



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

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

**Magistrado ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Bogotá, D. C., quince (15) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-06190-01  
**Demandantes:** JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS Y OTROS  
**Demandado:** TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE TOLIMA

**Temas:** Acción de tutela contra providencia judicial. Defectos orgánico, sustantivo, desconocimiento del precedente, procedimental absoluto y violación directa de la Constitución. Revoca el fallo que negó el amparo solicitado.

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

Decide la Sala la impugnación presentada por el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez<sup>1</sup> contra la sentencia del 14 de octubre de 2021, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La petición de amparo**

Mediante escrito recibido electrónicamente el 13 de septiembre de 2021, en el aplicativo de tutelas en línea de la Rama Judicial<sup>2</sup>, el señor Juan Felipe Rodríguez Vargas, en nombre propio y como agente oficioso de los sujetos de especial protección constitucional señalados en el acápite de hechos número 11

---

<sup>1</sup> De igual manera, se aborda como cuestión previa lo relacionado con la falta de legitimación en la causa por activa del señor Juan Felipe Rodríguez Vargas y, la impugnación presentada por la señora Paula Yuliana Méndez Hernández, quien manifestó que coadyuvaba en esa etapa procesal.

<sup>2</sup> Con generación de tutela en línea 511658.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

del escrito de tutela<sup>3</sup>, instauró acción de tutela en contra del Tribunal Administrativo de Tolima con el fin de obtener la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

En el fallo impugnado se indicó que la acción de tutela la interpuso:

*«... el señor Juan Felipe Rodríguez Vargas, quien actúa en nombre propio y como representante de los señores Alirio Guevara López, Lucía Consuelo Díaz, Leonidas Miranda Pérez, Gustavo Nieto, Sebastián Urrego, Sandra Barreto Rojas, Nidia Portela, José Franklin Oviedo, Yolanda Barreto, Raquel Saavedra, César Rodríguez Rodríguez, Noralba Barreto, Claudia Patricia Jiménez, Sindy Verónica Barreto, Carlos Vera García, Davis Orozco, Lady Herrera, Jorge Flórez, Helmer Rodríguez, Nelfi Mateus, Aura Cristina Bonilla Céspedes, José Mario Romero, Alexander Palomino, Mónica García, Carlos Muñoz, Oscar Gómez Sánchez, Martha Ludivia Durán, Dayana Katherine Luengas Cruz, José Adalver Sánchez Torres, Camilo Cifuentes Rincón, María Angela Méndez Sánchez, Sonia Sepúlveda, Gloria Suarez, Graciela Delgado, Jhon Jairo Devia Mónica Avendaño, Francisco José Oviedo Fierro, Luz Stella García, Julio César Devia García, Julián García, Gloria Timaná, Duván Alvarado, Arguenis Olivera, Edgar Acosta Mora, Alexandra Sánchez, Karen Andrea Moreno, Mildrey Tapiero, Deyanira Ballesteros, Humber Delgado, Linda Ballesteros Aroca, Olga Lucía A, Mauricio Trujillo, María Fernanda Oviedo, Liliana Acosta Urrego, María Aleria Lozano, Luz Marina Rondón, Yesica Yulieth Palma, Alexandra Viña, Milena Rodríguez, Alejandra Viña, María del Rosario Moreno, Abigail Rodríguez, Jennifer Rubio Naranjo, Janeth Gómez, Héctor Gómez, Mirsa Olaya, Wilson Prado, Héctor Gómez Díaz, Niyireth Peñón Aguilar, Aurelio Calderón, Mauricio Rojas, Claudia Peñuela, Jhon Fredy Díaz, Andrés Alonso Oliveros, Rosa Vargas, Blanca Idali Parra, Carlos Andrés Meneses, José Ricardo Hernández, Jazmín Ospina, Heidy Sotiana Mercado, Ana María Lozano, Medardo (sic), Gloria Inés Rodríguez, Erika Ríos, Oscar Iván Pérez, Miriam Lozano Caicedo, Leidy Ruiz, Yeimy Torres, Leidy Barbosa, Diego Herrera, Areliz Acevedo Duarte, Marly Mercado Gutiérrez, Petra Mercado, Johan Devia, Ermalinda Rodríguez, Nestor Manuel Rodríguez, Norma Devia Ortiz, Wilson Rodríguez, Daniela Oviedo Reynoso, María del Carmen Barreto, María Irene Barahona, Ancizar Eduardo Olaya Lasso, Ana María Gutiérrez, Libardo Gutiérrez, Edilberto Devia Meneses, Rosalba López, Hernando Cardozo, Jenny Roso, José Rodolfo Martínez Salazar, Israel Rondón Conde, Mariela Conde, Juan Carlos Calderón, Diana Meneses, Laura Daniela Valdés, Ana Constanza Acosta, Helida Bárcenas, José Ernesto Oviedo, Betty Oviedo, Ana*

<sup>3</sup> «11. Es por lo anterior, que la acción tutelar de la referencia no solo la interpongo a nombre propio como oriundo y domiciliado en el departamento del Tolima (Ibagué), sino como agente oficioso de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes, personas en condición de discapacidad y adultos mayores de los municipios tolimenses de Piedras, Alvarado, Coello, San Luis e Ibagué, al igual que las generaciones futuras de dicha zona, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 del Decreto – Ley 2591 de 1991.»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*Rodríguez, Gladis Conde, Verónica Ardila Conde, Camilo Acosta Conde, Ángel María Varón, Freder Arteaga y Federman Arteaga Zamora<sup>4</sup>...*»

Sostuvo que tal garantía la vulneró la autoridad judicial demandada con ocasión de la sentencia del 18 de marzo de 2021, dictada por el Tribunal Administrativo del Tolima dentro del proceso de nulidad identificado con el radicado 73001-33-33-752-2015-00210-00 (01), promovido por la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S. A. en contra del municipio de Piedras (Tolima)<sup>5</sup>, con la que confirmó la decisión de primera instancia, bajo la precisión de que el «...acto administrativo acusado gozó de legalidad desde su expedición hasta cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión de las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019.»

En consecuencia, la parte demandante pretende:

*«1. Solicito a la Sala de decisión del honorable Consejo de Estado que irá a conocer de la presente acción constitucional, que ampare el derecho fundamental invocado (u otros en virtud del principio iura novit curia); y como consecuencia de lo anterior, se proceda a dejar sin efectos jurídicos la sentencia proferida el 18 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro del medio de control de nulidad con radicación no. (sic) 73001-33-33-752-2015-00210-01, que confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo Municipal de Piedras No. (sic) 011 de 2013.*

*2. Como consecuencia de lo anterior, solicito a la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Tolima, para que dentro del improrrogable término de los quince (15) días siguientes a la notificación del fallo que así lo decida, proceda a dictarse una nueva providencia de reemplazo teniendo en cuenta para ello, que confirme en su integridad la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito de Ibagué el día (sic) 17 de septiembre de 2018, pero sin hacer ningún tipo de alusión, pronunciamiento o declaratoria de la figura pérdida de fuerza ejecutoria sobre el Acuerdo Municipal de Piedras No. (sic) 011 de 2013.*

*3. Prevenir al Tribunal accionado, para que se sirva dar cumplimiento al fallo que así lo decida, dentro de los términos establecidos para ello, so pena de ser sancionado de conformidad con lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto - Ley 2591 de 1991.»*

La petición de tutela tuvo como fundamento los siguientes:

<sup>4</sup> «Aun cuando el número de otorgantes corresponde a un número mayor al citado, los documentos fueron suscritos personalmente por los otorgantes en letra cursiva, lo cual hace que algunos resultaran ilegibles.»

<sup>5</sup> Y su acuerdo municipal 011 de 2013, a través del cual se aplicó lo decidido en la consulta popular que se celebró el 28 de julio de 2013.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

## 2. Hechos

El señor Juan Felipe Rodríguez Vargas indicó que la empresa AngloGold Ashanti Colombia S. A. promovió una demanda de nulidad en contra del municipio de Piedras (Tolima), con la finalidad de desvirtuar la legalidad del Acuerdo 011 de 2013, a través del cual el Concejo de dicha municipalidad aplicó lo decidido en la consulta popular que se celebró el 28 de julio de 2013, en la que los habitantes del referido ente territorial manifestaron su desacuerdo con la realización de actividades mineras.

Manifestó que el proceso se identificó con el radicado 73001-33-33-752-2015-00210-00 (01) y que, el Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué con sentencia del 17 de septiembre de 2018 negó las pretensiones de la demanda, luego de considerar que la consulta popular llevada a cabo el 28 de julio de 2013 era una manifestación de la voluntad popular y que, el acto acusado fue expedido en cumplimiento de un imperativo normativo para garantizar el aludido mecanismo de participación ciudadana, pues las consultas populares sobre proyectos y actividades de minería se encuentra en el marco de la competencia de los municipios, bien sea, para permitirlos, restringirlos o prohibirlos.

Mencionó que el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez participó en la primera instancia como coadyuvante al considerar que la legalidad de la consulta ya hacía tránsito a cosa juzgada, por lo que, debía rechazarse por improcedente el asunto.

Señaló que la empresa demandante en dicha causa ordinaria presentó un recurso de apelación en contra de dicha decisión, con la finalidad de que se revocara bajo los siguientes argumentos:

a) Falta de competencia: puesto que los municipios no tienen competencia sobre la actividad minera, en tanto que conforme a la sentencia T-123 de 2009, los mandatarios municipales solo pueden convocar a consultas populares para los cuales se encuentran facultados, mas no para los de orden nacional, como lo son las restricciones a la actividad minera.

b) Falta de imparcialidad: ya que el alcalde municipal de Piedras sustentó la convocatoria a consulta popular en una posible afectación de los derechos a la vida, a la salud y al medio ambiente, por las presuntas infracciones de AngloGold Ashanti Colombia S. A. a normas ambientales por el uso de químicos nocivos como el cianuro y la contaminación de las aguas y Concejo Municipal remitió su concepto favorable sin consideraciones, en tanto que no se señaló la sesión, el quórum, la votación y el acto mediante el cual se adoptó el concepto. Adujo una afectación al buen nombre y a la honra de un particular.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros

**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima

**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

c) Confianza legítima: toda vez que con el referido acuerdo se desconocieron los compromisos y las garantías a los particulares que venían adelantando actividades mineras conforme a los permisos y licencias otorgadas, con la expectativa cierta de invertir, generar trabajo, pagar impuestos y regalías, así como de obtener utilidades, conforme a unas reglas jurídicas que se consideraban estables y duraderas.

d) Desconocimiento de fallos recientes sobre asuntos similares, dictadas por el Tribunal Administrativo de Antioquia que señalaron que las entidades territoriales al prohibir de manera genérica en todo su territorio dicha explotación, se extralimitan en sus funciones, pues el tema minero es de interés nacional.

Adujo que el Tribunal Administrativo de Tolima con providencia del 18 de marzo de 2021, confirmó la anterior decisión, bajo la precisión que el «...*acto administrativo acusado gozó de legalidad desde su expedición hasta cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión de las sentencias SU 095 de 2018 y C – 053 de 2019.*» Los motivos sobre los cuales se sustentó esta providencia fueron:

i) Indicó que el argumento denominado falta de imparcialidad y los relativos al trámite de la consulta popular se encontraban afectados por la cosa juzgada en relación con la sentencia del 26 de junio de 2013, proferida por la misma Corporación dentro del proceso con radicado 73001-23-33-005-2013-00317-00, en la cual se declaró ajustado a la Constitución el texto de la pregunta. Por lo que, indicó que resolvería los demás argumentos relacionados con la competencia del aludido municipio para expedir el acto acusado.

ii) Hizo referencia a las generalidades de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, específicamente al decaimiento que se produce cuando las disposiciones legales o reglamentarias que le sirven de sustento desaparecen del escenario jurídico.

iii) Aclaró que el fundamento de derecho del acto demandado fue la consulta popular adelantada en virtud del artículo 33 de la Ley 136 de 1994, pero que dicha disposición fue retirada del ordenamiento con la inexequibilidad declarada por la Corte Constitucional en la sentencia C – 053 de 2019.

iv) Advirtió que como la pérdida de la fuerza ejecutoria solo produce efectos hacia el futuro, resultaba válido el enjuiciamiento de la legalidad del acuerdo acusado mientras este estuvo vigente.

v) Advirtió que la presunción de legalidad que ostentan los actos administrativos «...*tan sólo puede ser desvirtuada por el juez del acto, de suerte que la pérdida*





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros

**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima

**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*de vigencia por derogatoria no trae aparejado el juicio de validez del mismo»; por lo que, no había lugar a proferir un fallo inhibitorio, como lo solicitó el Ministerio Público, sino que la «...jurisdicción podía juzgar la legalidad de un acto administrativo, aunque haya perdido su fuerza ejecutoria, con base en las normas jurídicas vigentes al momento de su nacimiento y durante su existencia en el mundo jurídico.»*

vi) Indicó que el tema no era pacífico, para lo cual incluyó el acápite del «*péndulo jurisprudencial frente al mecanismo de participación ciudadana de consulta popular en materia de exploración y explotación minera*» y en él citó las normas relacionadas con el asunto que fueron declaradas inexecutable; entre ellas, finalizó con las sentencias C – 053 de 2019 que declaró la inexecutable del artículo 33 de la Ley 136 de 1994 y en la que se reiteró que existen asuntos no solo locales sino nacionales que escapan del ámbito municipal como lo son los de exploración o explotación minera y, la SU 095 de 2018 en la que se recordaron los límites de la materia en cuanto a consultas populares, así como a los principios de coordinación<sup>6</sup>, concurrencia<sup>7</sup> y subsidiariedad<sup>8</sup>.

vii) Concluyó lo siguiente:

*«Como se aprecia, actualmente es claro que el mecanismo de participación ciudadana de la consulta popular no puede ser utilizado para que las entidades territoriales puedan anular las competencias nacionales en materia de subsuelo y no puede utilizarse para definir si en un territorio se realizan o no actividades de exploración o explotación del subsuelo o de recursos naturales, como ocurrió en el presente caso, ya que la competencia en esta materia no radica en forma absoluta en cabeza de los municipios, y por ello excede su competencia, pues existen competencias de este tipo radicadas en el nivel nacional que no es posible desconocer porque tales competencias han sido definidas constitucionalmente.*

*No obstante lo anterior, la Sala considera que, como se analizó a lo largo de esta providencia, para el momento en que se expidió el acuerdo acusado, este tuvo sustento en las normas e interpretación jurisprudencial vigente para ese periodo de tiempo (sic), y además, tanto la consulta como el Acuerdo que recogió la voluntad popular de los residentes en el Municipio de Piedras estuvo amparado en una sentencia de esta misma Corporación que declaró ajustado a la Constitución en el texto de la pregunta y el trámite de la consulta popular, razón por la que deben negarse las pretensiones de la demanda, concluyendo que el acto gozó de presunción de legalidad desde su expedición hasta la época cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión del proferimiento de las*

<sup>6</sup> Competencias concurrentes, armonía, complemento y conducente a los fines del Estado.

<sup>7</sup> Participación de autoridades territoriales y nacionales en ciertos asuntos.

<sup>8</sup> Intervención del Estado y atribución de competencias en el nivel más próximo al ciudadano.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*sentencias SU 095 de 2018 y C - 053 de 2019.»*

Señaló que la anterior providencia se notificó personalmente a las partes el 25 de marzo de 2021<sup>9</sup>.

### 3. Sustento de la petición

La parte actora manifestó que el Tribunal demandado incurrió en defectos orgánico, sustantivo, desconocimiento del precedente judicial, procedimental y violación directa de la Constitución Política.

Sostuvo que el asunto de la referencia definitivamente trasciende a una relevancia constitucional, ya que la cuestión de fondo está relacionada a un mandato democrático consignado en un mecanismo de participación ciudadana (pionero en su clase), como es la acción popular realizada el 28 de julio de 2013 en el municipio de Piedras (Tolima).

Indicó que resulta relevante para el interés constitucional, pues con la sentencia proferida el 18 de marzo de 2021 (la cual se ataca en la presente acción), el Tribunal Administrativo del Tolima, de manera inédita y sin precedentes, declara la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo, configurando flagrantemente una vía de hecho por error judicial y menoscabando el debido proceso, la seguridad jurídica y la confianza legítima de los agenciados.

Específicamente, manifestó que los defectos que se configuran con el fallo acusado corresponden a los siguientes:

#### 3.1. Defecto orgánico

Señaló que el Tribunal Administrativo de Tolima carecía de competencia para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto demandado, puesto que esta era una prerrogativa exclusiva de la administración pública.

Añadió que la pérdida de ejecutoria se encuentra establecida en la primera parte de la Ley 1437 de 2011, por lo que esa figura hace parte es de la vía administrativa y recae únicamente en la administración pública.

Agregó que al Tribunal cuestionado solo le correspondía declarar o no la nulidad del acto acusado conforme a las causales establecidas en el artículo 137 *ibidem*.

<sup>9</sup> En el módulo de consulta de procesos se indicó lo siguiente: «25 Mar 2021 NOTIFICACION PERSONAL DE LA SENTENCIA ARTICULO 203 SE NOTIFICO SENTENCIA A LAS PARTES 25 Mar 2021»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Indicó que así fue considerado por la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia del 28 de noviembre de 2018, dictada en el proceso 25000-23-37-000-2012-00118-01<sup>10</sup>, según la cual la «... *pérdida de fuerza ejecutoria no es causal de nulidad de los actos administrativos, puesto que el control de legalidad de los actos administrativos se realiza frente a las situaciones de hecho y de derecho presentes al momento de nacer el acto a la vida jurídica.*»

### 3.2. Defecto sustantivo

Señaló que la autoridad judicial acusada incurrió en un vicio de tal naturaleza al interpretar erróneamente tanto las disposiciones correspondientes a dicha figura jurídica (pérdida de fuerza ejecutoria) como las causales de nulidad de los actos administrativos, contenidas en la Ley 1437 de 2011.

Agregó que, de igual forma el Tribunal demandado incurrió en una equivocada interpretación de lo dispuesto por la Corte Constitucional en materia de consultas populares, pues si bien no desconoce el cambio jurisprudencial con ocasión de las sentencias SU 095 de 2018 y C - 053 de 2019, debe indicarse que los efectos jurídicos de dichas sentencias no son retroactivos, y en consecuencia, no alteran las consultas populares que alcanzaron a realizarse antes de las mentadas providencias, como es el caso de la sufragada en el municipio de Piedras (Tolima) el día 28 de julio de 2013.

Consideró que, en ese orden de ideas, dicha situación tampoco debe incidir en el acto administrativo (Acuerdo Municipal de Piedras 011 de 2013) que introdujo la referida voluntad democrática al ordenamiento jurídico.

### 3.3. Desconocimiento del precedente

Refirió que la autoridad acusada desconoció flagrantemente el precedente judicial emitido por su superior jerárquico y órgano de cierre de lo contencioso administrativo contenido en la sentencia del 28 de noviembre de 2018, proferido en el proceso 25000-23-37-000-2012-00118-01, citada también en el defecto sustantivo, según la cual la pérdida de fuerza ejecutoria no es una causal de nulidad de los actos administrativos.

Mencionó que en dicha providencia se reiteró el precedente judicial de la Sección Primera de esta Corporación que data de 1998<sup>11</sup>, donde se pone de manifiesto la imposibilidad jurídica de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo en sede de lo contencioso administrativo, pues frente a una demanda de nulidad, el órgano judicial de conocimiento debe estudiar única

<sup>10</sup> Con ponencia del magistrado Milton Chaves García.

<sup>11</sup> «Sentencia del 19 de febrero de 1998, Exp. 4490, C.P. Juan Alberto Polo Figueroa.»





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

y exclusivamente las causales taxativas de nulidad que contempla la Ley.

Añadió un acápite que denominó «*no retroactividad de los efectos de las sentencias SU 095 de 2018 y C – 053 de 2019*», para destacar que lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencias SU 095 de 2018 y C - 053 de 2019 no resultan aplicables al caso en concreto, pues fueron proferidas con posterioridad a la citada consulta popular, por lo que, los efectos jurídicos de dichos pronunciamientos no son retroactivos y, en consecuencia, no alteran las consultas que alcanzaron a realizarse antes de esas decisiones.

Afirmó que si bien en la sentencia demandada se mencionaron dichas providencias del Alto Tribunal Constitucional, la autoridad judicial acusada no argumentó siquiera una razón valedera que pudiera determinar, fehacientemente, que las consultas populares celebradas antes del referido cambio jurisprudencial perdieron sustento jurídico.

Refirió que «*[d]icha omisión en la argumentación del Tribunal Administrativo del Tolima, a juicio del suscrito, obedece a una razón de peso; las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019 NO SON RETROACTIVAS, y en ese entendido, no pueden influir jurídicamente en las consultas populares que se realizaron en el país antes de la expedición de dicha jurisprudencia, como ocurre en el caso de la Consulta Popular de Piedras del 28 de julio de 2013.*»

#### 3.4. Defecto procedimental absoluto

Precisó que al surtir el trámite de segunda instancia del medio de control en cuestión, el Tribunal Administrativo del Tolima actuó completamente al margen del procedimiento establecido en la Ley, al declarar una pérdida de fuerza ejecutoria que no fue solicitada por la parte actora (multinacional minera Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.) ni en el escrito demandatorio ni en el «*recurso de reposición (sic)*» contra la sentencia de primer grado.

Mencionó que pese a que lo único pretendido por la multinacional minera Anglo Gold Ashanti Colombia S. A. era la nulidad del Acuerdo municipal 011 de 2013, la referida autoridad judicial, se apartó de cualquier razonamiento procedimental, al declarar de oficio una pérdida de fuerza ejecutoria (con el agravante que no era competente).

Hizo referencia al salvamento de voto de un magistrado integrante del Tribunal acusado frente a la providencia que se acusó, en el que se indicó lo siguiente: «*Por tales razones considero que se debe declarar la nulidad del acto demandado, porque no viene al caso un pronunciamiento respecto de su pérdida de fuerza ejecutoria, entre otras razones, porque tal decisión no puede derivarse de lo pretendido por el actor, lo que la convierte en una improcedente*



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*decisión oficiosa.»*

Solicitó la aplicación del principio *iura novit curia* para que «... *atendiendo a la premura de la presente acción, se consideren los postulados constitucionales, convencionales, legales, reglamentarios, doctrinales y jurisprudenciales, que puedan aplicarse al caso concreto, verbigracia, de llegar a considerarse que existen otros derechos fundamentales a salvaguardar en favor de los agenciados, como lo son la vida, dignidad humana, la igualdad o el derecho a un ambiente sano (art. 79 CP91 y tutelable por conexidad v.gr. Sentencia T-154/2013), entre otros. (sic)*»

### 3.5. Violación directa de la Constitución

Destacó que con la decisión demandada se vulnera la Carta Política, pues no debe desconocerse que la consulta popular adoptada en el multicitado acuerdo municipal es un mecanismo de participación ciudadana consagrado en la Constitución Política de 1991 (artículo 103), que constituye un derecho adquirido y hecho consumado cuando este es llevado a cabo<sup>12</sup>.

Consideró que, como en el municipio de Piedras, Tolima, el día 28 de julio de 2013 se llevó a cabo una consulta popular, se advierte que bajo ningún motivo o circunstancia dicha decisión democrática (consumada) se puede invalidar, como tampoco se puede desconocer el acuerdo municipal 011 de 2013 de Piedras, en su calidad de acto administrativo que introdujo la mentada voluntad democrática al ordenamiento jurídico colombiano. Al respecto, agregó:

*«De otra parte pero no alejado del interés constitucional, se debe indicar que el Acuerdo Municipal de Piedras N° 11 de 2013, que adoptó la consulta popular realizada en la municipalidad el 28 de julio de esa misma anualidad, obedece a la aplicación directa de varias normas de la Carta Política, y en ese sentido, es que tanto la manifestación democrática como el acto administrativo de adopción, encuentran su fundamento jurídico. Bajo ese entendido, no podría admitirse que un cambio de jurisprudencia constitucional deje sin piso las actuaciones democráticas y administrativas que conciernen a la Consulta Popular del 28 de julio de 2013, ya que de ser así, nos encontraríamos ante una evidente transgresión a nuestra norma Superior.»*

<sup>12</sup> Citó la sentencia T – 1182 de 2001 de la Corte Constitucional, en la que se determinó: «Así las cosas, no podría el juez constitucional, alterar la democracia y la participación ciudadana, señalando mediante esta acción de tutela que dicha consulta no debía haberse realizado, pues efectivamente, como se sabe ya se realizó y el pueblo voto a su favor aprobando la medida»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

#### 4. Trámite en primera instancia

Mediante providencia de 17 de septiembre de 2021, el *a quo* admitió la tutela y, en consecuencia, ordenó notificar a la autoridad demandada.

Asimismo, dispuso la vinculación de la empresa Anglo Gold Ashanti de Colombia S. A., al Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué, al municipio de Piedras (Tolima) y al señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez (coadyuvante que intervino en la primera instancia del proceso ordinario en cuestión), por tener interés directo en las resultas del proceso.

#### 5. Contestaciones

##### 5.1. Tribunal Administrativo de Tolima

Esta autoridad se opuso a la prosperidad de la solicitud de tutela, al considerar que verificó la legalidad del acuerdo demandado, pues estuvo vigente con arreglo a las normas y a la interpretación jurisprudencial de ese momento, el cual resultaba acorde con las actuaciones desplegada por el Concejo Municipal de Piedras, Tolima.

Hizo referencia a la sentencia SU 095 de 2018 de la Corte Constitucional con la que se modificó el criterio que imperaba frente a la competencia de las entidades territoriales para realizar consultas populares de temas mineros y sobre su carácter vinculante y, en la que se concluyó que no le asistía derecho a los municipios y departamentos a definir tales aspectos mediante esos mecanismos de participación.

Sostuvo que existió una situación sobreviniente que afectó la validez del acto demandado, que imponía la obligación de adoptar los correctivos a que hubiere lugar.

##### 5.2. Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

La aludida autoridad judicial solicitó que se denegara el amparo deprecado.

Mencionó que la providencia del superior se dictó conforme con los supuestos de hecho y los criterios jurídicos vigentes en la actualidad.

##### 5.3. Empresa AngloGold Ashanti Colombia S. A.

Esta empresa pidió que se declarara la improcedencia de la acción, ya que los actores carecían de legitimación en la causa para interponer la acción de tutela, en tanto que, no habían sido partes o intervinientes en el proceso de nulidad.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Consideró que la providencia demandada se acompasó con la situación jurídica actual, puesto que se debía declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acto demandado.

#### 5.4. Néstor Gregory Díaz Rodríguez

Intervino como coadyuvante de las pretensiones de la demanda de amparo<sup>13</sup>, para lo cual hizo referencia a la existencia de los defectos sustantivo, orgánico, desconocimiento del precedente judicial, procedimental y violación directa de la Constitución Política en los que presuntamente incurrió el Tribunal demandado.

#### 5.5. Procuraduría II Ambiental y Agraria para Tolima

Esta entidad coadyuvó la solicitud de tutela, al considerar que la sentencia acusada pretende desconocer la manifestación popular contenida en la consulta de 28 de julio de 2013, con la que los habitantes del municipio de Piedras, expresaron su descontento con los proyectos mineros en su territorio.

#### 5.6. Concejo Municipal de Piedras

Esta entidad coadyuvó las pretensiones de la tutela con sustento en los argumentos esgrimidos por la parte actora.

5.7. Marco Emilio Hinciapié Ramírez, Mario Alejandro Trujillo Pacheco, Juan Viña Vizcaíno, Luis Carlos Galeano Zuluaga, Renzo Alexander García Parra, Germán Andrés Arciniegas Romero, Hernando Jiménez Ñungo, Silvio Elías Jiménez Ñungo, Camilo Delgado, José Jiménez Patiño y Jaime Andrés Lozano coadyuvaron las pretensiones de la demanda, con fundamento en los mismos argumentos contenidos en el escrito de tutela.

5.8. Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

### 6. Sentencia de primera instancia

Mediante fallo del 14 de octubre de 2021, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado, por los siguientes motivos:

Aclaró que, a pesar de que en principio el señor Rodríguez Vargas y los demás accionantes no tendrían legitimación en la causa para interponer el amparo, comoquiera que no comparecieron en el proceso ordinario, lo cierto es que a

<sup>13</sup> Mediante escrito allegado el 22 de septiembre de 2021, al contestar el requerimiento del auto admisorio de la acción de tutela.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

este asunto concurrió el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez, quien actuó como tercero interviniente dentro del trámite del medio de control de nulidad y en la misma condición fue vinculado a esta tutela, por lo que, se entiende satisfecho el presupuesto de la legitimación.

Encontró cumplidos los requisitos generales de procedencia: relevancia constitucional, inexistencia de otros medios ordinarios o extraordinarios, inmediatez y que la providencia cuestionada no fuera una sentencia de tutela.

Advirtió que se pronunciaría de manera conjunta respecto de los yerros anotados, comoquiera que estos estaban estrechamente relacionados.

Observó que el municipio de Piedras adelantó una consulta popular el 28 de julio de 2013, con el objetivo que sus habitantes manifestaran su acuerdo o rechazo sobre las actividades mineras que se pretendían realizar en jurisdicción del ente territorial, y una vez efectuada la votación, la mayoría de los sufragantes decidieron no estar de acuerdo con tales actividades productivas.

Recordó que como consecuencia de lo anterior, el Concejo Municipal de Piedras profirió el acuerdo 011 de 2013, con el que recogió los resultados de la consulta popular y proscribió las actividades mineras en el municipio y, destacó que la referida consulta fue objeto de pronunciamiento judicial, en el sentido de avalar su realización y respetar sus resultados, en atención a la posición jurisprudencial vigente para la época.

Hizo un recuento del trámite procesal del medio de control de nulidad cuya sentencia de segunda instancia es objeto de análisis, para resaltar que en el curso de la alzada, la Corte Constitucional profirió la sentencia SU 095 de 2018, con la que se unificaron los criterios sobre los asuntos relacionados con la competencia de las entidades territoriales para adelantar consultas mineras en su territorio.

Mencionó que el Tribunal demandado desató la apelación al confirmar la sentencia de primera instancia, pues el acto administrativo demandado gozó de legalidad en tanto este estuvo vigente y que, acotó que con ocasión de la expedición del criterio jurisprudencial de unificación citado, desaparecieron los elementos que dotaban de validez al acuerdo, por lo que, aclaró que actualmente este carecía de fuerza ejecutoria.

Precisó que la pérdida de ejecutoria es una situación de orden legal que impide la ejecución del acto administrativo, pues aun cuando este existe, su cumplimiento no puede ser exigido. Además, que es una consecuencia que opera *ipso iure*, es decir, de pleno derecho, cuando se presentan las circunstancias previstas en la Ley. Citó el contenido del artículo 91 de la Ley





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

1437 de 2011, relativo a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.

Consideró que, el hecho que en una providencia se advierta que el acto cuestionado carece de fuerza ejecutoria, no constituye per se la configuración de un fallo *extra petita*, o que la autoridad judicial se arrogue competencias respecto de asuntos no tratados en el proceso; se reitera, únicamente corresponde a la evidencia de la concreción de una figura, cuya existencia es de pleno derecho.

Advirtió que la existencia del decaimiento del acto administrativo no impide que la autoridad judicial se pronuncie sobre su legalidad, en el lapso en que su validez era plena. Al respecto, hizo referencia al contenido de la sentencia del 11 de febrero de 2016 del Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A<sup>14</sup>.

Adujo que el Tribunal acusado tuvo en cuenta lo relacionado en líneas anteriores, puesto que: i) advirtió que por circunstancias sobrevinientes, los supuestos fácticos y jurídicos que en un primer momento dotaron de validez al Acuerdo 011 de 2013 proferido por el Concejo Municipal de Piedras habían desaparecido; ii) lo anterior debido a la expedición de la sentencia SU 095 de 2018, en la que la Corte Constitucional se pronunció sobre la competencia de las entidades territoriales para realizar consultas mineras y iii) al margen de ello, estudió la legalidad del acto demandado, del cual concluyó se ajustaba al ordenamiento, en el tiempo que estuvo vigente.

Refirió que con la providencia cuestionada no se incurrió en los defectos alegados en el escrito de tutela, por lo siguiente:

a) En cuanto al defecto sustantivo según el cual la pérdida de fuerza ejecutoria es una decisión reservada a las autoridades administrativas, mencionó que este carecía de fundamento jurídico, pues esta es una consecuencia que opera de pleno derecho, cuando sobre un asunto se producen los supuestos contenidos en el artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo

<sup>14</sup> Radicado: 15001-23-33-000-2013-00408-01 (2838-2013), demandante: Julio Roberto Rincón Preciado, demandado: Municipio de Sogamoso, en la que se indicó: «Debe precisarse que la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma. En efecto, en los términos del artículo 92 de la Ley 1437 de 2011, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual debe realizarse antes de su ejecución, o dentro del término establecido por la Ley para atacar los actos en sede judicial, siempre y cuando la situación particular no se encuentre consolidada, de lo contrario no son afectados por la decisión anulada. Es de señalar además que esta jurisdicción puede pronunciarse sobre la legalidad de los actos que sufrieron el decaimiento, en razón a los efectos que se dieron cuando el mismo estuvo vigente, no obstante para que ello ocurra, el acto administrativo de carácter particular y concreto debe ser demandado en el término señalado por la ley».



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Contencioso Administrativo. Al respecto, agregó:

*«Así, según lo evidenciado en el plenario y lo relatado en la providencia cuestionada, la expedición de la sentencia SU-095 de 2018 por parte de la Corte Constitucional, supuso una nueva valoración respecto de la competencia de las entidades territoriales para adelantar consultas populares referentes a temas de minería, lo cual, de suyo, supuso un hecho sobreviniente que ciertamente alteró las situación fáctica y los fundamentos jurídicos que dotaban de validez al Acuerdo 011 de 2013 dictado por el Concejo Municipal de Piedras.*

*Asimismo, el hecho de la expedición de la providencia cuestionada no desconoce la consulta popular llevada a cabo el 28 de julio de 2013 en ese ente territorial, la cual, como ejercicio democrático reflejó la inconformidad de los habitantes a las actividades mineras, cosa diferente son las consecuencias legales y el efecto vinculante de la misma, las cuales ahora deben ser interpretadas conforme lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia SU-095 de 2018.*

*Así las cosas, la Sala considera que no existe una vulneración al principio de irretroactividad de las providencias, toda vez que según lo expuesto, a pesar de que el pronunciamiento de la Corte Constitucional fue posterior a la consulta popular, se reitera, únicamente varió la interpretación de los efectos de las consultas mineras hacia futuro.*

*Con todo, la sentencia cuestionada es clara en afirmar que el Acuerdo 011 de 2013 surtió efectos, hasta la expedición de la sentencia de unificación SU-098 de 2018, hecho que ratifica que no fue aplicada retrospectivamente y su interpretación jurídica únicamente invalidó el acto administrativo a partir de su firmeza.»*

b) En relación con el presunto desconocimiento de la providencia de la Sección Cuarta de esta Corporación del 28 de noviembre de 2018, sostuvo que la lectura de la providencia, no se compadece con lo dicho por la parte actora, pues esta hace referencia a que la pérdida de fuerza ejecutoria no puede ser alegada como causal de nulidad, en tanto que, estas son las taxativamente señaladas en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, hecho que redundan en que el juez no pueda pronunciarse sobre ella, como un cargo de la demanda.

Afirmó que el hecho de que no pueda ser un cargo de líbelo no limita la autonomía del juez, lo que le permite advertir el acaecimiento de la pérdida de fuerza ejecutoria.

Destacó que el estudio realizado por el Tribunal demandado se sustentó de forma exclusiva en las causales de nulidad planteadas por la empresa AngloGold Ashanti de Colombia S. A., sin que abordara el decaimiento del acto por pérdida de fuerza ejecutoria como una causal autónoma, como lo precisa la providencia de la Sección Cuarta de esta Corporación; circunstancia esta que



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

evidencia que no se desconoció el precedente citado.

Recalcó que la decisión censurada no desconoce los criterios superiores de la Carta y contrario a ello, tiene como fundamento, entre otras, las consideraciones de la Corte Constitucional, respecto de la pertinencia de los temas mineros y la consulta popular y que, por el contrario, la autoridad judicial demandada efectuó una interpretación normativa y fáctica coherente, que se compadece con la realidad procesal evidenciada dentro del curso de este, lo cual no comporta una razón para acudir a la acción constitucional, a pesar de que ello resulte contraria a sus intereses.

Observó que la autoridad judicial cuestionada interpretó razonadamente el hecho de una situación sobreviniente, que lo llevó a la convicción de la operancia del fenómeno de decaimiento del acto administrativo por pérdida de fuerza ejecutoria, lo cual no la limitó para declarar la legalidad del acuerdo 011 de 2013, en tanto este estuvo vigente.

Resaltó la naturaleza subsidiaria de la acción de tutela, así como que no es del resorte del juzgador constitucional dictar pautas de hermenéutica jurídica, con el fin de que el juez natural de un asunto determinado las utilice en los temas de su competencia.

Concluyó que no se encontraban argumentos para hallar probados los yerros señalados en el escrito de tutela, puesto que no evidencia los defectos sustantivo, orgánico, desconocimiento del precedente judicial, procedimental o violación directa de la Constitución Política, que pudieren ser lesivo de los derechos fundamentales invocados, dentro del trámite del proceso que suscitó este asunto.

## **7. Impugnaciones**

7.1. Los señores Juan Felipe Rodríguez Vargas y Néstor Gregory Díaz Rodríguez mediante escrito allegado electrónicamente el 4 de noviembre de 2021 impugnaron el fallo de primera instancia, el cual fue notificado por la misma vía el 29 de octubre de la misma anualidad<sup>15</sup>, bajo los siguientes argumentos:

Sostuvieron que para refutar la tesis planteada por el fallador de primera instancia y acreditar los requisitos especiales de procedibilidad, la argumentación de la presente alzada se desarrollará desde dos ópticas claramente definidas a saber: a) desde el derecho administrativo y de lo

<sup>15</sup> Con auto del 12 de noviembre de 2021 se concedieron las impugnaciones presentadas en contra del fallo de primera instancia.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

contencioso administrativo y, b) desde el derecho constitucional y convencional.

a) Argumentos de la impugnación desde el derecho administrativo y de lo contencioso administrativo:

Advirtieron que no es cierto que la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria opera *ipso iure* o de pleno derecho, ya que quien alega dicha figura jurídica debe hacerlo por vía de excepción ante la propia administración. Al respecto, citó la sentencia del 11 de febrero de 2016 dictada por el Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A<sup>16</sup>, la cual se citó en el fallo impugnado, de la cual resaltó que «... los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria...».

Refirieron que llamaba la atención que el *a quo* en su argumentación trajera a colación el aparte jurisprudencial transcrito en precedencia, sin advertir que este mismo indica que la figura de pérdida de fuerza ejecutoria debe realizarse a través de excepción ante la propia administración, en virtud de la oponibilidad del acto administrativo.

Precisaron que, que la sentencia proferida por el Tribunal acusado, que declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del acuerdo municipal 011 de 2013 de Piedras (Tolima), efectivamente alteró de facto el mecanismo bajo el cual opera la pérdida de ejecutoriedad al tenor de la ley y la jurisprudencia; circunstancia que da lugar a la procedibilidad de la acción tutelar de la referencia.

Mencionaron que, al afirmar que la aludida pérdida de fuerza ejecutoria opera de pleno derecho como lo sostiene la autoridad judicial acusada, indiscutiblemente, se hace inoponible el acuerdo cuya legalidad fue declarada sin que el particular hubiese desplegado el mecanismo de la excepción previsto legalmente para que la pérdida de ejecutoriedad surta efectos.

Advirtieron que el fallador de instancia confundió la legalidad con la ejecutoriedad del acto administrativo, en el entendido que si bien la jurisdicción contenciosa puede pronunciarse sobre la legalidad del acto (declarando o negando la nulidad pese a que haya decaimiento del acto administrativo), el *a quo* desconoce que bajo ningún motivo se puede declarar en sede jurisdiccional la pérdida de fuerza ejecutoria del mismo.

Reiteraron que bajo ningún motivo le incumbía al Tribunal tutelado declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del aludido acto administrativo, pues bien pudo declararse inhibido conforme a las causales del artículo 137 de la Ley 1437 de

<sup>16</sup> Radicado: 15001-23-33-000-2013-00408-01 (2838-2013); Demandante: Julio Roberto Rincón Preciado; Demandado: Municipio de Sogamoso.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

2011.

Recordaron lo indicado en la sentencia de la Sección Cuarta del 28 de noviembre de 2018, dictada en el proceso 25000-23-37-000-2012-00118-01 (20694), la que, a su vez, retomó la postura que data desde 1998 expuesta por la Sección Primera de esta Corporación, criterio que resulta coincidente en la imposibilidad jurídica del juez de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de un acto administrativo en sede judicial de lo contencioso administrativo, pues ello compete es a la administración.

Afirmaron que más allá de la incompetencia de la autoridad judicial para adoptar la decisión acusada, se debía hacer énfasis en el defecto procedimental absoluto que dio lugar a la vía de hecho por error judicial en el presente asunto. Al respecto, agregaron:

*«En efecto, es claro que no existe congruencia entre el litigio inicial, la apelación y el contenido de la sentencia de segunda instancia proferida el 18 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo del Tolima, dado que la pérdida de fuerza ejecutoria no fue tomada en cuenta dentro de la fijación del litigio (entendible por las fechas tanto de la demanda de Nulidad como las sentencias de la Corte Constitucional que se usan como argumento), y en ese sentido, el aludido tribunal no podía pronunciarse al respecto.»*

*Frente al tema de la congruencia procesal, debe entenderse la relevancia que le imprime el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 de 2011) a la fijación del litigio, dado que es allí donde se debe integrar el debate jurídico que se resolverá a futuro en una sentencia; razón por la cual, la correspondiente decisión de instancia no puede pronunciarse por fuera de lo fijado en dicha etapa procesal, más aún, cuando es claro que la justicia contenciosa es de naturaleza rogada, sujeta a lo solicitado por las partes. Cualquier exceso supone una violación al derecho fundamental al debido proceso por vía de hecho propiciada por el error judicial referido.*

*En ese orden de ideas, no existe duda que al surtir el trámite de segunda instancia del medio de control de Nulidad de radicación 73001-33-33-752-2015-00210-01, el Tribunal Administrativo del Tolima actuó completamente al margen del procedimiento establecido en la Ley, al declarar una pérdida de fuerza ejecutoria que no fue solicitada por la parte actora (Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.) en la fijación del litigio, por lo cual, se reitera, el aludido tribunal no podía pronunciarse frente a dicho aspecto.»*

Destacaron que lo único pretendido por la sociedad demandante en el proceso de nulidad fue la declaratoria de nulidad del acuerdo municipal en cuestión, pero bajo ningún motivo, había solicitado declarar de oficio la pérdida de fuerza ejecutoria del multicitado acto administrativo.





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Retomaron el concepto del Ministerio Público, el cual conceptuó que lo procedente del caso era o confirmar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, o revocar la decisión de primer grado y en su lugar declararse inhibido para pronunciarse de fondo. A su vez, reiteraron lo relativo al salvamento de voto de uno de los magistrados integrantes del Tribunal demandado.

Concluyeron lo siguiente:

- 1) La multinacional minera AngloGold Ashanti Colombia S. A. en sede administrativa no propuso la excepción de pérdida de ejecutoria del acuerdo municipal 011 de 2013 de Piedras, ni tampoco advirtió dicha situación en el medio de control de nulidad que promovió.
- 2) El Tribunal Administrativo del Tolima no está facultado para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del aludido acto administrativo.
- 3) El Tribunal Administrativo del Tolima resolvió de oficio una petición no formulada en contravía a la naturaleza rogada de la jurisdicción contenciosa.
- 4) Tanto el Tribunal Administrativo como el juez tutelar *a quo* se equivocan al afirmar que la pérdida de fuerza ejecutoria opera *ipso iure* (de pleno derecho), pues dicha figura debe ser alegada por vía de excepción ante la propia administración pública.
- 5) El fallador de tutela de primera instancia confunde la validez con la legalidad del acto administrativo, e igualmente con su decisión desconoce la regla de oponibilidad del citado acuerdo.

b) Argumentos desde la óptica del derecho constitucional y convencional:  
Sostuvieron que, pese a que el *a quo* manifestó que no existe vulneración al principio de irretroactividad de las providencias, lo cierto es que está avalando la invalidación de los efectos jurídicos del acuerdo municipal 011 de 2013 de Piedras con base en las sentencias SU 095 de 2018 y C - 053 de 2019 de la Corte Constitucional. Al respecto, formuló los siguientes interrogantes:

*«¿Qué sentido tiene la no aplicación retrospectiva de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias SU- 095 de 2018 y C- 053 de 2019) si al final se invalidan los efectos jurídicos de una situación jurídica consumada como fue el acto administrativo (Acuerdo Municipal de Piedras No 011 de 2013)?*

*¿Con las decisiones tanto del Tribunal Administrativo del Tolima como del fallador tutelar de primera instancia, resulta inocuo el principio de irretroactividad de las providencias judiciales?»*



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Reiteraron que la autoridad judicial demandada no argumentó siquiera una razón valedera que pudiera determinar, fehacientemente, que las consultas populares celebradas antes del referido cambio jurisprudencial perdieron sustento jurídico en cuanto a los mencionados pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Agregaron que la consulta popular de Piedras (Tolima) se materializó a través del voto popular, es decir, fue el constituyente primario el que de manera democrática, soberana y abrumadora (más del 98%) dijo no a la exploración, explotación, tratamiento, transformación, transporte, lavado de materiales provenientes de las actividades de explotación minera aurífera a gran escala, almacenamiento y el empleo de materiales nocivos para la salud y el medio ambiente, en su municipalidad.

Destacaron que dicho mecanismo de participación ciudadana fue avalado judicialmente tanto por el Tribunal tutelado como por el Consejo de Estado, al negar una acción tutelar impetrada por la multinacional minera AngloGold Ashanti Colombia S. A.<sup>17</sup>

Resaltaron que la consulta popular en sí misma es un mecanismo de participación ciudadana que se encuentra por mandato directo de la Constitución Política de 1991 (artículos 40, 103); a lo que se suma que dicho mecanismo democrático se encuentra regulado por dos leyes estatutarias, y que incluso, al momento del fallo SU 095 de 2018, el artículo 33 de la Ley 136 de 1994 que daba vigencia clara a las consultas populares en temas de hidrocarburos, minería y demás actividades que afectan de manera significativa los usos del suelo aún se encontraba vigente, pues dicho artículo tan solo fue declarado inexecutable un año después con la expedición de la sentencia C-053 de 2019.

Precisaron que como los efectos de tales providencias del Alto Tribunal Constitucional no son retroactivos, mal hizo el Tribunal cuestionado al invocar dicha jurisprudencia constitucional, para declarar la pérdida de fuerza ejecutoria del acuerdo municipal demandado.

Insistieron en que la consulta popular realizada el día 28 de julio de 2013 en el municipio de Piedras (Tolima), no se puede invalidar bajo ninguna circunstancia, en la medida que la referida votación es un hecho consumado y un derecho adquirido mediante un proceso democrático que fue avalado por la normativa y jurisprudencia vigentes al momento del sufragio. Citaron la sentencia T – 1182 de 2001.

<sup>17</sup> «Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta, en sentencia del 21 de agosto de 2014 (radicación 11001-03-15-000-2013-02635-00).»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Mencionaron que el asunto de la referencia trasciende al derecho convencional, pues el juez de tutela debe tener en cuenta el estándar convencional frente al alcance del derecho de participación en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente, como el claramente el caso de la consulta popular realizada en el municipio de Piedras (Tolima) en el año 2013. Acudieron a la Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en materia de participación ciudadana en asuntos ambientales.

7.2. Asimismo, se encuentra una impugnación presentada electrónicamente el 3 de noviembre de 2021, por la señora Paula Yuliana Méndez Hernández, en calidad de coadyuvante en la acción de tutela.

Incluyó sus pretensiones<sup>18</sup> y, a su vez, sustentó su recurso en lo siguiente: Manifestó que como estudiante adscrita al Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación de la Universidad de Ibagué y en representación de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público del mismo ente universitario, intervenía en calidad de coadyuvante en aras de la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, así como a los principios de la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Consideró que el fallo impugnado «... vulnera no solamente el derecho fundamental del debido proceso sino también desconoce la razón de ser del Estado Social de Derecho, en donde la democracia es un pilar fundamental para garantizar los derechos del conglomerado social, lo que genera una afectación sobre la participación ciudadana para hacerse valer ante la toma de decisiones.»

Hizo referencia al contenido de las sentencias SU 095 de 2018 y C – 053 de 2019, para destacar que no deben desconocerse los derechos de los ciudadanos y que, precisamente, se hace uso del mecanismo de participación

<sup>18</sup> «PRIMERO: Solicito al honorable CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Sección Segunda - Subsección B, que ampare el derecho fundamental invocado; y como consecuencia de lo anterior, se proceda a dejar sin efectos jurídicos la sentencia proferida el 18 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo del Tolima, dentro del medio de control de Nulidad de radicación No. 7300133-33-752-2015-00210-01, que confirmó la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, pero declaró la pérdida de fuerza ejecutoria del Acuerdo Municipal de Piedras No. 011 de 2013. [ ] SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, solicito a la SALA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA, para que dentro del improrrogable término de los quince (15) días siguientes a la notificación de la decisión adoptada producto de la interposición del mecanismo de impugnación, en caso de que se ampare el derecho fundamental invocado proceda a dictarse una nueva providencia de reemplazo teniendo en cuenta para ello, que confirme en su integridad la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Once (11) Administrativo del Circuito de Ibagué el día 17 de septiembre de 2018, pero sin hacer ningún tipo de alusión, pronunciamiento o declaratoria de la figura pérdida de fuerza ejecutoria sobre el Acuerdo Municipal de Piedras No. 011 de 2013. [ ] TERCERO: Prevenir al Tribunal accionado, para que se sirva dar cumplimiento al fallo que así lo decida, dentro de los términos establecidos para ello, so pena de ser sancionado de conformidad con lo preceptuado por el artículo 52 del Decreto - Ley 2591 de 1991.»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

ciudadana como lo es la consulta popular, porque la comunidad se siente ultrajada por industrias que buscan un interés particular sobre el interés general, dejando de lado las comunidades que residen en el territorio donde se realizan unas actividades que a largo plazo traen graves consecuencias al mismo, lo cual afecta su entorno y su lugar de refugio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada contra la sentencia de primera instancia, en atención a lo consagrado por el Decreto 2591 de 1991<sup>19</sup>, el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, modificado por los Decretos 1983 de 2017 y 333 de 2021, así como por el Acuerdo 080 de 2019, artículo 25, de la Sala Plena de esta Corporación.

### 2. Cuestiones previas

2.1. De la legitimación en la causa por activa en la acción de tutela para cuestionar una decisión de un proceso de nulidad, la agencia oficiosa y, la coadyuvancia

En lo particular, resulta del caso referenciar lo siguiente:

*«... se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa... La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.*

*Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas...*

*Así pues, toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma*

<sup>19</sup> «Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política».



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio...*

*De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio...*

*En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza ...»<sup>20</sup>*

Adicionalmente, el artículo 10 del decreto 2591 de 1991 dispone:

*«ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. 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...»*

Al igual, el artículo 1° *ibidem* dispone que «...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 o de los particulares en las casos que señale este Decreto»<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Bogotá, D.C., febrero cuatro (04) de dos mil diez (2010). Magistrado ponente: Mauricio Fajardo Gómez. Radicación número: 70001-23-31-000-1995-05072-01(17720). Actor: Ulises Manuel Julio Franco y otros. Demandado: Municipio de Santiago de Tolú y otros.

<sup>21</sup> «Aparte subrayados declarado EXEQUIBLES por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-018 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Martínez.»





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

De conformidad con la norma transcrita, cualquier persona puede agenciar los derechos ajenos, siempre y cuando, se cumplan los siguientes presupuestos: i) la existencia de una manifestación del agente oficioso en el sentido que actúa como tal, ii) el titular del derecho fundamental efectivamente debe no estar en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa y iii) siempre que sea posible, debe existir ratificación oportuna del referido titular del derecho respecto de los hechos y pretensiones de la acción<sup>22</sup>.

En lo atinente a la interposición de la acción de tutela por parte del agente oficioso, la Corte Constitucional<sup>23</sup>, ha establecido que dicha calidad debe expresarse en la solicitud de amparo y, asimismo, debe probarse al menos sumariamente.

La Corte Constitucional, en sentencia T-1020 de 2003<sup>24</sup>, manifestó que la acción de tutela es un medio de defensa que se encuentra al alcance de todas las personas y que la legitimidad para interponerla radica en la persona afectada, quien podrá interponerla directamente o por quien actúe en su nombre.

De manera que no se «...requiere ser abogado, ni tener conocimientos jurídicos, ni mucho menos saber escribir, es decir, la Constitución y la ley no exigen calidad alguna para el sujeto activo de la acción. Inclusive, no es requisito esencial presentarla por escrito, la ley consagra la posibilidad de que la misma se pueda incoar verbalmente en casos de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad...»<sup>25</sup>.

A su vez, el Alto Tribunal Constitucional en sentencia T-552 de 2006, consideró:

*«...La primera consecuencia teórica que esa configuración arroja es que la legitimación en la causa por activa en los procesos de tutela se predica siempre de los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Sin embargo, tal como lo ha establecido la Corte en anteriores oportunidades<sup>26</sup>, a partir de las normas de la Constitución y del Decreto 2591 de 1991, el ordenamiento jurídico colombiano permite cuatro posibilidades para la promoción de la acción de tutela. La satisfacción de los presupuestos legales o de los elementos normativos de alguna de estas cuatro posibilidades, permiten la configuración de la legitimación en la causa, por activa, en los procesos de tutela. (Subraya fuera de texto)*

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 213 de 2002.

<sup>23</sup> Sentencias T – 503 de 1998, T – 242 de 2003 y T – 503 de 2003.

<sup>24</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>25</sup> «Todo lo relacionado con el contenido de la solicitud de tutela está contemplado en el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.»

<sup>26</sup> «Ver sentencia T-531 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.»



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*En ese orden de ideas, esas cuatro posibilidades son las siguientes: (i) el ejercicio directo de la acción de tutela. (ii) El ejercicio por medio de representantes legales (caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas). (iii) El ejercicio por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso, o en su defecto el poder general respectivo, y (iv) la del ejercicio por medio de agente oficioso...».*

Ahora bien, en relación con la legitimación en la causa por activa para presentar acciones de tutela contra providencias judiciales emitidas dentro del medio de control de nulidad, esta Sección ha considerado que ésta la tendrá aquella persona que haya sido parte o coadyuvante o que haya intervenido en otra calidad de sujeto procesal en el proceso en el que se profirió la decisión cuestionada o, a su vez, quien acredite la afectación directa que las providencias le generan en su derecho fundamental<sup>27</sup>.

Asimismo, en la sentencia del 24 de noviembre de 2016<sup>28</sup>, con ponencia de la magistrada Rocío Araújo Oñate, se consideró:

*«...se resalta que la Sección Quinta de esta Corporación también ha conocido y resuelto de fondo acciones de tutela contra providencias proferidas en trámites de simple nulidad, cuando las mismas son ejercidas por algunas de las partes del proceso correspondiente y/o se acredita que la decisión controvertida afecta de manera particular y concreta a quien invoca el amparo solicitado<sup>29</sup>, supuestos que se recuerdan, fueron invocados por las referidas entidades al interponer la acción constitucional» (subrayado fuera del texto original)*

Finalmente, se encuentra que en reciente fallo de tutela del 4 de marzo de 2021<sup>30</sup>, esta Sección, con ponencia del magistrado Luis Alberto Álvarez Parra, consideró lo siguiente:

<sup>27</sup> Al respecto, en la sentencia del 20 de noviembre de 2014 se señaló: «... para tener por satisfecho el requisito de legitimación en la causa el tutelante debe acreditar el interés directo respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional; y en este caso si bien pidió la defensa de sus derechos fundamentales, lo cierto es que no demostró la situación particular y concreta vulneradora que afirma que se generó en su caso por cuenta de las providencias judiciales censuradas» (Magistrado: Alberto Yepes Barreiro, Bogotá D.C., Radicación número: 11001-03-15-000-2014-02590-00, accionante: Edmundo Rafael López Roys, demandados: Consejo de Estado, Sección Cuarta y Tribunal Administrativo de La Guajira).

<sup>28</sup> Emitida dentro de los expedientes de tutela 11001-03-15-000-2015-00084-01 y 11001-03-15-000-2015-00135-00 (acumulado), accionante: Álvaro Quintero Sepúlveda, demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda.

<sup>29</sup> Entre otras, puede apreciarse la siguiente providencia: Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 20 de noviembre de 2014, Rad. 11001-03-15-000-2014-02590-00, C.P. Alberto Yepes Barreiro.

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, radicación número: 11001-03-15-000-2021-00200-00(AC), actor: William Alberto Baquero Namén y demandado: Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

«De acuerdo con el fundamento legal y jurisprudencial anteriormente señalado, así como con las pruebas que obran en el expediente, es claro que el señor William Alberto Baquero Namén no se encuentra legitimado en la causa por activa para efectos de alegar una posible mora judicial injustificada en el proceso de simple nulidad, como tampoco lo está para requerir que se dicte sentencia anticipada en este, puesto que como lo manifestó en su demanda y lo confirmó el magistrado Gabriel Valbuena Hernández, no es parte ni coadyuvante en el asunto ordinario que dio origen a este mecanismo constitucional.

Ante la base de la informalidad que reviste la acción de tutela, en virtud de que no se encuentra sujeta a fórmulas sacramentales que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas, lo cierto es que quien pretenda el amparo de sus derechos debe tener legitimación para el efecto, pues es necesaria la intervención y solicitud directa de las partes o, en este caso, de los terceros intervinientes, para que el juez constitucional valore la presunta transgresión por las actuaciones u omisiones judiciales.

Es oportuno destacar que si bien el proceso de simple nulidad constituye una acción pública, lo cierto es que para intervenir en este sin tener la calidad de parte, es necesario solicitar el reconocimiento como coadyuvante de manera oportuna en los términos del artículo 223<sup>31</sup> de la Ley 1437 de 2011, esto es, desde la admisión de la demanda y hasta el momento en que se desarrolle la audiencia inicial.

Sin embargo, claro es que en el sub lite el tutelante no es parte, tercero reconocido, no lo ha pedido y, en todo caso, no explicó las razones por las cuales presenta un interés legítimo en las diligencias identificadas con el radicado 11001-03-25-000-2015-00366-00, motivos suficientes para concluir que el señor Baquero Namén no está legitimado por activa en la causa ordinaria origen del trámite de la referencia.

En ese sentido, la Sala concluye que no es factible en sede de tutela analizar los motivos de fondo referidos por el accionante, relativos a la presunta mora judicial y la solicitud de que se dicte sentencia anticipada, comoquiera que el tutelante no es parte o tercero con interés debidamente reconocido en el proceso judicial.

...

Así las cosas, es evidente que el señor William Alberto Baquero Namén carece de **interés directo** sobre el proceso adelantado por la Subsección A, Sección Segunda del Consejo de Estado, por ende, no se acreditó en sede de tutela su

<sup>31</sup> “**ARTÍCULO 223. COADYUVANCIA EN LOS PROCESOS DE SIMPLE NULIDAD.** En los procesos que se tramiten con ocasión de pretensiones de simple nulidad, desde la admisión de la demanda y hasta en la audiencia inicial, cualquier persona podrá pedir que se la tenga como coadyuvante del demandante o del demandado.

El coadyuvante podrá independientemente efectuar todos los actos procesales permitidos a la parte a la que ayuda, en cuanto no esté en oposición con los de esta. Antes del vencimiento del término para aclarar, reformar o modificar la demanda, cualquier persona podrá intervenir para formular nuevos cargos o para solicitar que la anulación se extienda a otras disposiciones del mismo acto, caso en el cual se surtirán los mismos traslados ordenados para la reforma de la demanda principal.”



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*legitimación para actuar frente a la presunta mora judicial y, para solicitar que se dicte sentencia anticipada.» (negrillas y resaltados dentro del texto original)*

Por otro lado, en cuanto a la coadyuvancia debe precisarse que el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que «[q]uien 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.»

Por lo tanto, en principio, los terceros en la acción de tutela pueden intervenir en apoyo de las razones presentadas por las partes, mas no en defensa de sus propias pretensiones o de aquellas que adicionales o que difieran de la causa principal<sup>32</sup>.

A su vez, se encuentra que el Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 2.2.3.1.1.3 Decreto 1069 de 2015<sup>33</sup>, contempla lo siguiente en relación con la coadyuvancia:

*«ARTÍCULO 71. COADYUVANCIA. Quien tenga con una de las partes determinada relación sustancial a la cual no se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, pero que pueda afectarse si dicha parte es vencida, podrá intervenir en el proceso como coadyuvante de ella, mientras no se haya dictado sentencia de única o de segunda instancia.*

*El coadyuvante tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.*

*La coadyuvancia solo es procedente en los procesos declarativos. La solicitud de intervención deberá contener los hechos y los fundamentos de derecho en que se apoya y a ella se acompañarán las pruebas pertinentes.*

*Si el juez estima procedente la intervención, la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiere formulado el interviniente.*

*La intervención anterior al traslado de la demanda se resolverá luego de efectuada esta.»*

<sup>32</sup> Corte Constitucional: sentencias T-269 de 2012, T-1062 de 2010, T-435 de 2006, A-115A de 2008, A-234 de 2006, A-025A de 2012, T-070 de 2018.

<sup>33</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho. ARTÍCULO 2.2.3.1.1.3 De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código General del Proceso, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho Decreto.

Cuando el juez considere necesario oír a aquél contra quien se haya hecho la solicitud de tutela, y dicha persona sea uno de los funcionarios que por ley rinde declaración por medio de certificación jurada, el juez solicitará la respectiva certificación.  
(Decreto 306 de 1992 artículo 4)





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros

**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima

**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

De manera que, en las acciones de tutela es posible actuar como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud, pero de conformidad con la citada norma procesal, este tomará el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención y podrá efectuar los actos procesales permitidos a la parte que ayuda, en cuanto no estén en oposición con los de esta y no impliquen disposición del derecho en litigio.

#### 2.1.1. De la legitimación por activa del señor Juan Felipe Rodríguez Vargas

Al respecto, la Sala observa que, si bien el *a quo* se pronunció frente a dicho presupuesto para el señor Juan Felipe Rodríguez Vargas y el coadyuvante Néstor Gregory Díaz Rodríguez, pues uno de los argumentos de defensa de la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S. A. fue precisamente ese, en esta oportunidad se considera necesario precisar lo siguiente:

De conformidad con lo expuesto en el acápite anterior, la Sala no encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa del señor Juan Felipe Rodríguez Vargas para interponer la presente acción de tutela pues, no logró demostrar su intervención dentro del proceso de nulidad que finalizó con la providencia acusada, ni como parte ni en alguna otra calidad de sujeto procesal.

Por ende, el aludido accionante Juan Felipe Rodríguez Vargas tampoco puede agenciar los derechos ajenos, no solo porque carece él de legitimación por activa para intervenir en esta acción de tutela, con lo cual de antemano se desvirtúa dicha agencia, sino porque, no demostró que reuniera los presupuestos para ello, ya que no acreditó que los titulares del derecho fundamental, que mencionó de manera genérica<sup>34</sup> y que luego el *a quo* identificó, estuvieran impedidos de promover su propia defensa y, mucho menos, existe una ratificación de los mismos.

Por tanto, contrario a las consideraciones del *a quo* que en el fallo impugnado dio por cumplido tal requisito de legitimación para actuar del señor Rodríguez Vargas con la coadyuvancia del señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez<sup>35</sup>, para esta Sala aquel no logró acreditar el mencionado presupuesto procesal, esto es, que se encontrara legitimado por activa para incoar la acción de tutela, ya que

<sup>34</sup> Cuando en el escrito de tutela indicó: «11. Es por lo anterior, que la acción tutelar de la referencia no solo la interpongo a nombre propio como oriundo y domiciliado en el departamento del Tolima (Ibagué), sino como agente oficioso de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes, personas en condición de discapacidad y adultos mayores de los municipios tolimenses de Piedras, Alvarado, Coello, San Luis e Ibagué, al igual que las generaciones futuras de dicha zona, de conformidad a lo establecido en el artículo 10 del Decreto – Ley 2591 de 1991.»

<sup>35</sup> Quien sí actuó como tercero interviniente dentro del trámite del medio de control de nulidad y que, en la misma condición fue vinculado a esta acción de tutela.





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

no intervino ni fue parte en el proceso de nulidad, cuya sentencia de segunda instancia se cuestiona en esta vía constitucional.

Así las cosas, pese a que la impugnación la presentaron de manera conjunta los señores Juan Felipe Rodríguez Vargas y Néstor Gregory Díaz Rodríguez (coadyuvante desde el trámite inicial de la acción de tutela), se considera que el primero de los mencionados no cuenta con la legitimación por activa para promover la defensa de «su derecho fundamental al debido proceso», pues al no hacer parte ni intervenir en el proceso ordinario en cuestión, no es factible que alegue su transgresión cuando tal garantía es subjetiva y personalísima.

#### 2.1.2. De la legitimación por activa del señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez

Para la Sala, frente al referido señor Díaz Rodríguez sí se logró acreditar la legitimación en la causa del extremo actor, quien actuó como coadyuvante desde la primera instancia de esta acción de tutela, pero en atención a que intervino con la misma calidad en el proceso ordinario, cuya decisión se cuestionó a través de esta vía constitucional, con lo cual se demostró su interés para actuar en procura de la protección de su derecho fundamental al debido proceso.

A su vez, se precisa que como el señor Díaz Rodríguez intervino en primera instancia de esta acción constitucional, en esta oportunidad se validará su actuación desde el momento en que presentó su informe en atención a la vinculación que hizo el *a quo* con el auto admisorio de la solicitud de amparo.

Asimismo, se procederá a analizar en lo que a él se refiere, en caso de acreditarse los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

#### 2.1.3. De la coadyuvancia en la impugnación de la señora Paula Yuliana Méndez Hernández

La señora Méndez Hernández, en calidad de coadyuvante del señor Juan Felipe Rodríguez Vargas, con su impugnación hizo referencia a los hechos relacionados con el proceso en cuestión y, además, planteó unas pretensiones relacionadas con el mismo objeto de la acción de tutela promovida por la parte accionante, pero sin intervenir desde el trámite de la primera instancia.

Así, se observa que los argumentos del escrito presentado por la señora Méndez Hernández, se circunscriben a recabar en aquellos consignados en la solicitud de demanda de amparo; no obstante, se observa que formuló unas pretensiones sobre las cuales ya cursó la primera instancia en la acción de tutela.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Es decir, la aludida coadyuvante presentó su impugnación, pero sus argumentos y pretensiones se sustentaron como si fuera un escrito inicial de tutela y, no cuestionó el fallo de primera instancia, que es la base para el estudio en segunda instancia.

Por lo que, se resalta que la persona que pretenda coadyuvar en cualquier momento puede intervenir; sin embargo, dependiendo del momento en que lo haga «tomara el proceso en el estado en qué se encuentre» y, por ello, la señora Paula Yuliana Méndez Hernández no podía reiterar el escrito inicial de tutela, sino ceñirse a reprochar, si a bien lo tenía, el fallo de primera instancia sin que, además, pudiera esgrimir pretensiones o argumentos nuevos.

Al respecto, debe precisarse que el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 establece que «[q]uien 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.»

Por lo tanto, en principio, los terceros en la acción de tutela pueden intervenir en apoyo de las razones presentadas por las partes, mas no en defensa de sus propias pretensiones o de aquellas que adicionales o que difieran de la causa principal<sup>36</sup>.

Por lo que, se considera que para que en el presente asunto se aceptará como coadyuvante la señora Méndez Hernández debía impugnar los argumentos expuestos en el fallo de primera instancia; sin embargo, ello no ocurrió.

Por tanto, la Sala se abstendrá de efectuar algún pronunciamiento acerca de la intervención de la señora Paula Yuliana Méndez Hernández, en procura de no vulnerar los derechos de defensa y contradicción de las partes involucradas en este proceso, en la medida que sus argumentos no resultan oportunos y, por tanto, excedieron el límite de su intervención como tercero interesado en la acción de tutela.

### 3. Problema jurídico

De conformidad con los antecedentes, corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, revocar o modificar la decisión de primera instancia conforme a los argumentos expuestos por la parte impugnante Néstor Gregory Díaz Rodríguez.

Por tanto, se analizará si se cumplen los presupuestos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales y, de ser así,

<sup>36</sup> Corte Constitucional: sentencias T-269 de 2012, T-1062 de 2010, T-435 de 2006, A-115A de 2008, A-234 de 2006, A-025A de 2012, T-070 de 2018.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

si el Tribunal demandado incurrió en los defectos específicos reiterados en la impugnación, al confirmar la sentencia de primera instancia, bajo la precisión de que el «...acto administrativo acusado gozó de legalidad desde su expedición hasta cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión de las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019», dictada dentro del proceso de nulidad identificado con el radicado 73001-33-33-752-2015-00210-00 (01), promovido por la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S. A. en contra del municipio de Piedras (Tolima).

#### 4. Caso concreto

La parte actora sostuvo que el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en los siguientes defectos específicos orgánico, sustantivo, desconocimiento del precedente judicial, procedimental y violación directa de la Constitución Política, con ocasión de la sentencia del 18 de marzo de 2021, dictada dentro del proceso de nulidad identificado con el radicado 73001-33-33-752-2015-00210-00 (01), promovido por la sociedad AngloGold Ashanti Colombia S. A. en contra del municipio de Piedras (Tolima)<sup>37</sup>, con la que confirmó la decisión de primera instancia de negar las pretensiones de la demanda, bajo la precisión de que el «...acto administrativo acusado gozó de legalidad desde su expedición hasta cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión de las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019.»

El *a quo* negó el amparo solicitado, luego analizar el caso concreto a partir de un estudio de los vicios de manera conjunta, pese a que, al finalizar, se refirió particularmente al defecto sustantivo y al desconocimiento del precedente.

El señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez, con su impugnación, reiteró los argumentos expuestos en el escrito con el cual intervino en esta acción de tutela en primera instancia.

No obstante, se advierte que agregó un argumento adicional no alegado en dicha solicitud de amparo, consistente en que el asunto de la referencia trasciende al derecho convencional, pues el juez de tutela debe tener en cuenta el estándar convencional frente al alcance del derecho de participación en la toma de decisiones que puedan afectar el ambiente y, que por ello, debía acudir a la Opinión Consultiva 23 de 2017 de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, en materia de participación ciudadana en asuntos ambientales.

<sup>37</sup> Y su acuerdo municipal 011 de 2013, a través del cual se aplicó lo decidido en la consulta popular que se celebró el 28 de julio de 2013.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Al respecto, se precisa que la Sala se abstendrá de efectuar un análisis frente al tema convencional, en tanto que no constituye una razón esgrimida desde el inicio del trámite de esta acción de tutela, ello, en aras de no afectar los derechos de la contraparte y demás garantías de defensa y contradicción de los intervinientes.

Para resolver, se encuentra que en el presente asunto resulta necesario estudiar los requisitos generales de procedibilidad, a partir de la intervención en primera instancia del señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez y, en tal sentido, se le denominará la parte actora e impugnante, así:

#### 4.1. Procedencia de la acción de tutela contra providencia judicial

De conformidad con el precedente jurisprudencial proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en fallo de 31 de julio de 2012<sup>38</sup>, mediante el cual unificó la diversidad de criterios que la Corporación tenía sobre la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales<sup>39</sup>, conforme al cual:

*«De lo que ha quedado reseñado se concluye que si bien es cierto que el criterio mayoritario de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo ha sido el de considerar improcedente la acción de tutela contra providencias judiciales, no lo es menos que las distintas Secciones que la componen, antes y después del pronunciamiento de 29 de junio de 2004 (Expediente AC-10203), han abierto paso a dicha acción constitucional, de manera excepcional, cuando se ha advertido la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, de ahí que se modifique tal criterio radical y se admita, como se hace en esta providencia, que debe acometerse el estudio de fondo, cuando se esté en presencia de providencias judiciales que resulten violatorias de tales derechos, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento Jurisprudencialmente.»<sup>40</sup>.*

La Corporación ha modificado su criterio sobre la procedencia de la acción de tutela y, en consecuencia, es necesario estudiar las acciones de tutela que se presenten contra providencia judicial y analizar si ellas vulneran algún derecho fundamental, observando al efecto los parámetros fijados hasta el momento por la jurisprudencia, como expresamente lo indica la decisión de unificación.

Así, ahora es importante precisar bajo qué parámetros se hará ese estudio, pues la sentencia de unificación se refirió a los «...fijados hasta el momento jurisprudencialmente...».

<sup>38</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Expediente número 11001-03-15-000-2009-01328-01. Acción de Tutela - Importancia jurídica. Actora: Nery Germania Álvarez Bello. Magistrada Ponente: María Elizabeth García González.

<sup>39</sup> El recuento de esos criterios se encuentra en las páginas 13 a 50 del fallo de la Sala Plena antes reseñado.

<sup>40</sup> Ibidem.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Es claro que la tutela es un mecanismo residual y excepcional para la protección de derechos fundamentales como lo señala el artículo 86 constitucional y, por ende, la procedencia de esta acción constitucional contra providencia judicial no puede ser ajena a esas características.

La Corte Constitucional se ha referido en forma amplia<sup>41</sup> a unos requisitos generales y otros específicos de procedencia de la acción de tutela, sin distinguir cuáles dan origen a que se conceda o niegue el derecho al amparo (procedencia sustantiva) y cuáles impiden efectivamente adentrarnos en el fondo del asunto (procedencia adjetiva).

En tales condiciones, debe verificarse en primer término que la solicitud de tutela cumpla unos presupuestos generales de procedibilidad, a saber: i) relevancia constitucional, ii) que no se trate de tutela contra tutela, iii) inmediatez y iv) subsidiariedad, es decir, agotamiento de los requisitos ordinarios y extraordinarios, siempre y cuando ellos sean idóneos y eficaces para la protección del derecho que se dice vulnerado.

Cuando no se cumpla con uno de esos presupuestos, la Sección declarará improcedente el amparo solicitado y no entrará a analizar el fondo del asunto.

En caso contrario, en el evento en que el asunto supere dichos requisitos, corresponderá a la Sala adentrarse en la materia objeto del amparo, a partir de los argumentos expuestos en la solicitud y de los derechos fundamentales que se afirmen vulnerados, en donde para la prosperidad o negación del amparo impetrado, se requerirá: i) que la causa, motivo o razón a la que se atribuya la transgresión sea de tal entidad que incida directamente en el sentido de la decisión y ii) que la acción no intente reabrir el debate de instancia.

Al respecto, resulta del caso reiterar que esta acción constitucional no puede ser considerada como una «tercera instancia» que se emplee, por ejemplo, para revivir términos, interpretaciones o valoraciones probatorias que son propias del juez natural.

Bajo las anteriores directrices se entrará a estudiar el caso de la referencia.

#### 4.2. Examen de los requisitos: procedencia adjetiva

En primer término, se advierte que los reparos contra la providencia acusada bajo cuestionamiento pretenden poner de presente las irregularidades en que presuntamente incurrió la parte demandada, en tanto comprometen garantías

<sup>41</sup> Entre otras, se citan las sentencias T - 949 de 2003, T - 774 de 2004 y C - 590 de 2005 de la Corte Constitucional.





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

de orden superior, más allá del debate legal surtido en las instancias del caso, por lo que el asunto es relevante desde el punto de vista constitucional ante la evidente tensión entre el derecho fundamental invocado y la decisión judicial que se controvierte.

Por otro lado, se cumple con el requisito de que no se trate de tutela contra un fallo de esa misma naturaleza, pues se demandó la decisión dictada en un proceso de nulidad.

Frente al presupuesto de la inmediatez también se encuentra acreditado, ya que la providencia demandada del 18 de marzo de 2021, se notificó personalmente a las partes el 25 de marzo de 2021; mientras que la intervención del señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez en la primera instancia de la acción de tutela ocurrió el 22 de septiembre de la misma anualidad, por lo que, se advierte que fue promovida dentro de los seis meses que esta Corporación ha considerado oportunos y prontos para su ejercicio.

En relación con el presupuesto de la subsidiariedad, tal como lo consideró el *a quo* los defectos deben analizarse de manera conjunta, por los siguientes motivos:

El señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez manifestó con su intervención que estaba de acuerdo con las pretensiones plasmadas en la acción de tutela, ya que el Tribunal Administrativo del Tolima incurrió en una «vía de hecho» al declarar una pérdida de fuerza ejecutoria que no tiene lugar alguno, con lo que se vulneraron los derechos de las personas que promovieron y votaron por la consulta popular en cuestión.

A su vez, agregó:

*«d.- En armonía con los hechos y en especial con las pretensiones no hay lugar al invocado decaimiento del acto administrativo ni a la pérdida de ejecutoria del mismo en la medida que en principio el Tribunal no era competente para pronunciarse en ese sentido. Igualmente, las sentencias de la Corte Constitucional SU 095 DE 2018 Y C-035 DE 2019, no son aplicables al caso de la consulta popular realizada en el municipio de Piedras Tolima año 2013.*

*e.- Que más allá del interés del suscrito, como promotor de la consulta popular de Piedras, lo que está en juego son los derechos fundamentales de todos mis paisanos, toda la comunidad del municipio de Piedras, la vocación agrícola del suelo, ante la nefasta sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima.» (sic para toda la cita)*

De manera que, para la parte actora con la providencia acusada se incurrió en:  
a) un defecto orgánico, que hizo consistir en una falta de competencia del



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Tribunal y, b) en los defectos sustantivo, desconocimiento del precedente, procedimental absoluto y la violación directa de la Constitución, todos ellos coincidentes en una falta de congruencia de la autoridad acusada, en tanto que desconoció que el acuerdo municipal 011 de 2013 fue producto del ejercicio democrático y que su pérdida de fuerza ejecutoria además de no haber sido solicitada por la demandante del proceso ordinario AngloGold Ashanti Colombia S. A., no tenía la facultad para declarar tal figura ya que ello corresponde es a la administración pública.

En efecto, en el escrito de impugnación se puede observar de manera clara que los cuestionamientos del señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez se centran en alegar una afectación al principio de congruencia, pues el Tribunal decidió sobre una pretensión no solicitada, además de que desbordó su competencia, ya que al pronunciarse sobre el decaimiento del referido acto administrativo al precisar en su resolutive que el «...acto administrativo acusado gozó de legalidad desde su expedición hasta cuando perdió su fuerza ejecutoria con ocasión de las sentencias SU-095 de 2018 y C-053 de 2019», usurpó funciones de la administración pública, que por demás, no le fueron atribuidas legalmente.

Asimismo, se advierte que su inconformidad al impugnar se soportó en la siguiente afirmación:

*«En efecto, es claro que no existe congruencia entre el litigio inicial, la apelación y el contenido de la sentencia de segunda instancia proferida el 18 de marzo de 2021 por el Tribunal Administrativo del Tolima, dado que la pérdida de fuerza ejecutoria no fue tomada en cuenta dentro de la fijación del litigio (entendible por las fechas tanto de la demanda de Nulidad como las sentencias de la Corte Constitucional que se usan como argumento), y en ese sentido, el aludido tribunal no podía pronunciarse al respecto.»*

*Frente al tema de la congruencia procesal, debe entenderse la relevancia que le imprime el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo – CPACA (Ley 1437 de 2011) a la fijación del litigio...»*

En relación con la subsidiariedad, se encuentra que contra la decisión demandada si bien no proceden recursos ordinarios y tampoco cuenta con el recurso extraordinarios de unificación de jurisprudencia conforme lo dispone la Ley 1437 de 2011, lo cierto es que es posible cuestionarla bajo el recurso extraordinario de revisión, por los siguientes motivos:

En lo particular, se observa que frente a los cargos antes referidos, que se dirigen a cuestionar la incompetencia del Tribunal demandado, además de la incongruencia de la sentencia acusada, se configura la causal consagrada en el numeral 6° del artículo 188 del Código Contencioso Administrativo (hoy numeral 5° del artículo 250 de Ley 1437 de 2011), es decir, «...existir nulidad originada



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación».*

En lo atinente a la procedencia del recurso extraordinario de revisión cuando se alega una falta de competencia y la carencia de congruencia existe una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación, el reiterado derrotero jurisprudencial<sup>42</sup> ha sido claro en establecer que pueden existir otros motivos no contemplados en los estatutos procesales como causales de nulidad, como es el caso de la violación al debido proceso constitucional en la sentencia, contemplado en el artículo 29 superior. Asimismo, en relación con la nulidad originada en la sentencia como causal de revisión, jurisprudencialmente se han señalado unos requisitos, entre ellos, que el vicio se presente en la sentencia y no durante el trámite del proceso, salvo que «... ocurrida en momento anterior a la emisión del fallo definitivo no apelable, no pudo ser advertida por el recurrente durante el curso del proceso»<sup>43</sup>.

De manera que, en cuanto al desconocimiento del principio de congruencia, que deriva también en una falta de competencia como causal de nulidad de la sentencia, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintidós Especial de Decisión, con ponencia del magistrado Alberto Yepes Barreiro, con providencia del 2 de febrero de 2016, dentro del expediente 11001-03-15-000-2015-02342-00, indicó:

*«En este orden de ideas, esta Sala Especial advierte, conforme a lo expuesto, que la causal de revisión contenida en el numeral 5º del artículo 250 del CPACA -antes 6 del artículo 188 del C.C.A.-, es decir, nulidad originada en la sentencia, se puede configurar cuando el fallo objeto de revisión ha desatendido la congruencia interna y/o la externa, pues, en uno y otro caso, el fallador incurre en una clara violación del debido proceso, artículo 29 constitucional, dado que la providencia proferida en esos términos resulta contraria a las formas propias de cada juicio, en específico, la falta de competencia del juez para abordar asuntos*

<sup>42</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Veintidós Especial de Decisión. Consejero ponente: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., dos (2) de febrero de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2015-02342-00. Actor: Luis Ángel Torres Gómez. Adicionalmente se citan del Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencias del 1º de diciembre de 2016. Exp. 11001-03-15-000-2016-03224-00. M.P. Rocío Araújo Oñate, 1º de marzo de 2018. Exp. 11001-03-15-000-2017-02843-01. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 14 de febrero de 2019. Exp. 11001-03-15-000-2018-04760-00. M.P. Rocío Araújo Oñate, 24 de agosto de 2017. Exp. 11001-03-15-000-2017-00827-01. M.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, 16 de mayo de 2019. Exp. 11001-03-15-000-2018-04082-01. M.P. Rocío Araújo Oñate, 14 de noviembre de 2019. Exp. 11001-03-15-000-2019-04416-00. M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, 30 de enero de 2020, Exp: 11001-03-15-000-2019-05167-00, M.P. Rocío Araújo Oñate 6 de febrero de 2020. Exp. 11001-03-15-000-2019-05224-00. M.P. Luis Alberó Álvarez Parra, 20 de febrero de 2020. Exp. 11001-03-15-000-2019-04509-01. M.P. Rocío Araújo Oñate, 27 de febrero de 2020. Exp. 11001-03-15-000-2020-00136-00. M.P. Luis Alberto Álvarez Parra.

<sup>43</sup> Consejo de Estado, sentencia del 5 de abril de 2016, con ponencia del magistrado Danilo Rojas Betancourt, dentro del expediente con radicado 11001-03-15-000-2008-00320-00.



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

frente a los cuales no se podía pronunciar.

Sobre este punto, basta señalar que la Corte Constitucional en relación con este principio y la violación del derecho al debido proceso ha considerado que:

*'...El principio de congruencia es uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, 'en la medida que impide determinadas decisiones porque su justificación no surge del proceso por no responder en lo que en él se pidió, debatió, o probó'. En este orden, se erige con tal importancia el principio de congruencia que su desconocimiento es constitutivo de las antes denominadas vías de hecho, hoy causales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales'.*

*Fuerza concluir, entonces, que la sentencia debe ser objeto de revisión cuando falta al principio de congruencia, es decir, cuando aquella carece de la coherencia externa o interna, razón suficiente para calificar de inválida la decisión, porque el fallador excede su competencia, la que se repite está determinada por los cargos y pretensiones de la demanda.*

*Pues bien, estas reflexiones, con apoyo en jurisprudencia del Consejo de Estado y en la doctrina de la Corte Constitucional, ratifican la tesis según la cual la congruencia de los fallos es un elemento de validez de los mismos, cuya inobservancia configura la causal de revisión de nulidad originada en la sentencia, artículo 250, numeral 5 del CPACA.*

*Sin embargo, para la Sala es importante indicar que para que la incongruencia externa o interna pueda generar la invalidez de la decisión debe ser fundamental o radical, es decir, ha de ser de tal magnitud que no exista remedio distinto a su nulidad.*

...» (subrayado fuera del texto original)

De manera que, el recurso extraordinario de revisión es un medio de impugnación excepcional que permite revisar determinadas sentencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo amparadas por la intangibilidad de la cosa juzgada e infirmarlas cuando se logre demostrar de manera inequívoca que tal decisión es injusta por incurrir en alguna de las causales que taxativamente consagra la ley.

Al respecto, la Sala Plena consideró «...la naturaleza del recurso extraordinario de revisión pretende conciliar nociones esenciales del ordenamiento legal, como lo son la seguridad jurídica que representa el principio de inmutabilidad de las sentencias ejecutoriadas, o la cosa juzgada material y el principio de restablecimiento de la justicia material que persigue asegurar la vigencia de un



**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

*orden justo, propuesto por el Preámbulo de la Constitución Política»<sup>44</sup>.*

También en esa oportunidad se señaló: «...*el recurso extraordinario de revisión conlleva una limitación a la seguridad jurídica que representan las sentencias ejecutoriadas, constituye un medio excepcional de impugnación, que permite cuestionar una sentencia que está amparada por el principio de cosa juzgada material*».

A su vez, la Corte Constitucional sostuvo que el recurso extraordinario de revisión permite el ejercicio de una verdadera acción contra decisiones injustas, a fin de restablecer la justicia material del caso concreto<sup>45</sup>.

De manera que, no es posible efectuar un estudio de fondo de los reparos reiterados por la parte impugnante, ya que, al existir un juez natural de la causa para dirimir la controversia, el juez de tutela carece de competencia para pronunciarse sobre la razonabilidad de la providencia que se pretende dejar sin efectos a través de la acción de amparo.

Ello, por cuanto los defectos endilgados guardan una estrecha relación con una presunta falta de competencia sobre la cual se basó el defecto orgánico y el desconocimiento del precedente y, la incongruencia por decidir de oficio lo que no le fue pedido, presente en los defectos sustantivo, procedimental absoluto y violación directa de la Constitución.

Por lo anterior, resulta claro que la facultad para resolver la inconformidad de la tutelante está radicada en el juez del recurso extraordinario de revisión, así que no puede efectuarse ningún tipo de estudio de fondo.

Así las cosas, se declarará improcedente la solicitud de tutela promovida por el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez, puesto que no se cumple con el presupuesto general de la subsidiariedad, ya que la sociedad accionante aun cuenta con el recurso extraordinario de revisión para proponerlos, razón por la cual esta Sección del Consejo de Estado, en su calidad de juez constitucional, no puede pronunciarse de fondo frente a los mismos.

En consecuencia, se revocará el fallo impugnado para declarar: i) la falta de legitimación en la causa por activa del señor Juan Felipe Rodríguez y, ii) su improcedencia, ante la existencia de otro medio de defensa judicial frente a la protección invocada por el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo,

<sup>44</sup> Sentencia del 12 de julio de 2005, expediente REV-00143, reiterada en sentencia del 18 de octubre de 2005, expediente REV-00226.

<sup>45</sup> Sentencia C - 418 de 1994.





**Demandantes:** Juan Felipe Rodríguez Vargas y otros  
**Demandado:** Tribunal Administrativo de Tolima  
**Rad:** 11001-03-15-000-2021-06190-01

Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO:** Revócase la sentencia del 14 de octubre de 2021, por medio de la cual la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado negó el amparo solicitado para, en su lugar, declarar la falta de legitimación en la causa por activa del señor Juan Felipe Rodríguez Vargas y, la improcedencia del amparo deprecado, ante la existencia de otro medio de defensa judicial frente a la protección invocada por el señor Néstor Gregory Díaz Rodríguez, por las razones señaladas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**TERCERO:** Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, y envíese copia de la misma al Despacho de origen.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Presidente**

**Aclara voto**

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**Magistrado**

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**Magistrado**

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

**Magistrado**

«Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>»