, caso en el cual la tutela procede de manera definitiva.*

2. *Que exista otro medio de defensa judicial idóneo, pero que la tutela se conceda como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

**33. De lo anterior se infiere que el primer paso para establecer la idoneidad del otro medio de defensa judicial debe evaluarse en concreto en cada caso. Si existe otro medio de defensa judicial idóneo, procede la acción de tutela, pero sólo como mecanismo transitorio, siempre y cuando se cumpla una segunda condición: que su protección constitucional sea necesaria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable”.**

*Por lo anteriormente expuesto, la Corte Constitucional concluyó que la sentencia C-713 de 2008 no modificó las reglas sobre la subsidiariedad en relación con el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado frente a acciones populares y de grupo [...]”. Resaltado de la Sala.*

Finalmente, en la sentencia T – 004 de 2019, la Corte Constitucional, estudiando el cumplimiento del requisito de subsidiariedad en caso de acciones de tutela en contra de sentencias de acción popular, indicó:

*“[...] En el sub lite, se satisface el requisito de subsidiariedad, puesto que las instituciones accionantes, y la señora García Montaña como Directora de Vigilancia de las Regalías del Departamento Nacional de Planeación, hicieron uso de los medios ordinarios y extraordinarios disponibles en el ordenamiento jurídico para la defensa de sus derechos fundamentales, sin que cuenten, agotadas esas instancias, con otro medio judicial idóneo y eficaz distinto a la acción de tutela.*

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

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

***En otras palabras, el planteamiento de estas solicitudes no hace más que demostrar el intento de los tutelantes por agotar todos los mecanismos judiciales ofrecidos por la ley, antes de acudir, como última opción, al juez de tutela, y el hecho de que, mientras el asunto terminaba***





Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega

**de definirse por aquellas vías, no permanecieron procesalmente inactivos [...]**<sup>25</sup>. Resaltado de la Sala.

A manera de conclusión, en el caso *sub judice*, la señora Claudia Marcela Alvarado Vega solicita que se deje sin efectos la sentencia de 29 de septiembre de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, por cuanto considera que no fue vinculada al proceso de acción popular en cuestión; sin embargo, como se anotó anteriormente, la accionante cuenta con medios ordinarios y extraordinarios para elevar la citada solicitud, lo cual imposibilita la intervención del juez de tutela, máxime cuando la Sala observa que esta acción de amparo es la primera actuación desplegada por la señora para poner en evidencia la presunta nulidad, a pesar de contar con otros medios de defensa; asimismo, la accionante tampoco argumenta la existencia de un perjuicio irremediable en su caso, razón por la cual esta Sección concluye que no se satisface el requisito de subsidiariedad.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**

#### **FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela promovida por la señora Claudia Marcela Alvarado Vega, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta providencia por el medio más expedito, en los términos de los artículos 16 y 30 del Decreto Ley No. 2591 del 19 de noviembre de 1991.

**TERCERO:** En caso no ser impugnada, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, de conformidad con el artículo 31 del Decreto Ley No. 2591 del 19 de noviembre de 1991.

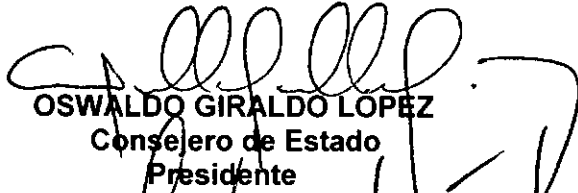
<sup>25</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 0004 de 2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.

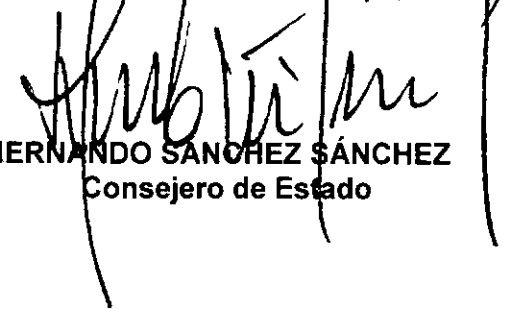



Radicación: 11001-03-15-000-2019-04635-00  
Accionante: Claudia Marcela Alvarado Vega


**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

  
**OSWALDO GIRALDO LOPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

  
**HERNANDO SANCHEZ SANCHEZ**  
Consejero de Estado

  
**NUBIA MARGOTH PENA GARZÓN**  
Consejera de Estado

  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado

