

Auto 287/14

SOLICITUD DE NULIDAD SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Presupuestos formales de procedencia

SOLICITUD DE NULIDAD SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Legitimación activa

SOLICITUD DE NULIDAD SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Término de tres días siguientes a la notificación del fallo

NULIDAD SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carga argumentativa de quien la invoca

SOLICITUD DE NULIDAD SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Presupuestos materiales de procedencia

INTEGRACION DEL CONTRADICTORIO EN TUTELA-Importancia

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Vulneración por falta de notificación a una parte o a un tercero con interés legítimo

ACCION DE TUTELA EN MATERIA DE DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDAD AFRODESCENDIENTE-Negar solicitud de nulidad de sentencia T-657/13

Referencia: solicitud de nulidad de la sentencia T-657 de 2013. Expediente T-3922869.

Acción de tutela instaurada por la Junta Directiva del Consejo Comunitario de Mulaló contra el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS) y el Consorcio DIS SA - EDL Ltda.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, procede a resolver la solicitud de nulidad de la sentencia T-657 de 2013, proferida por la Sala Primera de Revisión.

I. ANTECEDENTES

La Agencia Nacional de Infraestructura (en adelante, la ANI o la Agencia), a través de apoderado judicial, solicitó la nulidad de la sentencia T-657 de 2013¹ mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 08 de mayo de 2014. A continuación se presenta una síntesis del contenido de la sentencia citada y las razones en que se fundamenta la petición de nulidad.

1. La sentencia T-657 de 2013 corresponde al trámite de revisión de las decisiones adoptadas en el trámite constitucional iniciado por la Comunidad de Mulaló contra el Ministerio de Medio Ambiente, el Ministerio del Interior, el Instituto Nacional de Vías (en adelante, el Invías) y el Consorcio DIS SA – EDL Ltda, por violación del derecho fundamental a la consulta previa.

2. El corregimiento de Mulaló, ubicado en el Valle del Cauca, tiene una población de aproximadamente 3000 habitantes, de origen afro e indígena, quienes se encuentran organizados en el Consejo Comunitario de Mulaló, inscrito ante la Alcaldía municipal de Yopal y el Ministerio del Interior.

3. En 1998, la entidad Asetécnica SA propuso cuatro alternativas al Ministerio de Ambiente para el trazado de la carretera Mulaló – Loboguerrero. El citado Ministerio, por auto 645 de 2003, decidió realizar un estudio de impacto ambiental en relación con dos de esas alternativas, y el 10 de diciembre de 2008 el Invías adjudicó su elaboración al Consorcio DIS SA – EDL LTDA, mediante Resolución 06882 de 2008.

4. Posteriormente, el Ministerio del Medio Ambiente por auto 1650 de 2009, eligió uno de los trazados y dispuso adelantar un estudio ambiental sobre el mismo. El 26 de noviembre de 2009, el Consorcio DIS SA – EDL Ltda solicitó al Ministerio del Interior y de Justicia certificar la presencia de grupos étnicos en la zona de impacto del trazado. El 29 de junio de 2010, el Ministerio del Interior informó al consorcio que *“en un área de mil metros del proyecto ‘SE REGISTRA, el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Mulaló”*. En la misma fecha, sin explicación alguna, el mismo Ministerio certificó que *“en un área de sesenta (60) metros del proyecto no se registra, presencia de población afrodescendiente”*.

¹ MP. María Victoria Calle Correa.

5. En ese contexto, representantes del Consejo Comunitario de Mulaló solicitaron al Invías iniciar un proceso consultivo con la comunidad.

6. Mediante documento de 26 de diciembre de 2012, la Comunidad de Mulaló solicitó a la ANLA su inclusión en los estudios de impacto ambiental de la vía Mulaló –Loboguerrero. Sin embargo, el 31 de diciembre de 2012 finalizó el contrato con el Consorcio DIS EDL Ltda, en lo concerniente al estudio ambiental mencionado, sin que se hubiera agotado el procedimiento de consulta previa que pretendía la comunidad tutelante.

7. El Consejo Comunitario de Mulaló interpuso acción de tutela. Explicó que el trazado escogido para la carretera Mulaló – Loboguerrero, sobre el que se adelantaron los estudios de impacto ambiental, pasa por la comunidad de Mulaló y que, por lo tanto, debió ser consultada pues la decisión del Invías afecta directamente sus derechos como grupo étnico diferenciado.

8. En la sentencia T-657 de 2013 la Corte Constitucional concedió el amparo y sostuvo que la Comunidad de Mulaló debe ser consultada en el trámite adelantado por el Invías, con base en los siguientes argumentos:

“4.1. El Consejo Comunitario de Mulaló se encuentra en el área de influencia del trazado de la carretera Mulaló- Loboguerrero

77. Los integrantes del Consorcio DIS consideran que el Consejo Comunitario de Mulaló no debe ser consultado con fundamento en algunas certificaciones que adjuntaron al proceso.

78. Sin embargo, se aportó al expediente una certificación, del veinticuatro (24) de junio de 2009, suscrita por la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y de Justicia en la que se hizo constar que en el área de influencia del proyecto, se encontraba el Consejo Comunitario de Mulaló.²

79. El consorcio DIS, argumenta que la certificación se expidió cuando se pensaba inicialmente en los trazados previstos en 2008. Pero a diferencia de lo que sostiene el consorcio, para la fecha en que fue expedida la certificación, ya se había proferido el auto 1650 del 5 de junio de 2009, en el cual se acogía el trazado correspondiente a la alternativa N° 3 mejorada, para la construcción de la carretera Mulaló- Loboguerrero y realizar el estudio de impacto ambiental.³ En consecuencia, la certificación del Ministerio del Interior, era concordante con dicho auto.

² Ministerio del Interior y de Justicia, Certificación de presencia de Comunidades Indígenas y/o Negras para el contrato 3303 de 2008. Elaboración de estudios a Nivel de Fase III de la Vía Paso de la Torre – Mulaló-Loboguerrero, Departamento del Valle del Cauca. Cuaderno 1 folio 250.

³ Ministerio del Transporte e Instituto Nacional de Vías, Estudios y Diseños Mulaló – Loboguerrero, presentación a autoridades municipales y regionales Valle del Cauca, Diciembre de 2012. Cuaderno 1 folio 122. Al respecto en el estudio de prefactibilidad para la cuarta fase del proyecto se indica “*El corredor*

80. La existencia del Consejo Comunitario de Mulaló en el ámbito de influencia del proyecto fue confirmada meses más tarde, también por el Ministerio del Interior y de Justicia. El quince de febrero de 2010, una funcionaria de esta entidad realizó una visita de verificación para establecer si en el área del proyecto se encontraban grupos étnicos. El Ministerio precisó el veintinueve (29) de junio de 2010, en una comunicación dirigida al consorcio DIS *“en el área de mil (1000) metros demarcada por las coordenadas dadas a conocer en su oficio se registra el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Mulaló”*.⁴ Ninguno de los intervinientes en el proceso objetó este documento.

81. Los integrantes del Consorcio DIS solicitaron nuevas certificaciones. Aportaron una constancia posterior de la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior del 12 de noviembre de 2012. En este documento se señala que: *“revisadas las Bases de Datos de la Dirección de Asuntos indígenas Rom y Minorías y de la Dirección de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la información cartográfica IGAC 2010 en el área de influencia del proyecto (...) no se identifica la presencia de grupos étnicos”*.

82. Sin embargo, dicho Ministerio señaló que las certificaciones no concuerdan debido a la metodología empleada. En el 2010, la certificación de esa entidad estuvo precedida de una visita al terreno realizada por una funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia, al Consejo Comunitario de Mulaló, el quince (15) de febrero de 2010.⁵ En contraste, en el 2012 para determinar si se encontraba asentada alguna comunidad negra en el área de influencia del proyecto, se realizó una búsqueda cartográfica. En efecto, en la certificación expedida en el 2012, se establece: *“que se trata de una verificación cartográfica y no una verificación en el campo, la misma se ha realizado con las herramientas con que cuenta el Ministerio del Interior (Sistemas de información geográfica) y presumiendo la buena fe de la información aportada*

seleccionado y corroborado por el Ministerio del Medio Ambiente en el diagnóstico Ambiental del Alternativas inicia en Paso de la Torre – Mulaló, continua a Pavas y llega a Loboguerrero, con una velocidad de diseño de 80 km/h y se denomina “Alternativa No. 3 Mejorada”. El Auto 1650 del 5 de junio de 2009 modificó el Auto 645 del 22 de julio de 2003, y dispuso la realización del Estudio de Impacto Ambiental sobre la mencionada alternativa”. Disponible en:

http://www.ani.gov.co/sites/default/files/hiring/2450/405/apendice_parte_especial.pdf

⁴ Ministerio del Interior y de Justicia, Certificación de presencia del Consejo Comunitario de Mulaló, 29 de febrero de 2010, (Cuaderno 1 Folio 39).

⁵ En la certificación se señala “Revisadas las bases de datos institucionales aportadas por la Dirección para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras sobre comunidades Negras y de realizada la visita de verificación in situ durante los días 15, 16 y 19 de febrero de 2010 se concluye que SE REGISTRA El Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Mulaló, ubicada en la jurisdicción del corregimiento de Mulaló, Municipio de Yumbo, del departamento del Valle del Cauca (subrayado fuera del texto)” *Ibidem*

*por el solicitante, se certificará que no se identifica la presencia de Grupos Étnicos”.*⁶

Además es claro que desde el año 2006, a través de la Resolución 136 de 6 de agosto, ya se había inscrito en el Ministerio del Interior y de Justicia el Consejo Comunitario de Mulaló.

83. Escogida de las alternativas posibles la que precisamente corresponde a un tramo en la que está asentada la comunidad que interpone la presente acción, resulta contrario a la protección de los principios de diversidad étnica y de las minorías, omitir la consulta.
(...)

85. Probado como está en el proceso, la presencia de Comunidades Negras y del Consejo Comunitario de Mulaló, en el área de influencia del proyecto, éste debe ser consultado. Esta conclusión se apoya en las certificaciones emitidas por el Ministerio del Interior, días después de realizar una visita a la zona, en una de las cuales se estableció que un área de mil metros de las coordenadas del trazado aprobado mediante el auto 1650 de junio 5 de 2009, expedido por el Ministerio del Medio Ambiente, relativo a la alternativa 3 mejorada, se encontraba presencia de Comunidades Negras

(...)”.

92. En consecuencia, el hecho de que los integrantes del Consejo Comunitario de Mulaló no se encuentren asentados en un territorio colectivo, no justifica que no se realice el derecho a la consulta previa, porque del Convenio 169 se desprende que se deben consultar aquellas medidas que afecten directamente. En el presente caso, está clara la afectación porque el trazado de la carretera. Mulaló-Loboguerrero se encuentra en el ámbito territorial del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de Mulaló, ubicado en el corregimiento de Mulaló del municipio de Yumbo. Esa conclusión se desprende de la certificación del Ministerio del Interior, del veintinueve (29) de junio de 2010, que después de realizar una visita al lugar donde se encuentra asentado este Consejo Comunitario concluyó que este se encontraba asentado en un área de mil (1000) metros del proyecto.⁷

93. Ahora bien, la Sala observa que el veintisiete (27) de junio de 2013, la Agencia Nacional de Infraestructura seleccionó diez (10) empresas para que preparen sus ofertas para la construcción del

⁶ Ministerio del Interior. Dirección de Consulta Previa. Certificación 2132 del 15 de noviembre de 2012 “sobre la presencia de grupos étnicos en las zonas del proyecto, obras o actividades a realizarse” (Cuaderno 1 folio 259).

⁷ Ministerio del Interior y de Justicia, Certificación de presencia del Consejo Comunitario de Mulaló, 29 de junio de 2010, (Cuaderno 1 Folio 39).

proyecto de concesión vial Mulaló-Loboguerrero.⁸ Ese hecho demuestra que el proyecto de construcción de la vía continúa su curso. La finalidad del derecho a la consulta previa, es entrar en un proceso de diálogo y concertación, que permita llegar a acuerdos antes de que se realice, en este caso, la obra, porque de lo contrario se impediría que se lleguen a fórmulas de concertación entre los afectados y las entidades involucradas. Para garantizar el carácter previo de la consulta ésta debe realizarse antes de que se inicie la construcción de la carretera Mulaló- Loboguerrero”.

La Corte ordenó al Ministerio del Interior iniciar el proceso de consulta previa, con la intervención de las autoridades potencialmente interesadas y el Consejo Comunitario de Mulaló. Se transcribe el texto de la parte resolutive de la sentencia T-657 de 2013, que interesa para los efectos de lo decidido:

“Segundo.- ORDENAR al Ministerio del Interior Oficina de Consulta Previa, que dentro de los veinte (20) días siguientes a la comunicación de esta sentencia, inicie la consulta previa ante el Consejo Comunitario de Mulaló, en el que se convoque a todas las partes involucradas en el proceso de planeación y ejecución de la carretera Mulaló – Loboguerrero, en lo que respecta a la alternativa 3 ajustada o mejorada.

Tercero.- Solicitar a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación apoyar, acompañar y vigilar el pleno cumplimiento de lo determinado en el presente fallo, con el fin de garantizar la efectividad de los derechos aquí protegidos”.

II. SOLICITUD DE NULIDAD

1. La Agencia Nacional de Infraestructura (ANI),⁹ a través de apoderado judicial, presentó solicitud de nulidad contra la sentencia T-657 de 2013. Afirma que lo hace en condición de *tercero con interés legítimo* en el proceso estudiado en esa oportunidad, pues tiene a su cargo el desarrollo del proceso de licitación para la construcción de la carretera Mulaló-Loboguerrero, en torno a la cual giró la discusión de la sentencia citada.

En relación con los requisitos formales de procedencia de la nulidad, afirma que (i) cumple el requisito de *oportunidad* en la presentación de la solicitud. Solicita a la Corte tomar en cuenta que la Agencia, que no fue notificada ni

⁸ Agencia Nacional de Infraestructura, *Seleccionados los 10 precalificados para el proyecto de concesión vial Mulaló - Loboguerrero*, 27 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.ani.gov.co/article/seleccionados-los-10-precalificados-para-el-proyecto-de-concesion-vial-mulalo-loboguerrero>.

⁹ Según el Decreto 4165 de noviembre 3 de 2011, la Agencia Nacional Estatal tiene naturaleza especial, es una entidad del orden nacional que pertenece al sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, financiera y técnica adscrita al Ministerio de Transporte.

vinculada en ninguna etapa procesal, “y que solo hasta este momento ha tenido un conocimiento parcial de la litis, así como de las órdenes que afectan los intereses de la Entidad”.

El apoderado de la ANI afirma que, de acuerdo con el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial, la sentencia ingresó el 5 de mayo de 2014 al Despacho del Juez de Segunda instancia y que, en consecuencia, la nulidad se formula dentro del término establecido por la Corte Constitucional para el efecto, toda vez que presentó el memorial el 8 de mayo del año en curso.

2. Como causal material de procedencia de la nulidad, sostiene la ANI que se pretermitió su vinculación al proceso de tutela, así como la notificación de las decisiones adoptadas desde la primera instancia del trámite constitucional, a pesar de ser un tercero con interés directo en la decisión.

Indica que, de acuerdo con el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, la demanda se debe dirigir contra la autoridad pública que violó o amenazó el derecho fundamental, y que todo aquel que tenga un interés legítimo puede intervenir en el proceso. Además, señala que según el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil la ausencia de notificación a los interesados es causal de nulidad. En la misma línea de argumentación, afirma que le corresponde al Juez de tutela verificar que en el trámite se encuentren vinculados todos los interesados en el proceso para garantizar el derecho fundamental al debido proceso. (Cita el auto A-115A de 2008).¹⁰

Posteriormente, la ANI plantea las razones por las cuales estima que su intervención en el trámite que dio lugar a la sentencia T-657 de 2013 era necesaria, pues en su concepto (i) la Corte le dirigió órdenes directas; (ii) su participación era relevante para obtener conocimiento sobre el problema jurídico planteado; y (iii) es una autoridad pública con funciones relacionadas con la construcción de la carretera Mulaló – Loboguerrero. Se transcriben los principales apartes del escrito de nulidad:

“De lo que esta Agencia ha podido conocer los peticionarios solicitan en la tutela bajo análisis que se tutelen sus derechos al debido proceso administrativo, a la libre competencia, a la consulta previa y a la integridad cultural de la comunidad de Mulaló, presuntamente vulnerados por la aprobación del trazado de los estudios del Nivel Fase III de la vía Paso de la Torre – Mulaló – Loboguerrero.

Al respecto, es indispensable señalar que la Agencia Nacional de Infraestructura, en cumplimiento de sus funciones reguladas en el Decreto 4165 de 2011, ha iniciado procesos de selección y adjudicación para una nueva generación de concesiones (...).

¹⁰ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

“(...) en la actualidad la Agencia ha adelantado pasos importantes en el proceso de selección de proponentes para el proyecto en mención, ya que en audiencia del 27 de junio de 2013, seleccionó a los 10 precalificados para el proyecto de concesión vial de la Cuarta Generación de Concesiones Mulaló – Loboguerrero. (...) De conformidad con lo previsto en los cronogramas de los procesos de selección de la Entidad, se tiene previsto que el próximo 10 de junio de 2014, se adelante Audiencia de recepción de ofertas de los preseleccionados para este proyecto vial y que aproximadamente se tenga el 23 de julio de 2014 como fecha de adjudicación (...)”.

Posteriormente, indica que el contrato por el que se desarrollará la obra del tramo de carretera Mulaló - Loboguerrero contempla tres etapas: una pre-operativa, compuesta de las fases de pre-construcción y construcción, otra de operación y mantenimiento, y una más, de recisión. Agrega que La Corte Constitucional en la sentencia cuya nulidad se solicita indicó que la consulta debe llevarse a cabo antes de llegar a acuerdo para la realización de la obra, porque de lo contrario se impediría llegar a fórmulas de concertación entre los afectados y las entidades involucradas, y puntualiza:

“(...) se infiere que la Agencia Nacional de Infraestructura presenta un interés real que afecta sustancial y directamente la decisión impugnada en nulidad, porque si bien las Entidades accionadas participan en el proceso de consulta previa y el particular, junto al INVÍAS elaboraron los insumos técnicos para el adelantamiento del proceso de adjudicación, es la ANI quien tiene a su cargo en este momento el adelantamiento de la selección del contratista y será la Entidad concedente del contrato de concesión que se adjudique. || Adicionalmente, resultaba indispensable la vinculación de la Agencia, por cuanto podría brindar elementos de juicio adicionales y fundamentados en el proceso de selección, que permitirían a la H. Corte evaluar la inmediatez y urgencia de otorgar el amparo solicitado, toda vez, que como se indicó en líneas anteriores la construcción de la obra, condición a la que ata la orden de realizar la consulta está extendida en el tiempo y dependerá del desarrollo de todas las etapas precontractuales y contractuales del Contrato de Concesión vial. || En esta medida, la garantía de los derechos invocada podía evaluarse con mayores elementos de juicio si la Agencia hubiese sido vinculada en el asunto desde la primera oportunidad, para que se explicara razonadamente a la H. Corte, así como a las instancias de tutela, las etapas del proceso, las situaciones de protección de las comunidades que puedan verse afectadas por el proyecto vial, así como la forma en que estas etapas se adelantarán las correspondientes consultas”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La Sala Plena ha establecido diversos requisitos de naturaleza formal y material para la procedencia de una solicitud de nulidad elevada contra decisiones de esta Corporación. Esta línea jurisprudencial se basa en la necesidad de preservar, de una parte, la vigencia del derecho fundamental al debido proceso como presupuesto de validez de las decisiones judiciales y, de otra, la firmeza de los fallos dictados por esta Corporación como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.¹¹

2. En relación con los *presupuestos formales de procedencia*, la Corporación tiene establecido que el solicitante debe acreditar¹²: (i) la **legitimación** para actuar. Es decir, el interés directo como parte o tercero afectado por la decisión constitucional cuya nulidad se discute; (ii) la presentación **oportuna** de la solicitud. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta debe proponerse dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del fallo adoptado por la Corte¹³. Ahora bien, si el vicio se atribuye a situaciones acaecidas con anterioridad al momento de proferir el fallo, debe formularse antes de que la Sala de Revisión emita la sentencia correspondiente. Si las partes que intervinieron en el proceso constitucional no elevan petición en ese sentido dentro de la oportunidad prevista, pierden su legitimidad para invocar la nulidad posteriormente¹⁴. Finalmente, (iii) corresponde al interesado asumir una **carga argumentativa** calificada para explicar la razón por la cual estima que el fallo cuestionado desconoce intensamente el debido proceso constitucional.

En cuanto a los presupuestos materiales, este Tribunal ha señalado que solo procede la nulidad por violaciones evidentes e intensas del derecho fundamental al debido proceso. En su jurisprudencia ha explicado algunas de las hipótesis en las que puede producirse una lesión de esa naturaleza¹⁵. Para el caso objeto de estudio resulta pertinente recordar la jurisprudencia sobre la

¹¹ Los aspectos esenciales de esta doctrina fueron propuestos por la Corte en el Auto 031A /02, previsiones que han sido constantemente reiteradas por decisiones posteriores, entre ellas los Autos 164/05, 060/06, 330/06, 410/07, 087/08, 189/09 y 270/09.

¹² Cfr. Corte Constitucional, Autos 031A/02 y 063/04.

¹³ El saneamiento de las nulidades no alegadas oportunamente fue sustentado por la Corte al afirmar que “(i) en primer lugar, atendiendo el principio de seguridad jurídica y de necesidad de certeza del derecho¹³; (ii) en segundo lugar, ante la imposibilidad presentar acción de tutela contra las providencias de tutela¹³. Y finalmente, (iii) porque es razonable establecer un término de caducidad frente a las nulidades de tutela, si incluso esa figura aplica en las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma”. Cfr. Corte Constitucional, Auto 031 A/02.

¹⁴ Una explicación ampliada de los fundamentos de este requisito puede encontrarse en los Autos del 13 de febrero de 2002, y del 20 de febrero del mismo año., M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁵ En el reciente Auto A-155 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte recordó los distintos eventos o hipótesis en los que ha considerado que puede darse la nulidad de una sentencia. Si bien en este auto se hará énfasis en la inadecuada integración del contradictorio y ausencia de notificación, estos fueron los supuestos mencionados en la providencia citada: “2.2.1. Cuando una sala de revisión cambia la jurisprudencia sentada por la Sala Plena de la Corte o la jurisprudencia en vigor de las Salas de Revisión de Tutela.|| 2.2.2. Cuando una decisión de la Corte es aprobada por una mayoría no calificada.|| 2.2.3. Cuando existe incongruencia entre la parte motiva de una sentencia y la parte resolutive de la misma, la sentencia se contradice abiertamente, o la decisión carece por completo de fundamentación.|| 2.2.4. Cuando la parte resolutive de una sentencia de tutela da órdenes a particulares que no fueron vinculados o informados del proceso.|| 2.2.5. Cuando la sentencia proferida por una Sala de Revisión desconoce la cosa juzgada constitucional.|| 2.2.6. Cuando, de manera arbitraria, se dejan de analizar asuntos de relevancia constitucional que tienen efectos transcendentales para el sentido de la decisión”.

obligación del juez de tutela de (i) integrar adecuadamente el contradictorio y (ii) notificar a las partes y terceros con interés legítimo las decisiones adoptadas durante las distintas etapas del trámite constitucional.

La integración del contradictorio y la notificación.

La acción de tutela es un trámite especial, caracterizado por la ausencia de exigencias formales para su presentación y la existencia de poderes muy amplios para el juez. Ambos elementos se dirigen a asegurar la eficacia de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución, y responden adecuadamente a la situación de las personas más vulnerables.

En ese orden de ideas, el ejercicio de la acción de tutela es un derecho fundamental que no exige un conocimiento jurídico calificado, ni el uso de fórmulas especiales para la narración de los hechos o la descripción de la acción u omisión violatoria de un derecho fundamental. La flexibilidad en el ejercicio de la acción por parte del ciudadano tiene como contrapartida la obligación del juez de aplicar al máximo los principios de *oficiosidad* e *informalidad*, en procura de la protección adecuada y eficaz de los derechos. La actuación del juez debe ser particularmente rigurosa cuando sea necesario para compensar la debilidad procesal de las partes: cuando los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, personas en situación de debilidad manifiesta, o pertenecientes a grupos vulnerables de la población.

La Corte Constitucional ha explicado, sin embargo, que la informalidad de la tutela no constituye un obstáculo para el pleno respeto y ejercicio del derecho fundamental al debido proceso. Por ese motivo, si el accionante no logra esa identificación plena, el juez constitucional sí debe hacerlo, y asegurar la participación de todos aquellos con un interés legítimo y directo en el resultado del proceso. De esa forma, (i) garantiza el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción, (ii) obtiene un conocimiento adecuado del caso que le permite determinar con mayor precisión la existencia de la amenaza o vinculación denunciada y (iii) puede establecer de mejor manera el alcance de las órdenes o el remedio judicial a adoptar.

Desde el Auto A-009 de 1994¹⁶, la Corporación ha resaltado la importancia de la identificación y vinculación de las partes y los terceros con interés directo en el trámite:

“La integración del contradictorio supone establecer los extremos de la relación procesal para asegurar que la acción se entabla frente a quienes puede deducirse la pretensión formulada y por quienes pueden válidamente reclamar la pretensión en sentencia de mérito, es decir, cuando la participación de quienes intervienen en el proceso se legitima en virtud de la causa jurídica que las vincula.

¹⁶ MP Antonio Barrera Carbonell.

Estar legitimado en la causa es tanto como tener derecho, por una de las partes, a que se resuelvan las pretensiones formuladas en la demanda y a que, por la otra parte, se le admita como legítimo contradictor de tales pretensiones. Al no integrarse debidamente tales extremos de la relación procesal, no puede resolverse sobre el fondo del litigio y el juez debe declararse inhibido para fallar de mérito.

El Código de Procedimiento Civil ordena la integración oficiosa del contradictorio, la cual se cumple por el juzgador al admitir la demanda o después de ello, pero antes de dictar la sentencia de primera instancia (Art. 83). La ley no autoriza al juez de segunda instancia para citar a quienes debían comparecer como litisconsortes necesarios, de manera que en su defecto, su facultad se reduce a revocar la sentencia del a-quo y proferir una decisión en la que se declare formalmente inhibido para resolver de fondo el asunto.

La integración del contradictorio igualmente opera en el régimen procesal de la acción de tutela, de suerte que el juez del conocimiento debe integrar el contradictorio cuando descubra que no se encuentran reunidos los sujetos que deban constituir cualquiera de las partes, y especialmente los organismos y autoridades contra los cuales se adelanta la acción, pero no admite la solución del proceso civil, según el cual una falta de legitimación para obrar conduce fatalmente a un fallo inhibitorio. En efecto, el parágrafo único del artículo 29 del decreto 2591/91, establece de manera terminante que ‘el contenido del fallo no podrá ser inhibitorio’.”

Como lo señaló la Corporación en el auto citado, la prohibición de dictar sentencias inhibitorias en sede de tutela se relaciona con el objeto material de la acción -la protección de los derechos fundamentales- y se justifica también como medio para preservar la celeridad y economía propias del trámite de tutela, el cual no se acompasa con los obstáculos formales a la eficacia de las cláusulas de mayor fuerza normativa e importancia política del orden constitucional. (Sobre los principios que rigen la acción de tutela, ver el artículo 3º del Decreto 2691 de 1991, por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional).

De similar manera, expresó la Corte en el auto 019 de 1997¹⁷:

“Este mecanismo preferente y sumario -la tutela-, es la base primordial para que a toda persona pueda garantizársele sus derechos fundamentales de manera ágil y expedita. De ahí que no

¹⁷ MP Vladimiro Naranjo Mesa.

puede existir vacilación o negligencia en aplicar los procedimientos legales para indagar la realidad constitucional que presenta un determinado caso de tutela. De esa manera, el juez de tutela debe llamar a todas las personas o autoridades públicas que puedan resultar implicadas en el juicio, y por ende resulten afectadas o comprometidas con el fallo. Si estas personas involucradas en los hechos, ya que son mencionadas por las partes o su implicación se debe de los elementos probatorios aportados al expediente no son notificadas dentro del trámite, se violaría su derecho de defensa, toda vez que no tendrían conocimiento de la acción de tutela en curso y, por tanto, no podrán presentar las explicaciones o justificaciones del caso”.¹⁸

Los artículos 13¹⁹ y 16²⁰ del Decreto 2591 de 1991 (que regula el trámite de la acción de tutela) recogen la importancia de la integración del contradictorio al disponer, el primero, que toda persona interesada en el trámite puede coadyuvar la demanda o participar como tercero con interés legítimo; y el segundo, que corresponde al juez de tutela notificar a las partes y terceros de las providencias adoptadas, por el medio más eficaz.

Posteriormente, en los autos 115 A de 2008²¹, A-288/09²² y A-113/12²³, entre otros, la Corte ha explicado que la indebida integración de contradictorio, y la ausencia de notificación de las decisiones interlocutorias a las partes

¹⁸ A-021-00 “**II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.** Esta Sala de Revisión, acorde con lo resuelto por esta Corporación en asuntos similares, considera que la simplificación del trámite a que está sometida la acción de tutela no puede significar un desconocimiento del debido proceso a que están sometidas todas las actuaciones judiciales y administrativas de conformidad con el artículo 29 de nuestra Carta Política, de ahí que el juez constitucional en asuntos de tutela, debe comunicar la iniciación del trámite no solo al sujeto pasivo de la acción sino a todo aquel que, aunque tercero, resulte afectado con la decisión. En el asunto que nos ocupa, como en todos los instaurados contra autoridades judiciales por haber incurrido en vía de hecho, los sujetos procesales de la actuación que se revisa prolongan su vinculación tanto por el objeto perseguido como por la causa generadora; de tal manera que, si la acción de tutela es iniciada por el pretensionante deberá ser informado el resistente y si éste es el que inculpa, el primero deberá conocer la inculpación y a uno y a otro deberá serles comunicada la decisión. || Así las cosas, de conformidad con lo previsto en los numerales 8 y 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, cuando no se vincula en legal forma al proceso, tanto al sujeto pasivo como a las personas que ostentan la calidad de partes, advertida la omisión la actuación adelantada debe anularse. || Por lo expuesto, en consideración a que la iniciación de la acción de tutela de la referencia ha debido comunicarse a la Nación- Ministerio de Defensa - Policía Nacional, habrá de decretarse la nulidad de todo lo actuado, desde el auto que dispuso su iniciación para que la Corporación formulada reponga el trámite vinculando, desde el comienzo, a la entidad favorecida con la actuación contra la cual el tutelante instauró la acción”. Ver también el auto 130 de 2004, sobre la eficacia de la notificación.

¹⁹ Decreto 2691 de 1991, “*por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”. Artículo 13. Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

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

²⁰ Decreto 2591 de 1991 “*por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política*”. Artículo 16. Notificaciones. Las providencias que se dicten se notificarán a las partes o intervinientes, por el medio que el juez considere más expedito y eficaz.

²¹ MP Marco Gerardo Monroy Cabra.

²² MP María Victoria Calle Correa.

²³ MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

constituye una violación al debido proceso, susceptible de provocar la nulidad de lo actuado. Acudiendo al numeral 9° del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, ordenamiento aplicable al trámite de tutela en lo que sea compatible con la naturaleza informal y preferente de la acción, la Corporación ha descrito también las decisiones que pueden adoptarse cuando la nulidad se identifica en el trámite de revisión:

“**1.** La Corte Constitucional ha sido muy clara en señalar que las notificaciones o actos de comunicación procesal corresponden a una de las más importantes expresiones del derecho al debido proceso, y como actuación fundamental en el trámite de toda actuación judicial o administrativa, circunstancia que tiene plena aplicación respecto de las partes intervinientes en la respectiva actuación, como de los terceros que puedan tener un interés legítimo en ésta^[1]. (...) En consecuencia, de no integrarse en debida forma el contradictorio, ya sea por parte del mismo accionante o subsidiariamente por el juez constitucional, ello acarreará inexorablemente la nulidad de lo actuado, salvo que el afectado la subsane en forma expresa o tácitamente con su actuación consecuente.^[5]”

5. Por ende, puede decirse que la falta u omisión en la notificación de las decisiones proferidas en el trámite de una acción de tutela a una parte o a un tercero con interés legítimo en la misma, surge como una irregularidad que no sólo vulnera el debido proceso sino que puede llegar a constituirse en una verdadera denegación de justicia, a más de comprometer otros derechos de quienes no pudieron intervenir en el trámite de la misma por desconocimiento de tal actuación judicial. Por ello, cuando la providencia con la cual se admite una acción de tutela y se da inicio al trámite de la misma, deja de notificarse a las partes o terceros con interés legítimo, implica que quienes no fueron notificados, no tienen la posibilidad de intervenir en la misma, desconociéndoseles el debido proceso y de paso, pudiendo afectar otros derechos fundamentales cuya afectación podría suponer una clara violación de los mismos (...).

7. Ahora bien, cuando la causal de nulidad por falta de notificación en los procesos de tutela se detecta en sede de revisión, la Corte Constitucional ha señalado dos posibles caminos a seguir: **i)** Por una parte, se ha procedido a declarar la nulidad de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordena la devolución del expediente al despacho judicial de primera instancia para que una vez subsanada la irregularidad, se surtan de nuevo las actuaciones pertinentes, o, **ii)** se ha procedido a integrar directamente en sede de revisión el contradictorio con la parte o con los terceros que teniendo interés legítimo en el asunto no fueron notificados²⁴”.

²⁴ En el auto citado, y sobre la posibilidad de subsanar la nulidad en sede de revisión, afirmó la Corte: “**8.** En relación con esta última opción, se ha considerado que la posibilidad de integrar el contradictorio en sede de

Estas reglas han sido reiteradas de forma uniforme por la jurisprudencia constitucional²⁵. Es claro, en consecuencia, que si se demuestra que el juez de tutela omitió vincular a uno de los presuntos responsables de la acción u omisión que presuntamente amenaza o viola un derecho fundamental, o a un tercero con interés legítimo y directo en el resultado del trámite, se configura una causal de nulidad de la providencia. A continuación, la Sala analizará la petición de la ANI, con base en las reglas citadas.

Análisis de la solicitud.

1. De los requisitos formales.

En relación con las condiciones de (i) demostrar la legitimación por activa, (ii) presentar la solicitud de nulidad oportunamente y (iii) asumir una carga de argumentación suficiente, la Sala observa que:

El requisito de *oportunidad* se satisface plenamente. Aunque la ANI solicita a la Corte un tratamiento especial al momento de verificar su cumplimiento, argumentando que no tuvo conocimiento del trámite que dio lugar a la sentencia T-657 de 2013 y que solo recientemente tiene noticia sobre su existencia, lo cierto es que la Agencia presentó la solicitud en el término concedido a las partes, es decir, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la providencia.

La argumentación que presenta la ANI es clara y satisface la condición de asumir una carga argumentativa calificada: la ANI considera que debió ser notificada y explica que su participación en el proceso resultaba imprescindible para la adopción de una decisión en este caso, pues el proceso versó sobre el desarrollo de una obra pública; que se lleva a cabo en distintas fases, entre las cuales se encuentra la que corresponde a la Agencia: el adelantar un proceso licitatorio, adjudicarlo y construir la obra.

revisión encuentra su sustento en los principios de economía y celeridad procesal que guían el proceso tutelar. Por esta razón la Corte Constitucional ha considerado que si bien ésta nulidad está contemplada en el numeral 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, la misma es de aquellas saneables en los términos del artículo 144 del mismo código. De esta manera, practicada la notificación a las partes o a los terceros que tengan interés legítimo en el asunto, se entenderá subsanada la irregularidad y el proceso continuará.

9. De allí que esta Corporación actuando como juez de eventual revisión ha integrado en esta sede, la litis en aquellos casos en los que las circunstancias de hecho lo han ameritado o cuando han estado de por medio derechos fundamentales (salud o la vida) de personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta y cuyo amparo resulta necesariamente **impostergable** en tanto se privilegia la protección de estos derechos fundamentales.

10. Por el contrario, si una de las partes o los terceros que no fueron notificados de la iniciación de dicha acción de tutela, de manera expresa piden se decrete la nulidad de todo lo actuado de conformidad con las normas del Código de Procedimiento Civil, la Corte deberá actuar de conformidad a ellas, procediendo entonces a declarar la nulidad de todo lo actuado, a ordenar rehacer la actuación a partir del auto admisorio de la acción de tutela y prevenir al juez de conocimiento para que en esta oportunidad integre en debida forma el contradictorio”.

²⁵ Ver, también, los autos A-113 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), A-093 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), A-077 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), A-123 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

Sin perjuicio de la decisión que se adopte al evaluar el fondo del asunto, es claro que el razonamiento recién expuesto -y asumido por la ANI en su escrito de nulidad- se relaciona con la vigencia y respeto del debido proceso constitucional, único ámbito en el que se desenvuelven las discusiones sobre la posible nulidad de una sentencia de esta Corporación, de manera que el requisito se encuentra satisfecho.

El requisito sobre *legitimación* en este caso se relaciona estrechamente con la causal de nulidad alegada, razón por la cual, la Sala estima pertinente abordar su análisis junto con el cargo material elevado contra la sentencia T-657 de 2013.

2. Estudio del cargo.

La solicitud de nulidad es presentada en este caso por la ANI, autoridad pública que tiene a su cargo, entre otras funciones, la de adoptar decisiones relativas a la adjudicación para la construcción de carreteras²⁶. En el ejercicio

²⁶ Las funciones generales de la Agencia, definidas por el Decreto 4165 de 2011, “por el cual se cambia la naturaleza jurídica, cambia de denominación y se fijan otras disposiciones del Instituto Nacional de Concesiones (Inco)”, son las siguientes: “**Artículo 4°. Funciones generales.** Como consecuencia del cambio de naturaleza, son funciones generales de la Agencia Nacional de Infraestructura:

1. Identificar, evaluar la viabilidad y proponer iniciativas de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el desarrollo de la infraestructura de transporte y de los servicios conexos o relacionados. ||
2. Planear y elaborar la estructuración, contratación y ejecución de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, administración y/o explotación de la infraestructura pública y de los servicios conexos o relacionados, que hayan sido previamente identificados por el Ministerio de Transporte o asignados por el Gobierno Nacional. ||
3. Crear y administrar un banco de proyectos de infraestructura de transporte que sean susceptibles de desarrollarse mediante concesión u otras formas de Asociación Público Privada. ||
4. Definir metodologías y procedimientos en las etapas de planeación, preadjudicación, adjudicación, postadjudicación y evaluación de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. ||
5. Elaborar los estudios para definir los peajes, tasas, tarifas, contribución de valorización y otras modalidades de retribución por el diseño, construcción, operación, explotación, mantenimiento o rehabilitación de la infraestructura relacionada con los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. ||
6. Elaborar los estudios y adelantar las acciones necesarias para recopilar la información de carácter predial, ambiental y social requerida para una efectiva estructuración y gestión de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. ||
7. Identificar y proponer, como resultado del análisis de viabilidad técnica, económica, financiera y legal, las modificaciones requeridas a los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con la finalidad de asegurar condiciones apropiadas para el desarrollo de los mismos. ||
8. Realizar directa o indirectamente la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, con base en los lineamientos y políticas fijadas por las entidades encargadas de la planeación del sector transporte y por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, (Conpes). ||
9. Coordinar y gestionar, directa o indirectamente, la obtención de licencias y permisos, la negociación y la adquisición de predios y la realización de las acciones requeridas en el desarrollo de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo. ||
10. Adelantar los procesos de expropiación administrativa o instaurar las acciones judiciales para la expropiación, cuando no sea posible la enajenación voluntaria de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos a su cargo. ||
11. Identificar, analizar y valorar los riesgos de los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo e incorporar en todos los contratos de concesión y sus modificaciones las reglas de distribución de riesgos de forma que sea explícita la asunción de riesgos de cada una de las partes. ||
12. Evaluar y hacer seguimiento a los riesgos contractuales e institucionales y proponer e implementar medidas para su manejo y mitigación. ||
13. Controlar la evolución de las variables relacionadas con las garantías otorgadas por la Nación durante la vigencia de los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a cargo de la entidad, y calcular y actualizar los pasivos contingentes, si hubiere lugar a ello, para cubrir dichas garantías, de acuerdo con las normas legales vigentes y los lineamientos impartidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ||
14. Coordinar con el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil (Aerocivil) la entrega y recibo de las áreas y/o la infraestructura de transporte asociadas a los proyectos de concesión u otras

de esa función, afirma la entidad que publicó *invitación pública* a los interesados en presentar propuestas para la construcción del tramo de carretera que conduce de Mulaló a Loboguerrero, el 27 de junio de 2013, y añade que este proceso se verá afectado por el desarrollo del trámite consultivo ordenado en la sentencia T-657 de 2013. Considera la ANI que no tuvo la oportunidad de ser oída durante el procedimiento que llevó a la adopción de la sentencia T-657 de 2013, y por ese motivo concluye que la Sala Primera le dirigió órdenes sin asegurar su derecho de defensa y contradicción.

Con relación a este argumento es necesario precisar que la sentencia T-657 de 2013 no contiene ninguna orden dirigida a la Agencia Nacional de Infraestructura en su parte resolutive. La Sala Primera hizo referencia a la Agencia en la parte motiva, porque algunos datos que se solicitaron, le permitieron conocer que el proyecto de la construcción del tramo de carretera Mulaló–Loboguerrero continúa su curso, y en consecuencia, no podía declarar la carencia actual de objeto, como lo pretendieron las partes accionadas o vinculadas al trámite. La orden de protección se dirigió al Ministerio del Interior, órgano encargado de coordinar los procesos consultivos con comunidades étnicas.

En la sentencia T-657 de 2013, a partir de los hechos puestos en conocimiento de los jueces de tutela, la Sala Primera de Revisión se planteó el siguiente problema jurídico: “¿Se amenaza el derecho a la consulta previa de una comunidad afro descendiente, que se encuentra en el área de influencia de una carretera que se construirá, cuando pese a que el trazado ya ha sido definido, no se le ha consultado previamente?”

Como puede verse, se trata de un problema asociado a la etapa preliminar de la construcción de la carretera Mulaló-Loboguerrero. Es decir, la fase en que se desarrollaron los diseños y los estudios de pre factibilidad y factibilidad de la obra y, específicamente en el caso objeto de estudio, el impacto ambiental que la construcción de la carretera traería para la comunidad asentada en una

formas de Asociación Público Privada a su cargo.|| 15. Ejercer las potestades y realizar las acciones y actividades necesarias para garantizar la oportuna e idónea ejecución de los contratos a su cargo y para proteger el interés público, de conformidad con la ley. || 16. Supervisar, evaluar y controlar el cumplimiento de la normatividad técnica en los proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo, de acuerdo con las condiciones contractuales.|| 17. Realizar la medición y/o seguimiento de las variables requeridas en cada proyecto para verificar el cumplimiento de los niveles de servicio y demás obligaciones establecidas en los contratos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada a su cargo.|| 18. Asesorar a las entidades descentralizadas, territorialmente o por servicios y a las entidades nacionales, en la estructuración técnica, legal y financiera de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada, para lo cual se suscribirán los convenios y contratos que sean necesarios.|| 19. Administrar y operar de forma temporal la infraestructura ferroviaria nacional cuando por razones de optimización del servicio esta haya sido desafectada de un contrato de concesión y hasta tanto se entregue a un nuevo concesionario o se disponga su entrega definitiva al Instituto Nacional de Vías (Invías).|| 20. Adelantar con organismos internacionales o nacionales, de carácter público o privado, gestiones, acuerdos o contratos para el desarrollo de actividades relacionadas con su objeto, tales como la realización de estudios o la estructuración de proyectos de concesión u otras formas de Asociación Público Privada o la prestación de servicios de consultoría.|| 21. Las demás funciones que se le asignen de conformidad con lo establecido en la ley.

parte del terreno correspondiente al trazado finalmente elegido entre cuatro alternativas posibles.

En el caso concreto, según la información recogida por la Corte Constitucional y los jueces de instancia, los estudios iniciales de impacto ambiental, estaban a cargo del Invías, entidad pública autónoma, adscrita al Ministerio de Transporte. Para llevarlos a cabo, el Instituto celebró un contrato con el consorcio (DIS SA y EDL Ltda).

La ANI afirma que por estar a cargo de la segunda etapa de la construcción de la obra, relativa al proceso licitatorio que debe llevarse a cabo para adjudicar la construcción del tramo que de Mulaló conduce a Loboguerrero debió ser vinculada al trámite de tutela, añade que su participación habría permitido conocer de mejor manera el tema objeto de controversia, y el modo en que se satisfará el derecho a la consulta de las comunidades étnicas, especialmente tomando en cuenta que la decisión de la Corte plantea que la consulta debe llevarse a cabo antes de terminar la obra.

Pese a su intervención, los argumentos de la ANI no demuestran su interés como tercero en el proceso que culminó con la sentencia T-657 de 2013, ni la obligación de los jueces de tutela (incluida la Corte Constitucional) de disponer su vinculación oficiosa al trámite. Básicamente, en esa sentencia se evaluó si antes de una actuación destinada a escoger un trazado y evaluar su impacto ambiental debió consultarse a la comunidad de Mulaló y, al menos en el marco del caso estudiado por la Sala Primera de la Corte Constitucional, es claro que la ANI no desempeñó rol alguno dentro de esos estudios, como explícitamente lo afirma en su escrito de nulidad.

Tampoco fue la ANI quien efectuó la selección del trazado, entre los cuatro diseños mencionados, ni la autoridad pública que contrató con el consorcio DIS SA – EDL Ltda el estudio de impacto ambiental varias veces referido. Por lo tanto, no se tenía que asegurar su participación en un proceso de tutela, pues no se refería al proceso de adjudicación para la construcción del tramo correspondiente. Además, el argumento según el cual oír en el juicio de tutela a la ANI hubiera modificado la decisión adoptada por la Sala Primera de Revisión es tan solo una especulación, y no un razonamiento jurídico acerca de su interés para que la agencia fuera vinculada al proceso.

La ANI pretendió “cerrar” su argumentación afirmando que como la consulta debe realizarse antes de que se adelante la obra (carretera Mulaló-Loboguerrero), ello implica que puede efectuarse en cualquier momento anterior a la finalización de esa obra pública, y por eso insiste en que debió ser convocada al proceso por ser la encargada de las decisiones administrativas correspondientes a la etapa de adjudicación, construcción y mantenimiento de la obra.

Sin embargo, como ya se ha explicado, la Sala Primera no se ocupó de analizar el derecho a la consulta previa frente a la construcción de una

carretera, sino de analizar si la comunidad de Mulaló debió ser consultada en la etapa previa a esa construcción. A la etapa que corresponde a los estudios de pre-factibilidad y factibilidad de la carretera. La ANI actualmente conoce plenamente de la existencia de la Comunidad de Mulaló, y deberá respetar sus derechos en los trámites administrativos a su cargo, tal como lo debe hacer toda autoridad pública en el ejercicio de sus funciones legales y reglamentarias. Pero esto no modifica en nada las conclusiones adoptadas por la Sala Primera de Revisión sobre la vulneración al derecho a la consulta previa en la fase previa a la construcción de la vía Mulaló – Loboguerrero, ni es causal de nulidad de la sentencia T-657 de 2013.

Así las cosas, la Sala concluye que en este caso no se presentó una indebida integración del contradictorio, ni la consecuente ausencia de notificación de las decisiones centrales del trámite.

IV. DECISIÓN

En merito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional

RESUELVE

Primero.- NEGAR la solicitud de nulidad de la sentencia T-657 de 2013, proferida por la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

Segundo.- Comunicar la presente providencia al peticionario, informándole que contra ella no procede recurso alguno.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Ausente con excusa

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Magistrada (E)

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)