



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Núm. único de radicación: 11001-03-15-000-2019-04390-01

Actora: Fundación Biodiversidad

Demandado: Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Temas: Defecto sustantivo por aplicación indebida de normas jurídicas/alcance

Defecto sustantivo por falta de aplicación de normas jurídicas/alcance

Derecho Fundamental Invocado: i) Debido proceso

Derecho Fundamental Amparado: i) Ninguno

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la Fundación Biodiversidad contra la sentencia de tutela de 17 de septiembre de 2020 proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por medio de la cual negó la solicitud de amparo.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La solicitud

1. La actora, obrando a través de su Director, presentó solicitud de tutela contra el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca porque, a su juicio, al proferir los



autos núms. 2, 10 y 27 de septiembre de 2019 dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00, vulneró su derecho fundamental invocado *supra*.

Presupuestos fácticos

2. Los presupuestos fácticos en los cuales se fundamenta la acción de tutela, en síntesis, son los siguientes:

3. Indicó que el 18 de agosto de 2017, la Comunidad del Valle del Lili en Cali presentó demanda en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado contra la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A., con el fin de que se protegieran sus derechos colectivos a: “[...] *El goce de un ambiente sano [...] La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de 105 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 [...] El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente [...] La defensa del patrimonio cultural y arqueológico de la Nación [...] La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes [...] La moralidad administrativa, [...]*”; los cuales consideró amenazados con ocasión de los permisos ambientales otorgados a Metro Cali S.A. para el desarrollo del proyecto “*Terminal de Cabecera Sur del Sistema Integrado de Transporte Masivo y su Conexión Troncal*”, lo que en su criterio afectaba al Bosque Seco Tropical del Río Lili y el Humedal Léntico El Cortijo.

4. Afirmó que al proceso se le asignó el número único de radicación 760012333005201701223-00, cuyo conocimiento le correspondió al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.



5. Señaló que, el 11 de octubre de 2017, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca resolvió¹: i) admitir la demanda presentada en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado; ii) vincular como terceros con interés al Municipio de Cali, a Jumanaisa S.A.S., a Alianza Fiduciaria S.A. (vocera y administradora del Fideicomiso El Cortijo), al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y al Ministerio de Cultura – Instituto Colombiano de Antropología e Historia; iii) tener como coadyuvantes a “[...] las personas que presentaron escrito entre los folios 140 a 592 del cuaderno principal [...]”²; e iv) informar a la comunidad sobre la existencia de dicho medio de control en la forma ordenada en los incisos 1.º y 2.º del artículo 21 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998³.

6. Expresó que el 26 de agosto de 2019, el Magistrado Ponente registró proyecto para sentencia, tal como consta en el sistema *web* de consulta de procesos de la Rama Judicial, en el cual aparece la siguiente anotación: “*DESDE EL DÍA 23 DE AGOSTO DE 2019 SE PUSO EL PROYECTO A CONSIDERACIÓN DEL MAGISTRADO RONALO OTTO CEDEÑO BLUME*”.

7. Manifestó que al revisar el sistema *web* de consulta mencionado *supra*, advirtió que el 30 de agosto de 2019 se hizo la siguiente anotación: “*POR DISPOSICIÓN DE SALA, SE RETIRA PROYECTO PARA AUTO DE MEJOR PROVEER (PRUEBA DE OFICIO)*” – “*AL DESPACHO PARA PRUEBAS*”.

Auto de 2 de septiembre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00

8. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto de 2 de septiembre del 2019, dispuso:

¹ Expediente digital en Samai del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con número único de radicación 760012333005201701223-00, Cuaderno 1, Parte 17, folio 11.

² La Fundación Biodiversidad presentó escrito de coadyuvancia.

³ “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”.



“[...] PRIMERO.- Decretar como prueba de oficio por el Despacho y con cargo a las accionadas Metrocali S.A. y Jumanaisa S.A.S., un dictamen pericial que deberá ser rendido por un perito Ingeniero Forestal y otro Ingeniero Hidráulico, a efecto de que contesten el cuestionario previa revisión de los siguientes documentos [...]”.

9. Al respecto, consideró que *“[...] Estando el presente asunto para fallo, se observa la necesidad de decretar, de conformidad con la Ley 472 de 1998 en concordancia e integración normativa de las Leyes 1564 de 2012 y 1437 de 2011, prueba pericial de oficio a efecto de esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda e indispensables para proferir un fallo de mérito [...]”.*

Auto de 10 de septiembre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00

10. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto de 10 de septiembre del 2019, resolvió:

“[...] PRIMERO.- Aclarar el numeral quinto del auto del 02 de septiembre de 2019, entendiendo que el valor de \$1.500.00 determinado como honorarios provisionales y gastos del peritaje, corresponde a cada uno de los peritos.

SEGUNDO.- Aclarar el numeral sexto del auto del 02 de septiembre de 2019, bajo el entendido de que las accionadas Metrocali S.A. y Jumanaisa S.A.S. deben asumir el pago por partes iguales, y proceder a consignar en la cuenta de Depósitos Judiciales del Banco Agrario No. 760011001101.

TERCERO.- Rechazar por improcedentes las solicitudes de corrección y adición del auto del 02 de septiembre de 2019, conforme a lo aquí expuesto [...]”.

11. En lo que concierne a la solicitud de corrección que presentó la parte actora, advirtió que:

“[...] De acuerdo el transliterado artículo, queda claro entonces que la figura de la corrección se materializa a través de Auto, y resulta procedente para cambiar palabras, situación que resulta viable en cualquier momento.

Partiendo de la citada norma, se tiene que la solicitud de corrección efectuada en el sub lite no se enmarca dentro de los supuestos facticos, pues lo que se busca



es que la providencia sea suscrita por los Magistrados que integran la Sala de Decisión, y por tanto se rechazará por improcedente.

A pesar de ello, se explica que por encontrarnos en una acción popular al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se aplican las previsiones procesales de la Ley 1437 de 2011, en cuyo artículo 125 se señala las providencias que deben ser suscritas por el ponente y cuales por la Sala de Decisión [...]

[...]

“[...] Por su parte, de la revisión de los primeros cuatro numerales del artículo 243 del CPACA, no se encuentra enlistado el auto que decreta pruebas, y por tanto el auto debe ser suscrito por el Magistrado ponente [...]”.

Auto de 27 de septiembre de 2019 proferido por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00

12. El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto de 27 de septiembre del 2019, dispuso:

“[...] 1.- No reponer el auto de 02 de septiembre de 2019 que decretó una prueba de oficio al interior de la acción popular de la referencia, de conformidad con lo analizado en la parte motiva de este proveído [...]”.

13. Consideró que:

“[...] En relación con el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de los demandantes, se observa que no tiene relación con la decisión de haber decretado un dictamen pericial en forma oficiosa, como sería lo procedente, en esa medida no hay lugar a modificar lo decidido.

Sin embargo, y en aras de claridad se debe señalar que si bien y efectivamente el artículo 213 del CPACA determina textualmente que “oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda”, lo cierto es que esta competencia se debe entender en el sentido que como se efectúa en etapa de alegaciones cuando el proceso esta (sic) ante la Sala, esta lo puede disponer pero su ejecución de conformidad con el artículo 125 y 243 se realiza por el ponente, ya que la distribución funcional en Corporaciones públicas implica que la regla general es que el ponente instruye el proceso y la Sala sólo asume determinados autos establecidos en la Ley y la sentencia, aspecto que ya se le informó al resolverse su solicitud de corrección de auto [...]”.



La solicitud de tutela

Pretensiones

14. La **actora** solicitó en su escrito de tutela:

“[...] Protección constitucional del derecho fundamental al debido proceso en actuación judicial, ante la vía de hecho configurada en las recientes providencias judiciales proferidas por el Magistrado John Erick Chávez Bravo del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en la Acción Popular para la defensa del Bosque Seco Tropical del río Lili y su asociado Humedal Léntico El Cortijo en el municipio de Cali, mediante los Autos Interlocutorios del: a) 2 de septiembre de 2019; b) 10 de septiembre de 2019; e) 27 de septiembre de 2019 [...]”.

15. La Fundación Biodiversidad señaló que la autoridad judicial demandada incurrió en **defecto sustantivo** por i) aplicación indebida de normas jurídicas y ii) falta de aplicación de normas jurídicas.

16. Manifestó que:

“[...] 10° La Constitución en su artículo 230, prescribió que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley, por tanto, el precepto contenido en el artículo 288 del Código General del Proceso es absolutamente claro y vinculante, en cuanto que las decisiones de jueces (sic) colegiados deben estar firmadas por quienes conforman la respectiva Sala, lo cual impone un deber imperativo para el magistrado Chávez Bravo, cuya inaplicación no encuentra asidero en el alegado por el operador judicial artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

11° Se ahonda en la inaplicabilidad del artículo 125 del CPACA, toda vez que, la competencia general atribuida al Magistrado Ponente para el decreto de pruebas tiene como excepción las voces del artículo 213 ídem, que faculta a la Sala antes de proferir sentencia, también disponer que se practiquen pruebas para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda, que fue precisamente lo que hizo la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, así las cosas esta providencia debe ser suscrita por quienes componen dicho juez colegiado tal como lo ordena el invocado artículo 288 del Código General del Proceso.

12° Resulta relevante subsanar esta irregularidad, porque así lo dispone el artículo 288 del C.G.P., de lo cual se deviene que proseguir la actuación judicial con esta irregularidad le resta garantías a esta importantísima acción constitucional popular, máxime que la precaria argumentación del Magistrado Chávez B., evidencia una vía de hecho por defecto material en virtud de tomarse una decisión abiertamente



arbitraria y carente de razonabilidad, con fundamento en normas inaplicables al caso [...]”.

17. De conformidad con lo expuesto, expresó que su cuestionamiento esta dirigido a que el auto que decretó de oficio una prueba debió ser suscrito por toda la Sala y no solo por el Magistrado Ponente, es decir, no controvierte lo resuelto en ese auto, sino la forma a través de la cual se materializó esa decisión, esto es, un auto de ponente y no de Sala, desconociéndose a su juicio el artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Actuación

18. La Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado, por auto de 10 de octubre de 2019; i) admitió la acción de tutela; ii) ordenó notificar a los magistrados del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca; iii) vinculó a todas las partes intervinientes⁴ dentro del proceso del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00, concediéndoles el término de dos (2) días para que rindieran informe sobre el particular; y iv) notificó a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

Informes de la parte demandada y de las partes vinculadas

19. El **Tribunal Administrativo del Valle del Cauca** consideró que en el caso *sub examine* los autos cuestionados se ajustaron al ordenamiento jurídico, y en ese orden de ideas, no se configuró alguna causal o defecto de procedibilidad dentro del marco de la acción de tutela contra providencias judiciales.

19.1. Expresó que:

“[...] el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca considera que ha actuado dentro de los márgenes normativos, los cuales se encuentran explicados dentro de las providencias enjuiciadas, y los motivos que expresa el accionante son discrepancias que ha expuesto no solo en esta actuación sino a lo largo del trámite de la acción popular, y que el Despacho las ha resuelto de forma oportuna, para lo cual se

⁴ Al respecto, en el auto admisorio se dispuso lo siguiente: “Para efectos de notificar a estos últimos, COMISIONASE al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, LÍBRESE EL DESPACHO COMISORIO CON LOS INSERTOS DEL CASO”.



solicita hacer una revisión de las providencias cuestionadas en las que se constata la actuación concorde del Tribunal [...]”.

20. El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no tiene injerencia alguna en los supuestos de hecho que la actora presentó en su escrito de tutela, por lo que, en su criterio, en este caso las autoridades competentes para expedir permisos y licencias ambientales son el Municipio de Cali y la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC.

21. La **Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca** señaló que la solicitud de tutela es improcedente, por cuanto el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decidió conforme a derecho que los autos cuestionados podían ser proferidos por el Magistrado Ponente de acuerdo con el artículo 125 del CPACA.

22. **Metro Cali S.A.** manifestó que “[...] *la decisión del juez fue sustentada en el ordenamiento jurídico (artículo 125 de la Ley 1437 de 2011) y no fue una decisión arbitraria o caprichosa, lo cual da cuenta de un nivel mínimo de juridicidad y racionalidad en la decisión adoptada por el magistrado Cháves que se acompasa con los mínimos exigidos por el ordenamiento jurídico [...]”.*

23. El **Municipio de Santiago de Cali** solicitó su desvinculación, por cuanto adujo no tener injerencia alguna en las pretensiones de la actora. Agregó que:

“[...] la accionante no aporta prueba que acredite que esta entidad no le haya atendido o tramitado su petición (denuncia, queja o reclamo) a esta entidad y no hay certeza respecto del que el accionante hubiere agotado en debida forma la vía administrativa, y mucho menos, que sea esta autoridad la legalmente responsable de implementar actividades tendientes a la recuperación de los derechos que reclama mediante este medio de control [...]”.

La sentencia impugnada

24. La **Sala de Conueces de la Sección Segunda del Consejo de Estado** mediante sentencia de 17 de septiembre de 2020, resolvió lo siguiente:

“[...] PRIMERO.- Negar por las razones anotadas en la parte motiva de esta sentencia, el amparo deprecado por el accionante quien obra en representación de la Fundación Biodiversidad [...]”.



25. Consideró que no le asistía razón a la actora, toda vez que la interpretación que hizo el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca respecto del artículo 125 del CPACA, se fundamenta en razones objetivas y razonables que responden a la finalidad de la disposición mencionada supra.

26. Expresó que:

“[...] En efecto, si se consulta del texto de la disposición supuestamente aplicada indebidamente por el Magistrado Ponente, en ella se establece que una vez oídas las alegaciones de las partes el juez o la Sala, sección o sub-sección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda y para practicarlas deberá señalar un término de diez días.

Si disponer tiene como significado entre otros, hacer lo necesario para lograr un fin determinado, resulta claro que lo que hizo la Sala de Decisión fue precisamente disponer que se practicaran unas pruebas con dicho fin, y nadie más indicado para hacerlo que el Magistrado Ponente, quien invocando la facultad de disposición de aquella a la cual pertenece, ejecutó dicha decisión. No ve entonces, la Sala de Conjuces como se afecta derecho fundamental alguno del accionante o se atenta contra el curso mismo de la acción popular, que el citado funcionario materialice la voluntad de la Sala de Decisión ordenando la práctica de las pruebas dispuesta por ésta. Sobre todo, porque para este efecto, echó mano de otro recurso formal otorgado por el artículo 125 del CPACA., cual es el de hacer uso de la facultad legal de firmar la decisión sobre decreto de pruebas, que igualmente podría entenderse en dos sentidos, las que le compete a él ordenar como ponente, y las que debe ordenar en cumplimiento de la voluntad de la Sala de Decisión. Otra cosa hubiere sido que invocando la voluntad de disposición probatoria de la Sala de Decisión, hubiera ordenado al cobijo de ésta, una prueba no dispuesta por aquella, pero de tal circunstancia no ha dado cuenta probatoria el accionante.

Luego entonces, más que obedecer las decisiones atacadas al capricho del operador judicial, están lindadas dentro de parámetros suficientes de juridicidad y racionalidad establecidos en el sistema jurídico colombiano. También entiende la Sala de Conjuces, que puede haber otras interpretaciones jurídicas como la del accionante, pero en todo caso, encuentra la del magistrado accionado más ajustadas a la finalidad de las normas invocadas y los principios de celeridad procesal habida cuenta, de que una vez dispuesta la práctica de una prueba de este tenor, lo propio y más ágil sería que el ponente se ocupara de su ordenación y recaudo, dentro del mismo término señalado en el artículo 213 del CPACA., que sobre el particular señala que dispuesta por la Sala de Decisión, la práctica de pruebas para esclarecer puntos oscuros o confusos, para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez días [...]”.

La impugnación

27. La Fundación Biodiversidad impugnó la sentencia proferida por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, para lo cual afirmó que



el debate propuesto no giraba en torno a un asunto de interpretación normativa, sino a la inaplicación de una norma específica, a saber, el artículo 213 del CPACA.

28. Indicó que:

“[...] 6. Contrario a esto, la decisión de practicar pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros del proceso, fue tomada por la Sala de Decisión y no por el magistrado ponente, por lo tanto se desestimó el radicado proyecto de fallo [...]”.

“[...] 8. Por lo tanto, no puede ser de recibo invocar como lo hace la Sala de Conjuces, que puede haber otras interpretaciones jurídicas como la del accionante respecto de la aplicación del artículo 288 del C.G.P., para considerar que más ajustado a la finalidad de las normas invocadas y los principios de celeridad procesal habida cuenta, de que una vez dispuesta la práctica de una prueba de este tenor, lo propio y más ágil sería que el ponente se ocupara de su ordenación y recaudo. Es precisamente el Estatuto Procesal el que determina que una providencia que no esté firmada por los magistrados de una sala plural, constituye una irregularidad. Además, el artículo 125 del CPACA, no invalida en forma alguna lo dispuesto por el artículo 288 del C.G.P.

9. La norma no ofrece duda alguna, al contrario, esta (sic) determinando que las providencia que tome un juez colegiado debe ser suscrita por todos sus integrantes, sin establecer excepción alguna, como para apartarse del cumplimiento de la norma establecida so pretexto de considerar que lo propio y ágil sería que providencia tomada en Sala la firme únicamente el magistrado Ponente [...]”.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Competencia de la Sala

29. Esta Sección es competente para conocer de este proceso, de conformidad con los artículos 1.º y 37 del Decreto núm. 2591 de 19 de noviembre de 1991⁵, por el cual se reglamenta la acción de tutela establecida en el artículo 86 de la Constitución Política; el artículo 1.º del Decreto núm. 1983 de 30 de noviembre de 2017, por el cual se establecen reglas para el reparto de la acción de tutela; y, el Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019.

⁵ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.



Generalidades de la acción de tutela

30. La acción de tutela ha sido instituida como instrumento preferente y sumario, destinado a proteger de manera efectiva e inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando hayan sido violados o amenazados por las autoridades públicas, o por los particulares, en los casos expresamente indicados. Procede, a falta de otro medio de defensa judicial, a menos que se utilice como mecanismo transitorio, para prevenir un perjuicio irremediable.

Cuestión previa

31. La Sala advierte que previo al planteamiento del problema jurídico, resulta necesario precisar el presupuesto procesal sobre la legitimación en la causa por pasiva, para efectos de determinar, tanto el punto de derecho en discusión, como el alcance del contenido de la sentencia.

32. Ahora bien, el artículo 13 del Decreto 2591 frente a la legitimación en la causa por pasiva, señala expresamente lo siguiente:

“[...] La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud [...]”.

33. De igual manera la Corte Constitucional, mediante sentencia T-1001 de 30 de noviembre de 2006⁶, se refirió a la falta de legitimación en la causa por pasiva en los siguientes términos:

“[...] En relación con la falta de legitimidad por pasiva, esta Corporación en la Sentencia T-416/97 M.P. José Gregorio Hernández, dijo lo siguiente:

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-1412872 de 30 de noviembre de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.



“2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. (...).”

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.

Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción.

La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquella, la acción de tutela se promueve contra autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto.”⁷. (Negrilla fuera de texto).

Y más adelante, en sentencia T-519 de 2.001 M.P. Clara Inés Vargas esta misma Corporación anotó que: “... cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño [...]”.

34. La Sala advierte que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Santiago de Cali, solicitaron su desvinculación de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva.

35. Al respecto, es preciso indicar que la parte actora interpuso la solicitud de tutela de la referencia contra los autos núms. 2, 10 y 27 de septiembre de 2019, proferidos por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00, en el cual fueron vinculados a través de auto de 11 de octubre de 2017.

⁷ “Esta posición, fue reiterada, entre otras, por las sentencias: T-213 de 2.001 M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-562 de 2.002 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-959 de 2.002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett”.



36. En ese orden de ideas, de conformidad con el Decreto 2591 y la jurisprudencia anteriormente citada, la Sala concluye que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Municipio de Santiago de Cali les asiste interés en la decisión de tutela que se profiera respecto al medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en el cual fueron debidamente vinculados.

37. En tal virtud, la Sala declarará no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva alegada.

Problemas Jurídicos

38. En el caso *sub examine*, los problemas jurídicos que debe resolver la Sala consisten en: i) determinar si la actora está legitimada en la causa por activa para interponer la presente acción, y en caso de que la respuesta al anterior interrogante sea afirmativa, ii) establecer si, en efecto, es procedente la acción de tutela acreditándose el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, y de ser así, iii) determinar si el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, al proferir los autos núms. 2, 10 y 27 de septiembre de 2019 dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00, incurrió en defecto sustantivo por aplicación indebida de normas jurídicas y en defecto sustantivo por falta de aplicación de normas jurídicas, lo que trajo como consecuencia que las providencias cuestionadas fueran suscritas solo por el Magistrado Ponente y no por la Sala, vulnerando el derecho fundamental que adujo la actora.

39. Para resolver los anteriores problemas jurídicos esta Sala analizará los siguientes temas: i) la legitimación en la causa por activa dentro del marco de la acción de tutela; ii) procedencia de la acción de tutela frente a providencias judiciales; iii) requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando se dirige contra providencias judiciales; iv) análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad en el caso concreto; v) el defecto sustantivo



por falta de aplicación de normas jurídicas; el vi) defecto sustantivo por aplicación indebida de normas jurídicas; el vii) marco normativo y desarrollo jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso; viii) análisis del caso concreto y finalmente las ix) conclusiones de la Sala.

La legitimación en la causa por activa dentro del marco de la acción de tutela

40. Al respecto el inciso primero artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que toda persona podrá ejercer la acción de tutela en nombre propio o mediante apoderado para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La norma establece textualmente lo siguiente:

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

41. Frente a la legitimación en la causa por activa dentro del marco de la acción de tutela, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, establece:

“[...] 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 propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

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

42. Como se puede evidenciar, la acción de tutela puede ser interpuesta directamente por: i) el titular de los derechos fundamentales; ii) mediante apoderado donde se acredite el respectivo poder y iii) por medio de la figura de la agencia oficiosa. Frente al tema la Corte Constitucional ha dicho⁸:

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-511 de 8 de agosto de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.



*“[...] En esta oportunidad, la Corte reitera la regla jurisprudencial que establece que una persona se encuentra legitimada por activa para presentar la acción de tutela, cuando demuestra que **tiene un interés directo y particular en el proceso y en la resolución del fallo que se revisa en sede constitucional, el cual se deriva de que el funcionario judicial pueda concluir que el derecho fundamental reclamado es propio del demandante [...]**”.*

43. La regla contenida en los artículos 86 de la Constitución Política de 1991 y 10 del Decreto núm. 2591 de 1991, impone que el actor de tutela debe estar legitimado en la causa por activa, en la medida que solamente podrá ejercer esta acción constitucional ante la vulneración de sus propios derechos fundamentales, sin perjuicio de la agencia oficiosa de derechos. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha considerado lo siguiente:

“[...] 3.2.3. LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

Tal como se encuentra estipulado en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo judicial en virtud del cual a través de un procedimiento preferente y sumario, toda persona puede acudir ante cualquier juez a solicitar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando éstos resulten lesionados o amenazados por la acción o la omisión de autoridades públicas.

Desde sus inicios esta Corte ha sido enfática en señalar que, la acción de tutela tiene como una de sus características esenciales la del ejercicio informal, “es decir que no limita las posibilidades de acudir a ella por razones de nacionalidad, sexo, edad, origen de raza o capacidades intelectuales, razón por la cual es factible que la ejerzan los niños, los indígenas, los presos, los campesinos, los analfabetas y en general todo individuo de la especie humana que se halle dentro del territorio colombiano.”⁹

Sin embargo, las normas reglamentarias de la tutela exigen como requisito la legitimidad e interés del accionante, conforme se advierte en lo estipulado en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, admitiéndose también la agencia de derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa, y la intervención del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales.

Por ello, este mecanismo de defensa judicial no admite que se pueda asumir de manera indeterminada o ilimitada la representación de otro y demandar protección constitucional a su nombre, ni la informalidad que caracteriza a la acción de tutela se opone a que su ejercicio esté sometido a requisitos mínimos de procedibilidad, entre los cuales está la legitimidad por activa¹⁰ [...]”
(Resaltado por la Sala).

44. En el caso *sub examine*, la actora es la Fundación Biodiversidad, la cual funge

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-459 de 15 de julio de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-417 de 8 de julio de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



como coadyuvante de la parte demandante dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00, según consta en el expediente digital del medio de control mencionado *supra*.

45. Respecto a la figura jurídica de la coadyuvancia en el marco del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el artículo 24 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998 establece lo siguiente:

*“[...] **ARTICULO 24. COADYUVANCIA.** Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos [...]”*

46. La Sección Primera, en el marco de la acción de tutela, al resolver sobre la legitimación en la causa por activa de quienes intervinieron como coadyuvantes en el proceso ordinario de acciones públicas, ha indicado que:

“[...] En ese orden de ideas, de conformidad con las normas transcritas y la jurisprudencia arriba citada, los legitimados en la causa para promover la presente acción serían únicamente, las partes en dicho proceso, esto es, el señor Yorgin Harvey Cely Ovalle, en su condición de accionante y la señora Johana Chaves García, como demandada.

No obstante ello, de la revisión del expediente de la acción de nulidad electoral, se tiene que a dicho proceso se allegaron formularios con 4.957 firmas de personas que solicitaron ser tenidas como coadyuvantes de la parte demandada, dentro de las cuales, se observa la de la actora.

[...]

La firma de la actora, la número 4760 según consta en el formulario que reposa a folio 1486 del expediente de nulidad electoral, no presenta glosa alguna, en tal virtud, de acuerdo a lo decidido en la audiencia de 27 de febrero de 2015, es aceptada como coadyuvante en el proceso.

Así las cosas, como consecuencia de esa decisión la actora puede ser considerada como parte en el proceso de nulidad electoral, en el entendido de que sus solicitudes serán tenidas en cuenta “sólo en cuanto los argumentos coincidan y desarrollen los mismos fundamentos de la defensa contenida en la contestación a la demanda” de acuerdo con lo determinado por el Despacho Sustanciador de la acción electoral.



*En ese orden de ideas, en principio, se puede predicar la legitimación en la causa por activa de la actora para interponer la presente acción [...]”.*¹¹ (Resaltado por la Sala)

*“[...] Procede la Sala a referirse a la legitimación del actor para interponer la presente acción constitucional. En reiteradas ocasiones se ha planteado que la **legitimidad en causa activa**, en tratándose de acciones de tutela con supuestos fácticos iguales a la de la referencia, está determinada por la calidad de **coadyuvante en el proceso de nulidad en el que se ventila el asunto principal**, en el caso concreto el proceso de nulidad que cursa en la Sección Quinta de esta Corporación, contra el Acuerdo número 6 de 2015 de la comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, con radicado número 2015-00018-00 [...]”.*

“[...]”

*A este efecto, y al investigar en el aplicativo Siglo XXI, **se evidencia que el actor no coadyuvó al proceso de nulidad electoral y que en tal virtud, no tiene legitimación en la causa para interponer una acción de tutela** contra las providencias proferidas dentro del proceso de la referencia dado que, efectivamente, no hace parte del mismo [...]”.*¹² (Resaltado por la Sala)

“[...] En aplicación del precepto referido, la Sala ha sido del criterio según el cual, quien promueva una acción de tutela con el propósito de buscar la protección del derecho fundamental al debido proceso, presuntamente vulnerado con ocasión de las providencias o actuaciones que se surtan en el trámite de un proceso judicial, debe acreditar que es o fue parte en el mismo [...]”

“[...]”

*En ese orden de ideas, **de conformidad con la jurisprudencia arriba citada respecto de la legitimación en la causa y del criterio prohijado por la Sala, solo podrían promover una acción de tutela por vía vulneración del derecho fundamental al debido proceso, por las decisiones que se profieran en el medio de control de nulidad simple, con el número radicado 2015-00018-00, quienes ostenten la calidad de partes del mismo**, esto es, el señor Federico González Campos, **en su condición de accionante**; la Nación- Rama Judicial, como demandada; **y los coadyuvantes de cualquiera de las partes debidamente reconocidas en el expediente [...]”.**¹³ (Resaltado por la Sala)*

47. De conformidad con lo expuesto, la Sala advierte que en el caso *sub examine* se acredita la legitimación en la causa por activa de la actora para presentar la acción de tutela, toda vez que i) los autos cuestionados fueron proferidos dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, esto es, al interior de una acción pública en la que todas las personas pueden promover la defensa de los derechos colectivos respecto de los cuales todos son titulares; y ii)

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 16 de abril de 2015, número único de radicación 11001-03-15-000-2014-04054-00(AC), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 21 de noviembre de 2015, número único de radicación 11001-03-15-000-2015-02316-00(AC), M.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 8 de octubre de 2015, número único de radicación 11001-03-15-000-2015-02279-00, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



los argumentos sobre la base de los cuales la actora fundamenta sus pretensiones coinciden con lo pretendido por la parte a la cual coadyuva en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00.

Procedencia de la acción de tutela frente a providencias judiciales

48. Con ocasión de la acción de tutela instaurada por la señora Nery Germania Álvarez Bello¹⁴, en un asunto que fue asumido por importancia jurídica por la Sala Plena, en sentencia del 31 de julio de 2012, consideró necesario admitir que debe acometerse el estudio de fondo de la acción de tutela cuando se esté en presencia de providencias judiciales – *sin importar la instancia y el órgano que las profiera* - que resulten violatorias de derecho fundamentales, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento jurisprudencialmente y los que en el futuro determine la Ley y la propia doctrina judicial.

Requisitos generales y especiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando se dirige contra providencias judiciales

49. Esta Sección¹⁵ adoptó como parámetros a seguir los indicados en la sentencia C-590 de 8 de junio de 2005, proferida por la Corte Constitucional, sin perjuicio de los demás pronunciamientos que esta Corporación elabore sobre el tema.

50. Por lo anterior, y con el fin de hacer operante la nueva posición jurisprudencial, estableció como requisitos generales de procedibilidad de esta acción constitucional, cuando se dirige contra decisiones judiciales: i) la relevancia constitucional del asunto; ii) el uso de todos los medios de defensa judiciales salvo la existencia de un perjuicio irremediable; iii) el cumplimiento del principio de inmediatez; iv) la existencia de una irregularidad procesal con efecto decisivo en la providencia objeto de inconformidad; v) la identificación clara de los

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2012, C.P María Elizabeth García González, radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-02.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de julio de 2012, C.P María Elizabeth García González, radicación número: 11001-03-15-000-2009-01328-02.



hechos causantes de la vulneración y su alegación en el proceso, y vi) que no se trate de tutela contra tutela.

51. Además de estas exigencias, la Corte, en la mencionada sentencia C-590 de 2005, precisó que era imperioso acreditar la existencia de unos requisitos especiales de procedibilidad, que el propio Tribunal Constitucional los ha considerado como las causales concretas que *“de verificarse su ocurrencia autorizan al juez de tutela a dejar sin efecto una providencia judicial”*¹⁶.

52. Así pues, el juez debe comprobar la ocurrencia de al menos uno de los siguientes defectos: i) orgánico; ii) procedimental absoluto; iii) fáctico; iv) material o sustantivo; v) error inducido; vi) decisión sin motivación; vii) desconocimiento del precedente; y viii) violación directa de la Constitución.

53. 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 término, 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”*¹⁷ que encaje en dichos parámetros.

54. Se trata, entonces, de una rigurosa y cuidadosa 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.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia T- 619 de 3 de septiembre de 2009, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia T- 225 del 23 de marzo de 2010, M.P. Mauricio González Cuervo.



55. El criterio expuesto fue reiterado en pronunciamiento de la Sala Plena de la Corporación, en sentencia de unificación de 5 de agosto de 2014¹⁸.

Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto

56. La Sala estudiará la procedencia de la acción de tutela bajo la premisa del cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, dispuestos por la sentencia C-590 de 2005, proferida por la Corte Constitucional.

57. En el caso bajo examen la Sala examinará si la acción de tutela cumple con los requisitos generales de procedibilidad, así:

57.1. Es evidente que la cuestión que se discute reviste relevancia constitucional, comoquiera que se controvierte la vulneración del derecho fundamental de la actora al debido proceso.

57.2. La Sala debe hacer énfasis, en que en el presente caso se cumple con el requisito de la relevancia constitucional dentro del marco de la acción de tutela contra providencias judiciales, i) toda vez que se trata de la posible afectación del derecho fundamental invocado *supra*, y además, ii) la actora cumplió con la carga argumentativa mínima en dar las razones jurídicas por las cuales la autoridad judicial accionada incurrió en un defecto sustantivo por aplicación indebida de normas jurídicas y en un defecto sustantivo por falta de aplicación de normas jurídicas.

57.3. Para la Sala exigirle a la parte actora una carga argumentativa mínima se justifica, toda vez que si bien es cierto la acción de tutela goza de la característica principal de la informalidad que se fundamenta en el mandato constitucional de la

¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 4 de agosto de 2014, C.P Jorge Octavio Ramírez Ramírez, número único de radicación: 11001031500020120220101.



prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales¹⁹, en el escenario del amparo contra providencias judiciales, cuando esta prospera se afecta el principio de la cosa juzgada, por lo que el juez constitucional sólo puede remover dicha cosa juzgada de una sentencia o auto, cuando se evidencia a través de la argumentación jurídica del actor, que realmente el operador judicial profirió una providencia arbitraria e irrazonable, que implicó la vulneración de derechos fundamentales.

57.4. Cumplió con el principio de inmediatez²⁰.

57.5. No existen medios ordinarios y/o extraordinarios de defensa judicial eficaces y eficientes con los cuales la parte actora pueda lograr la protección de los derechos invocados.

57.6. Por no invocar la acción de tutela un defecto procedimental no es necesario hacer un análisis de este requisito;

57.7. La actora identificó los hechos y los derechos cuya vulneración alega; y

57.8. No se trata de una acción de tutela contra sentencia de tutela.

Defecto sustantivo por aplicación indebida de una norma jurídica

58. La Corte Constitucional ha identificado los eventos en que se configura el defecto sustantivo:

*“[...] En sentido amplio se está en presencia del vicio cuando **la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto**, deja de aplicar la norma adecuada, o interpreta las normas de tal manera que contraría la razonabilidad jurídica²¹.”*

¹⁹ “Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

²⁰ Puesto que se interpuso antes de que transcurrieran (6) meses después de notificada la providencia de 27 de septiembre de 2019 proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

²¹ Corte Constitucional, sentencias SU-159 de 6 de marzo de 2002, T-295 de 31 de marzo de 2005 y T-743 de 24 de julio de 2008 todas con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, T-043 de 27 de enero de 2005, T-657 de 10 de agosto de 2006 ambas con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, Corte Constitucional, sentencia T-686 de 31 de agosto de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1 de febrero de 2010, y T-792 de 1 de octubre de 2010 ambas con ponencia del Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.



En estricto sentido, lo configuran los siguientes supuestos:

a. El fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente²² o porque ha sido derogada²³, es inexistente²⁴, inexecutable²⁵ o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador²⁶.

b. No se hace una interpretación razonable de la norma²⁷.

c. Cuando se aparta del alcance de la norma definido en sentencias con efectos erga omnes²⁸.

d. La disposición aplicada es regresiva²⁹ o contraria a la Constitución³⁰.

e. El ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición³¹.

f. La Decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma³².

g. Se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente [...]". (Subrayado por la Sala).

59. En ese orden de ideas, uno de los eventos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales es cuando el juez incurre en un defecto sustantivo por haber aplicado indebidamente una norma jurídica, que terminó siendo relevante para resolver el caso concreto.

Defecto sustantivo por falta de aplicación de norma jurídica

60. La Corte Constitucional ha identificado los eventos en que se configura el defecto sustantivo:

*"[...] En sentido amplio se está en presencia del vicio cuando la autoridad judicial emplea una norma inaplicable al caso concreto, **deja de aplicar la norma***

²²Corte Constitucional, sentencia T-189 de 3 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³Corte Constitucional, sentencia T-205 de 4 de marzo de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

²⁴Corte Constitucional, sentencia T-800 de 22 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería.

²⁵Corte Constitucional, *sentencia T-522 de 18 de mayo de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa*

²⁶Corte Constitucional, sentencia SU-159 de 6 de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁷Corte Constitucional, sentencias T-051 de 30 de enero de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101 de 28 de octubre de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

²⁸Corte Constitucional, sentencias T-462 de 5 de junio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnett, T-842 de 9 de agosto de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y T-814 de 19 de octubre de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

²⁹Corte Constitucional, sentencia T-018 de 22 de enero de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

³⁰Corte Constitucional, sentencia T-086 de 8 de febrero de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹Corte Constitucional, sentencia T-231 de 13 de mayo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³²Sentencia T-807 de 26 de agosto de 2004, M.P. Clara Inés Vargas.



adecuada, o interpreta las normas de tal manera que contraría la razonabilidad jurídica³³.

En estricto sentido, lo configuran los siguientes supuestos:

h. El fundamento de la decisión judicial es una norma que no es aplicable al caso concreto, por impertinente³⁴ o porque ha sido derogada³⁵, es inexistente³⁶, inexecutable³⁷ o se le reconocen efectos distintos a los otorgados por el Legislador³⁸.

i. No se hace una interpretación razonable de la norma³⁹.

j. Cuando se aparta del alcance de la norma definido en sentencias con efectos erga omnes⁴⁰.

k. La disposición aplicada es regresiva⁴¹ o contraria a la Constitución⁴².

l. El ordenamiento otorga un poder al juez y este lo utiliza para fines no previstos en la disposición⁴³.

m. La Decisión se funda en una interpretación no sistemática de la norma⁴⁴.

n. Se afectan derechos fundamentales, debido a que el operador judicial sustentó o justificó de manera insuficiente su actuación.

Procederá entonces el amparo constitucional cuando se acredite la existencia de un defecto sustantivo, en cualquiera de los supuestos que se han presentado anteriormente [...]". (Subrayado por la Sala).

61. En ese orden de ideas, uno de los eventos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales es cuando el juez incurre en un defecto sustantivo por no haber aplicado la norma jurídica que servía como fundamento para el sentido de la decisión judicial.

³³ Corte Constitucional, sentencias SU-159 de 6 de marzo de 2002, T-295 de 31 de marzo de 2005 y T-743 de 24 de julio de 2008 todas con ponencia del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, T-043 de 27 de enero de 2005, T-657 de 10 de agosto de 2006 ambas con ponencia del magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra, Corte Constitucional, sentencia T-686 de 31 de agosto de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, Corte Constitucional, sentencias T-033 de 1 de febrero de 2010, y T-792 de 1 de octubre de 2010 ambas con ponencia del Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia T-189 de 3 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia T-205 de 4 de marzo de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

³⁶ Corte Constitucional, sentencia T-800 de 22 de septiembre de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería

³⁷ Corte Constitucional, *sentencia T-522 de 18 de mayo de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa*

³⁸ Corte Constitucional, sentencia SU-159 de 6 de marzo de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁹ Corte Constitucional, sentencias T-051 de 30 de enero de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-1101 de 28 de octubre de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencias T-462 de 5 de junio de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynnett, T-842 de 9 de agosto de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y T-814 de 19 de octubre de 1999, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-018 de 22 de enero de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁴² Corte Constitucional, sentencia T-086 de 8 de febrero de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia T-231 de 13 de mayo de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴⁴ Sentencia T-807 de 26 de agosto de 2004, M.P. Clara Inés Vargas.



62. Respecto del defecto **sustantivo**, la Corte Constitucional⁴⁵, ha precisado que este se presenta cuando “*la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o **deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica***” (Destacado de la Sala)⁴⁶.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho fundamental al debido proceso

63. Visto el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia de 1991, que establece que:

“[...] ARTICULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. [...]”.

64. Atendiendo a que, la Corte Constitucional⁴⁷ ha definido el derecho al debido proceso, como “*[...] el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. [...]”*, y ha recordado que “*[...] En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos[...]*” de manera que ha resaltado que el derecho al debido proceso tiene como propósito “*[...] la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la*

⁴⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-195 del 12 de marzo de 2012. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencias SU-159 del 6 de marzo de 2002. M.P. Manuel José Espinosa, T-043 del 27 de enero de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-295 del 31 de marzo de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-657 del 10 de agosto de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-686 del 31 de agosto de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-743 del 24 de julio de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-033 del 1º de febrero de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-792 del 1º de octubre 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, entre otras.

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C - 980 de 1º. de diciembre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P) [...]”.

Análisis del caso en concreto

65. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

66. La Sala procederá a apreciar y valorar las pruebas aportadas por las partes, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso, aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados por la actora en su respectivo escrito de tutela e impugnación.

Acervo y análisis probatorios

67. Dentro del expediente que contiene la acción de tutela se encuentra lo siguiente:

67.1. Copia digital del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00.

Solución del caso concreto

Análisis del presunto defecto sustantivo por aplicación indebida del artículo 125 de la Ley 1437 de 18 de enero 2011⁴⁸

68. La norma jurídica en cuestión establece, respectivamente, lo siguiente:

⁴⁸ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.



*“[...] **ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS.** Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica [...]”.*

69. La autoridad judicial accionada consideró que:

“[...] En relación con el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de los demandantes, se observa que no tiene relación con la decisión de haber decretado un dictamen pericial en forma oficiosa, como sería lo procedente, en esa medida no hay lugar a modificar lo decidido.

Sin embargo, y en aras de claridad se debe señalar que si bien y efectivamente el artículo 213 del CPACA determina textualmente que “oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda”, lo cierto es que esta competencia se debe entender en el sentido que como se efectúa en etapa de alegaciones cuando el proceso esta (sic) ante la Sala, esta lo puede disponer pero su ejecución de conformidad con el artículo 125 y 243 se realiza por el ponente, ya que la distribución funcional en Corporaciones públicas implica que la regla general es que el ponente instruye el proceso y la Sala sólo asume determinados autos establecidos en la Ley y la sentencia, aspecto que ya se le informó al resolverse su solicitud de corrección de auto [...]”.

70. Con fundamento en lo anteriormente expuesto, la Sala considera que la autoridad judicial accionada no incurrió en **defecto sustantivo**, toda vez que, visto el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, se advierte una aplicación razonable de la norma jurídica, teniendo en cuenta que en ella se señala que es competencia del Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite, tal cual como aconteció en el caso *sub examine*, en el cual la decisión que adoptó el Magistrado Ponente del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca consistió en decretar una prueba de oficio.

71. Ahora bien, de lo transcrito *supra*, la Sala observa que el Tribunal no solo se limitó a la aplicación tajante del artículo 125 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sino que hizo el respectivo análisis de conformidad con el artículo 243 *Ibidem*, con el fin de precisar la razón por la cual lo resuelto en el auto de 2 de septiembre de 2019 no era de competencia exclusiva de la Sala.



72. En ese orden de ideas, la Sala considera que la autoridad judicial demandada advirtió razonablemente y de conformidad con la ley que aquellas decisiones a que se refieren los numerales 1⁴⁹, 2⁵⁰, 3⁵¹ y 4⁵² del artículo 243 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 deben ser proferidas por la Sala, es decir, se exceptúan de la regla general establecida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, numerales dentro de los cuales, se insiste, no se encuentra el decreto oficioso de una prueba.

Análisis del presunto defecto sustantivo por falta de aplicación del artículo 213 de la Ley 1437 de 2011

73. La norma jurídica en cuestión establece, lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 213. PRUEBAS DE OFICIO. *En cualquiera de las instancias el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad. Se deberán decretar y practicar conjuntamente con las pedidas por las partes.*

Además, oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda. Para practicarlas deberá señalar un término de hasta diez (10) días.

En todo caso, dentro del término de ejecutoria del auto que decrete pruebas de oficio, las partes podrán aportar o solicitar, por una sola vez, nuevas pruebas, siempre que fueren indispensables para contraprobar aquellas decretadas de oficio. Tales pruebas, según el caso, serán practicadas dentro de los diez (10) días siguientes al auto que las decrete [...].

74. Para la Sala la autoridad judicial demandada no incurrió en defecto sustantivo por falta de aplicación, toda vez que sí tuvo en cuenta la disposición transcrita *supra*, tal como se evidencia a continuación:

[...] Sin embargo, y en aras de claridad se debe señalar que si bien y efectivamente el artículo 213 del CPACA determina textualmente que “oídas las alegaciones el Juez o la Sala, sección o subsección antes de dictar sentencia también podrá disponer que se practiquen las pruebas necesarias para esclarecer puntos oscuros o difusos de la contienda”, lo cierto es que esta competencia se debe entender en el sentido que como se efectúa en

49 “1. El que rechace la demanda”.

50 “2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite”.

51 “3. El que ponga fin al proceso”.

52 “4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público”.



etapa de alegaciones cuando el proceso esta ante la Sala, esta lo puede disponer pero su ejecución de conformidad con el artículo 125 y 243 se realiza por el ponente, ya que la distribución funcional en Corporaciones públicas implica que la regla general es que el ponente instruye el proceso y la Sala sólo asume determinados autos establecidos en la Ley y la sentencia, aspecto que ya se le informó al resolverse su solicitud de corrección de auto [...]”.

75. En ese orden de ideas, la Sala considera que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca no inaplicó el artículo 213 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sino que a partir de una interpretación sistemática con el artículo 125 *Ibidem*, entendió razonablemente que, si bien la Sala puede disponer la práctica de una prueba de oficio, es al Magistrado Ponente a quien compete proferir la respectiva providencia de conformidad con lo establecido en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

76. Al respecto, la Sala precisa que, en la práctica, la interpretación que esta Sección le ha atribuido al numeral 2° del artículo 213 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consiste en que, una vez el proyecto se registra para sentencia, los autos de mejor proveer que de ahí en adelante se profieran, deberán ser suscritos por la Sala. Sin embargo, dicha interpretación no se encuentra establecida expresamente en alguna providencia que permita tenerla como precedente para el caso *sub examine*.

77. En gracia de discusión, la Sala advierte que, de haberle sido exigible dicho criterio de interpretación al Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en todo caso, no habría lugar a amparar el derecho fundamental al debido proceso de la parte actora, toda vez que, se observa que el Tribunal ordenó la prueba que dispuso la Sala para aclarar los puntos oscuros de conformidad con lo establecido para tal fin por el órgano colegiado, es decir, se respetó la voluntad de la Sala del Tribunal y, en consecuencia, no se vulneraron los derechos de las partes dentro del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos identificado con el número único de radicación 760012333005201701223-00.

78. En ese sentido, teniendo en cuenta que i) el artículo 213 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 no establece expresamente los supuestos en los cuales la Sala debe decretar pruebas de oficio, y ii) ante la falta de una interpretación contraria



que sea vinculante y obligatoria; la Sala considera razonable la interpretación del Tribunal.

Análisis del presunto defecto sustantivo por falta de aplicación del artículo 288 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012⁵³

79. La norma jurídica en cuestión establece, lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 288. IRREGULARIDADES EN LA FIRMA DE LAS PROVIDENCIAS. *Cuando un juez colegiado profiera una providencia que no haya sido suscrita por todos sus integrantes, mientras conserve el expediente deberá subsanar la irregularidad de oficio o a petición de parte.*

Una vez notificada la providencia, la irregularidad se entenderá saneada siempre que haya sido firmada por la mayoría de los integrantes de la sala respectiva. De lo contrario, se enviará el expediente o sus copias a la sala que la profirió, para que subsane el defecto o la profiera nuevamente [...].

80. La actora indicó en su escrito de tutela que la autoridad judicial demandada no aplicó el artículo 288 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, lo que trajo como consecuencia que no se subsanara la irregularidad en la firma que, en su criterio, se presentó en el auto de 2 de septiembre de 2019, mediante el cual se decretó una prueba de oficio.

81. Al efectuar una interpretación razonable de dicha norma, la Sala evidencia que jurídicamente **no era procedente aplicarla al caso concreto**, toda vez que i) el Magistrado Ponente indicó de manera sustentada que, si bien la Sala dispuso el decreto de la prueba de oficio, en virtud del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo le correspondía al “[...] juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite [...]”; y ii) la norma jurídica en cuestión no era pertinente o relevante para resolver el problema jurídico del caso *sub examine*, toda vez que dicha norma jurídica parte del presupuesto según el cual hay una irregularidad en la firma, lo cual no aconteció en el caso concreto, por lo que el Tribunal no se encontraba en el deber de aplicarla en tanto que la situación fáctica no se puede subsumir en dicho enunciado normativo.

⁵³ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.



Conclusiones de la Sala

82. En suma, para la Sala la autoridad judicial demandada no incurrió en los defectos i) sustantivo por aplicación indebida de normas jurídicas y ii) sustantivo por falta de aplicación de normas jurídicas, teniendo en cuenta que profirió sus providencias de manera razonable y ajustada a derecho, en donde no se evidenció por esta Sala una actuación grosera o arbitraria que haya traído como consecuencia la vulneración del derecho fundamental de la actora.

83. Con fundamento en las consideraciones jurídicas establecidas en la parte motiva de esta sentencia, la Sala confirmará la sentencia proferida el 17 de septiembre de 2020 por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado.

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,

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Santiago de Cali, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia de tutela proferida el 17 de septiembre de 2020 por la Sala de Conjuces de la Sección Segunda del Consejo de Estado, que negó la solicitud de amparo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto Ley núm. 2591 de 1991, dentro de los diez (10) siguientes a la ejecutoria de esta sentencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.



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.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
VALDÉS**
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Consejero de Estado