

SU090-18

Sentencia SU090/18

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Evolución jurisprudencial respecto al reemplazo de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad”

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

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Causales de procedencia

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION COMO MECANISMO DE DEFENSA JUDICIAL-Idoneidad y eficacia

La Corte ha establecido reglas jurisprudenciales que permiten analizar si este medio de defensa judicial es idóneo y eficaz, al punto que desplace el recurso de amparo, lo cual ocurre cuando: “a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho”.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por incumplir requisito de inmediatez y subsidiariedad, por cuanto no se ejerció recurso extraordinario de revisión en proceso de nulidad simple

Referencia: Expediente T-6.406.743

Acción de tutela formulada por GERMÁN VÉLEZ ORTIZ, en su calidad de representante legal de la CORPORACIÓN GRUPO SEMILLAS, contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente las previstas en los artículos 86 y

241 numeral 9 de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A el 25 de mayo de 2017, y en segunda instancia, por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Sección Cuarta de esa misma Corporación el 17 de agosto de 2017, en la acción de tutela promovida por el ciudadano Germán Vélez Ortiz, contra el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, con ocasión de la sentencia proferida el 5 de marzo de 2015.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta remitió a la Corte Constitucional el expediente T-6.406.743, el cual fue seleccionado para revisión por parte de ésta Corporación, mediante Auto del 27 de octubre de 2017 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Diez.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Germán Vélez Ortiz, en su calidad de representante legal de la “Corporación Grupo Semillas”, inició un proceso de simple nulidad contra el Decreto Reglamentario 4525 de 2005[1], al considerar que éste vulnera las disposiciones contenidas en el Decreto 2811 de 1974[2], la Ley 99 de 1993[3] y la Ley 740 de 2002[4], por las siguientes razones:

1.1.1. El Gobierno Nacional no cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir el mencionado Decreto, y por el contrario es competencia del Congreso de la República expedir el marco regulatorio de los Organismos Vivos Modificados[5], de acuerdo con la Ley 740 de 2002.

1.1.2. El Decreto 4525 de 2005 reglamentó lo relacionado con el desarrollo, manipulación, transporte, utilización, transferencia y liberación de cualquier Organismo Vivo Modificado, con la finalidad de evitar y reducir los posibles riesgos que se puedan presentar contra los recursos naturales y el medio ambiente.

1.1.3. El Decreto atacado desconoce el numeral 8 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, el cual establece la obligación al Ministerio de Ambiente de otorgar Licencia Ambiental a la “Producción e importación de pesticidas, y de aquellas sustancias, materiales o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales”.

1.1.4. El Decreto 4525 creó los Comités Técnicos de Bioseguridad (CTNbio)[6], los cuales, según el accionante, se limitan a revisar la documentación allegada por los solicitantes, pero no adelantan estudios de campo donde se establezcan los riesgos del uso de los Organismos Vivos Modificados, yendo en contravía de la Ley 740 de 2002.

1.1.5. De acuerdo con los artículos 78 a 80 de la Constitución Política, subrayó que se debe

tener en cuenta la participación de las comunidades en las cuales se pretenda otorgar una licencia de manipulación, desarrollo, transporte y demás actividades relacionadas con Organismos Vivos Modificados, toda vez que la población tiene el derecho de participar en las decisiones que puedan afectar su entorno medio ambiental.

1.2. El 5 de marzo de 2015[7], el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, decidió “NEGAR las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva”[8], dentro del proceso de simple nulidad del Decreto 4525 de 2005.

1.3. El 19 de mayo de 2015, el ciudadano Germán Vélez Ortiz solicitó la nulidad procesal (de conformidad con el artículo 135 de la Ley 1564 de 2012) del proceso de nulidad simple resuelto el 5 de marzo de esa misma anualidad. Argumentó que el fallo desconoció la jurisprudencia existente al momento de ser emitido.

1.4. Mediante Auto del 6 de julio de 2015[9], el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera decidió rechazar por extemporánea la solicitud de nulidad procesal, decisión que fue recurrida en reposición.

1.5. El 19 de mayo de 2016[10], el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera desató el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra el auto del 6 de julio de 2015, que rechazó, por extemporánea, la solicitud de nulidad procesal contra el fallo del 5 de marzo de esa misma anualidad, y decidió “REVOCAR el auto del 6 de julio de 2015 por medio del cual se rechazó por extemporánea la solicitud de nulidad de la sentencia del 5 de marzo de 2015 proferida en éste asunto”[11].

1.6. El 14 de octubre de 2016, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera rechazó la solicitud de nulidad procesal elevada por el señor Vélez Ortiz y dejó en firme la sentencia del 5 de marzo de 2015. Argumentó que la misma no cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil[12].

1.7. El 21 de abril de 2017[13], el ciudadano Germán Vélez Ortiz promovió acción de tutela contra el fallo del 5 de marzo de 2015 proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, que decidió el proceso de nulidad simple del Decreto 4525 de 2005.

2. Sustentación de la vulneración

De acuerdo con lo expresado por el accionante, la sentencia de 5 de marzo de 2015 que resolvió la demanda de nulidad simple proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, incurrió en tres defectos específicos de procedibilidad, los cuales se resumen a continuación.

2.1. En primer lugar, se presentó un desconocimiento del precedente judicial de esa misma Corporación, que había sido establecido en el fallo del 4 de febrero de 2005 dentro de una acción popular presentada contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.[14]

Indicó que el Consejo de Estado vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, a la

igualdad y el acceso a la administración de justicia, al no tener en cuenta “las providencias que constituyen precedente, en tratándose de una situación aplicable al caso. Por lo cual debe tenerse en cuenta la fuerza vinculatoriedad (sic) de las decisiones judiciales”[15].

A su turno señaló que la providencia del 4 de febrero de 2005[16] estableció que “la licencia ambiental debe exigirse para la aprobación de solicitudes futuras respecto de la importación, manejo y comercialización de organismos vivos modificados genéticamente,” y que esa decisión no fue tomada en cuenta al momento de determinar si se debería declarar la nulidad del Decreto Reglamentario 4525 de 2005.

2.2. En segundo lugar, alegó una falta de motivación en la sentencia demandada, debido a que no se había planteado adecuadamente el problema jurídico y a que el Gobierno Nacional se extralimitó en las funciones reglamentarias otorgadas por la Constitución y la Ley, al expedir el Decreto 4525 de 2005.

Señaló que el Consejo de Estado no justificó debidamente el actuar reglamentario del ejecutivo, pues solo hizo referencia al numeral 11 del artículo 189 superior, el artículo 8° de la Ley 165 de 1994 y el artículo 2° de la Ley 740 de 2002, sin expresar las razones para inaplicar la cláusula general de competencia del Congreso establecida en el artículo 150 de la Constitución Política.

En particular, afirmó que el Gobierno Nacional desconoció el ordenamiento legal preexistente y que al estar la actividad reglamentaria limitada y encausada por la norma que desarrolla, el Decreto 4525 debió tener en cuenta lo establecido en la Ley 99 de 1993.

Indicó que al no tener en cuenta tal normatividad (Ley 99 de 1993) y ceñirse exclusivamente a lo señalado en la Ley 740 de 2002[17], el Gobierno Nacional incurrió en un exceso de la potestad reglamentaria, punto en el cual el fallo no expuso las razones (motivación) para no declarar la nulidad del mismo.

Aseguró que “se incurre así en el defecto por indebida motivación porque no se establece de manera correcta la diferencia o la semejanza existente entre la hipótesis legal y la del caso concreto”[18]. Y concluyó afirmando que la especialidad de la Ley 740 de 2002 no podía implicar un desconocimiento de la Ley 99 de 1993, razón por la que se desconoció la voluntad del legislador y la normatividad complementaria en materia de Organismos Vivos Modificados.

2.3. Finalmente, señaló que se incurrió en una violación directa de la Constitución al desconocer los artículos 6, 113, 114, 121 y 150 superiores. En concreto, afirmó que la competencia legislativa reside exclusivamente en el Congreso de la República y que, por tanto, solo este último está facultado para desarrollar el ordenamiento relacionado con el tratamiento de los Organismos Vivos Modificados.

Igualmente, aseguró que se desconoció la normatividad internacional en la materia, en particular el “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”, incorporado a su vez por la Ley 740 de 2002, que estableció que los Estados contratantes deberían adoptar las medidas legislativas, administrativas o las

que consideraran necesarias para darle aplicabilidad al mismo.

Indicó que el Gobierno Nacional desconoció el artículo 113 de la Constitución, el cual establece la división de poderes públicos y que de acuerdo con los artículos 114 y 150 de la Carta Política, corresponde al Congreso de la República legislar, siendo esta función, una competencia exclusiva de éste órgano del poder público.

Señaló que el numeral 8° del artículo 52, de la Ley 99 de 1993 estableció que el Ministerio de Ambiente otorgaría de manera privativa licencia ambiental para la producción e importación de pesticidas y aquellas sustancias o productos sujetos a controles por virtud de tratados, convenios y protocolos internacionales.

Teniendo en cuenta que la Ley 740 de 2002 aprobó el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, este automáticamente se subsume en el numeral 8 del artículo 52 de la Ley 99 de 1993, lo que obligaría a que se tramite la respectiva licencia ambiental cuando se desarrollen actividades con Organismos Vivos Modificados.

Concluyó que el Consejo de Estado desconoció y desobedeció los principios y garantías consagradas en el ordenamiento superior como quiera que el Decreto Reglamentario contradice los tratados internacionales suscritos por el Gobierno Nacional, vulnerando sus derechos fundamentales.

3. Trámite impartido a la acción de tutela

Con fundamento en los hechos expuestos, el ciudadano Germán Vélez Ortiz invocó la protección del derecho fundamental a la igualdad, al debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Solicitó que se tuviera en cuenta la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera dentro de la acción popular en materia de Organismos Vivos Modificados el 4 de febrero de 2005, en la que indicó que la importación, manejo, tránsito, manipulación, desarrollo y comercialización de Organismos Vivos Modificados deberían contar con la respectiva licencia ambiental. Situación que fue ignorada por esa misma Corporación en el fallo del 5 de marzo de 2015, la falta de motivación del fallo atacado y la violación directa de la Constitución por parte del Consejo de Estado al decidir sobre la simple nulidad del Decreto Reglamentario 4525 de 2005.

4. Traslado y contestación de la demanda

El 5 de mayo de 2017, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A admitió la acción de tutela impulsada por el ciudadano Germán Vélez Ortiz, contra la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera de esa misma Corporación, que negó la nulidad simple del Decreto 4525 de 2005 y, en consecuencia, dispuso correr traslado a la autoridad acusada, las partes y los terceros interesados dentro del proceso para que emitieran su concepto sobre los hechos.

Al respecto se pronunciaron los siguientes sujetos procesales e intervinientes:

4.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mediante escrito del 9 de mayo de 2017[19] la apoderada judicial de la entidad, Ana Rosalba Rojas Gasca, solicitó denegar las pretensiones de la acción de tutela y la desvinculación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; argumentó la falta de legitimidad por pasiva, toda vez que dicha cartera no tiene asignadas funciones y competencias para expedir licencias ambientales, facultades que se encuentran en cabeza de la Autoridad de Licencias Ambientales (ANLA), de conformidad con el Decreto 3573 de 2011.

4.2. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

En escrito del 9 de mayo de 2017[20], Edward Daza Guevara, en su calidad de Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Jurídica de la Entidad, respondió al requerimiento, solicitó desvincular al Ministerio de la acción de tutela y declarar su improcedencia, con base en la falta de competencia sobre la materia objeto de debate y la inexistencia de causales jurídicas que justificaran la viabilidad del mecanismo constitucional.

5. Decisiones adoptadas por las autoridades judiciales

Primera instancia

5.1. En sentencia del 25 de mayo de 2017, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A rechazó por improcedente la acción de tutela promovida por la “Corporación Grupo Semillas”, contra la providencia del 5 de marzo de 2015 por carecer del requisito de inmediatez, comoquiera que habían transcurrido más de dos años desde la promulgación del fallo, hasta la fecha en que se atacó el mismo.

Igualmente, negó “el amparo sobre los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad y acceso a la administración de justicia, promovido por el Grupo Semillas en contra de la providencia del 14 de octubre de 2016, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado”[21].

Impugnación

5.2. Inconforme con la decisión adoptada por el juez de tutela de primera instancia, el ciudadano Germán Vélez Ortiz impugnó el fallo. Manifestó que:

5.2.1. La acción de tutela está dirigida contra el fallo del 5 de marzo de 2015 y no contra la providencia del 14 de octubre de 2016 como afirmó el juez de instancia.

5.2.2. El término que se debe tener en cuenta para estudiar si se cumple con el requisito de inmediatez no debe ser contado desde el 5 de marzo de 2015, sino desde el 14 de octubre de 2016, fecha en la que se resolvió la solicitud de nulidad procesal y desde la cual quedó en firme el fallo de nulidad simple contra el Decreto 4525 de 2005.

5.2.3. Y que, desde el 14 de octubre de 2016 hasta el 21 de abril de 2017, fecha en la que se formuló la acción de tutela contra providencia judicial, transcurrieron 6 meses, término prudente para cumplir con el requisito de inmediatez.

Segunda instancia

5.3. En sentencia del 17 de agosto de 2017, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, confirmó el fallo del 25 de mayo de ese mismo año, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Subsección A, Sección Segunda de esa Corporación, que rechazó la acción de tutela por incumplir el requisito de inmediatez.

Aseguró que la notificación del fallo atacado tuvo lugar el 11 de mayo de 2015, y que la acción de tutela fue impulsada el 21 de abril de 2017, lo que evidencia que transcurrieron más de 6 meses, término establecido por esa Corporación para determinar la inmediatez como requisito de procedencia.

Aunado a lo anterior aseguró el ad quem que la acción de tutela no se puede constituir en una tercera instancia judicial, en la cual se pretenda debatir las inconformidades planteadas dentro del trámite ordinario.

6. Actuaciones en sede revisión

6.1. Mediante auto del 27 de octubre de 2017, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez seleccionó el expediente de la referencia y lo asignó al Magistrado Alberto Rojas Ríos para proyectar la decisión de revisión, de conformidad con el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio de selección objetivo: asunto novedoso[22].

6.2. Los ciudadanos Gloria Elena Erazo Garnica[23], Carlos Escobar Uribe, Martha Liliana Cardona, Diana Milena Murcia [24], Laura Mateus Moreno[25], Álvaro Martínez de la Vega en representación de la “Fundación País XXI” , el profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Doctor Moisés Wasserman Lerner, Jorge Enrique Bedoya Vizcaya en representación de la Sociedad de Agricultores de Colombia, Eder Eduardo Espitia Estrada, Cacique Mayor Regional del Pueblo Zenú, Alba Marleny Portillo Calvache en representación de la Red de Guardianes de Semillas de Vida[26], Arnobia Moreno Andica, Gobernadora Indígena de Cañamomo y Lomapieta[27] y Soraya Gutiérrez presidente de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo Arguello[28], coadyuvaron la acción de tutela formulada por el ciudadano Germán Vélez Ortiz.

6.3. Por su parte, los ciudadanos Diego Fernando Villanueva Jefe del Departamento de Ciencias Biológicas de la Universidad EAFIT, la Doctora Elizabeth Hodson de Jaramillo Profesora emérita de la Universidad Javeriana, Carlos Gustavo Cano profesor de la Universidad de los Andes[29], Gonzalo Andrés Moreno Gómez, en representación de la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores “ASOCOLFLORES” [30] y Arnulfo Cupitra Ortiz[31], en su calidad de agricultor del municipio de Natagaima-Tolima, manifestaron su apoyo al fallo proferido por el Consejo de Estado, y solicitaron dejarlo en firme.

7. Material probatorio relevante que obra en el expediente

7.1. Concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado el 23 de noviembre de 2005, relacionado con la normatividad aplicable a la transferencia,

manipulación y utilización de Organismos Vivos Modificados, la viabilidad para que el Gobierno Nacional proferiera el Decreto Reglamentario de la Ley 740 de 2002 y la necesidad o no de contar con licencia ambiental para desarrollar proyectos con Organismos Vivos Modificados. Cuaderno principal, folios 97-110.

7.2. Oficio del 20 de febrero de 2017, remitido por el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), en el que señala la regulación vigente en materia de Organismos Vivos Modificados y enuncia las funciones que desarrolla esa entidad para dar cumplimiento al mencionado ordenamiento legal. Cuaderno principal, folios 169 - 170.

7.3. Solicitud de simple nulidad del Decreto 4525 de 2005, por considerar que vulneraba el Decreto 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993 y la Ley 740 de 2002. Cuaderno principal, folios 127 - 142.

8. Solicitud del Magistrado Ponente para que la Sala Plena conozca y decida el asunto de la referencia

8.1. Con base en el artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015[32], el 15 de diciembre de 2017, el Magistrado Ponente solicitó a la Sala Plena de la Corte Constitucional que conociera y decidiera la presente acción de tutela, toda vez que, el asunto de la referencia implica la resolución de la acción de tutela formulada por el ciudadano Germán Alonso Vélez Ortiz contra la sentencia dictada en el marco del medio de control de nulidad simple proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera el 5 de marzo de 2015.

8.2. En sesión celebrada el 31 de enero de 2018, la Sala Plena examinó y accedió a lo solicitado por el Magistrado Ponente, por lo cual se dio cumplimiento mediante Auto del 21 de febrero del año en curso.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte es competente para conocer la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en virtud del Auto del 27 de octubre 2017 proferido por la Sala de Selección Número Diez de esta Corporación, que decidió someter a revisión el presente asunto.

2. Presentación del caso, planteamiento del problema jurídico y estructura de la decisión

En el presente asunto se revisa la acción de tutela presentada contra la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera dentro del proceso de nulidad simple en el que se atacó el Decreto 4525 de 2005. El accionante considera que dicho pronunciamiento viola directamente la Constitución Política, careció de motivación y desconoció la sentencia proferida por el Consejo de Estado del 4 de febrero de 2005 dentro de la acción popular en la que la Sección Primera de dicha Corporación estudió si era necesario que la empresa Monsanto

Colombiana INC tramitara licencia ambiental para ingresar cincuenta toneladas de semillas genéticamente modificadas.

De conformidad con los hechos expuestos, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Cumple con los requisitos generales de procedencia la acción de tutela de la referencia, que censura la sentencia de simple nulidad del 5 de marzo de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sección?

De resultar afirmativa la respuesta al anterior problema jurídico, la Sala deberá responder los siguientes interrogantes:

(ii) ¿Vulnera el derecho fundamental a la igualdad, el debido proceso y acceso a la administración de justicia la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, al no tener en cuenta el fallo del 4 de febrero de 2005 emitido por esa misma entidad dentro de un proceso de acción popular en el cual estableció que las actividades relacionadas con Organismos Vivos Modificados requieren de licencia ambiental?

(iii) ¿Vulnera los derechos fundamentales indicados por el accionante la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, al presuntamente carecer de motivación?

(iv) ¿Viola directamente la Constitución la sentencia del 5 de marzo de 2015, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera?

2.1. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencia judicial. Reiteración de jurisprudencia

La procedencia excepcional de la acción de tutela contra providencias judiciales ha sido abordada por esta Corporación en múltiples ocasiones, por lo que la Sala Plena repasará las premisas en que se fundamenta esta posibilidad y las reglas establecidas para el examen en un caso concreto.

La Corte Constitucional estudió la posibilidad excepcional de controvertir una providencia judicial y por ello decantó el concepto de vía de hecho. La evolución de la jurisprudencia constitucional ha permitido concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, por lo que se desarrolló el concepto de causales genéricas de procedibilidad de la acción. Con el fin de orientar a los jueces constitucionales y determinar unos parámetros uniformes que permitieran establecer en qué eventos es procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-590 de 2005 y SU-913 de 2009, sistematizó y unificó los requisitos de procedencia y las razones o motivos de procedibilidad de la tutela contra sentencia y expresó que “no solo se trata de los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin

argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad)”[33].

Esta situación se viabiliza en los casos en los que un operador judicial decide un conflicto desconociendo el ordenamiento vigente, lo que conlleva a una vulneración de los derechos fundamentales de una de las partes. Al respecto ha expresado esta Corporación:

“Tal comportamiento puede traducirse en (1.) la utilización de un poder concedido al juez por el derecho para un fin manifiestamente no previsto en las disposiciones legales (defecto sustantivo), (2.) en el ejercicio de una atribución por un órgano que claramente no es su titular (defecto orgánico), (3.) en la aplicación del derecho sin contar, de manera protuberante, con el apoyo de los hechos determinantes del supuesto legal a partir de pruebas válidas (defecto fáctico), o (4.) en la actuación manifiestamente por fuera del procedimiento establecido (defecto procedimental). Esta carencia sustancial de poder o de desviación del otorgado por la ley, revelan (i.) una manifiesta desconexión entre lo establecido en el ordenamiento y la voluntad del funcionario judicial (que aparejará su descalificación como acto judicial) y (ii.) una clara violación de los derechos fundamentales de quien sufre las consecuencias del acto arbitrario”[34].

El fundamento jurisprudencial de esta decisión se encuentra en la sentencia C-590 de 2005 la cual estableció que es procedente la acción de tutela por vía de hecho cuando se cumplan una serie de requisitos generales y específicos.

Los requisitos generales son los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional. Como ya se mencionó, el juez constitucional no puede entrar a estudiar cuestiones que no tienen una clara y marcada importancia constitucional so pena de involucrarse en asuntos que corresponde definir a otras jurisdicciones. En consecuencia, el juez de tutela debe indicar con toda claridad y de forma expresa porqué la cuestión que entra a resolver es genuinamente una cuestión de relevancia constitucional que afecta los derechos fundamentales de las partes.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración. De

lo contrario, esto es, de permitir que la acción de tutela proceda meses o aún años después de proferida la decisión, se sacrificarían los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica ya que sobre todas las decisiones judiciales se cerniría una absoluta incertidumbre que las desdibujaría como mecanismos institucionales legítimos de resolución de conflictos.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible. Esta exigencia es comprensible pues, sin que la acción de tutela llegue a rodearse de unas exigencias formales contrarias a su naturaleza y no previstas por el constituyente, sí es menester que el actor tenga claridad en cuanto al fundamento de la afectación de derechos que imputa a la decisión judicial, que la haya planteado al interior del proceso y que dé cuenta de todo ello al momento de pretender la protección constitucional de sus derechos.

f. Que no se trate de sentencias de tutela. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas"[35].

En lo que tiene que ver con los requisitos específicos, la sentencia C-590 de 2005 enunció que los mismos se circunscribían a los siguientes presupuestos:

"a. Defecto orgánico, que se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello.

b. Defecto procedimental absoluto, que se origina cuando el juez actuó completamente al margen del procedimiento establecido.

c. Defecto fáctico, que surge cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal en el que se sustenta la decisión.

d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

f. Error inducido, que se presenta cuando el juez o tribunal fue víctima de un engaño por parte de terceros y ese engaño lo condujo a la toma de una decisión que afecta derechos fundamentales.

g. Decisión sin motivación, que implica el incumplimiento de los servidores judiciales de dar cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos de sus decisiones en el entendido que precisamente en esa motivación reposa la legitimidad de su órbita funcional.

h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado.

i. Violación directa de la Constitución”.

2.2. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

2.2.1. Requisitos generales de procedibilidad

2.2.1.1. Relevancia constitucional. En relación con este requisito la Corte ha indicado que un caso cumple con este requisito cuando “el asunto puesto a consideración de esta Corporación, revista una gran trascendencia para la interpretación del estatuto superior, para su aplicación o en procura de su desarrollo eficaz, así como para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.”[36]

En el presente caso, se ataca un fallo de simple nulidad proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, por considerar que se desconoció el precedente judicial de esa misma Corporación, la sentencia careció de motivación y violó directamente la Constitución Política.

La Sala encuentra que el asunto reviste relevancia constitucional en la medida en que se discute la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, en un caso que compromete la posible afectación del medio ambiente, en particular, de los recursos naturales relacionados con organismos vivos modificados. Bajo tal entendido, el caso no solamente se relaciona con el interés de las partes del proceso ordinario objeto de tutela, sino que repercute en valores de orden constitucional -el medio ambiente y los recursos naturales- de todos los habitantes de la nación. Por tal motivo, el requisito está satisfecho.

2.2.1.2. Inmediatez. En relación con este requisito, la Sala considera que la sentencia objeto de la demanda de tutela no cumple el plazo razonable en la materia pues la decisión censurada fue emitida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, el 5 de marzo de 2015 y la acción de amparo fue formulada el 21 de abril de 2017. Lo anterior con base en las razones que se exponen a continuación.

2.2.1.2.1. En primer lugar, se evidencia que una vez resuelto el proceso de nulidad simple contra el Decreto 4525 de 2005, el 19 de mayo de 2015, el ciudadano Germán Vélez Ortiz solicitó que se declarara la nulidad procesal de todo lo actuado, de acuerdo con el artículo 135[37] de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), por no tenerse en cuenta como precedente la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso

Administrativa, Sección Primera, del 4 de febrero de 2005 dentro de un proceso de acción popular. Adicionalmente, alegó que el fallo no había sido debidamente motivado y que había violado directamente la Constitución y, por tanto, incurrió en vicios de nulidad según lo dispuesto en el artículo 133 del Código General del Proceso[38].

El referido incidente de nulidad procesal fue resuelto el 14 de octubre de 2016, y la “Corporación Grupo Semillas” promovió la acción de tutela el 21 de abril de 2017. No obstante, la demanda de amparo se formuló específicamente en contra de la sentencia de simple nulidad proferida por el Consejo de Estado, Sección Primera el 5 de mayo de 2015, y no así en contra del incidente de nulidad procesal. Esta situación conlleva dos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para analizar el requisito de inmediatez.

En esta medida, la censura constitucional se dirige, concretamente, en contra de la sentencia del proceso ordinario de nulidad simple, sin que se realice ninguna consideración sobre el incidente de nulidad procesal que se adelantó en la materia.

En segundo lugar, en caso de tomar como referente esta última actuación –la providencia que resolvió la nulidad procesal– no existe una justificación que explique la inactividad del actor para presentar la demanda de tutela, pues el incidente se resolvió el 14 de octubre de 2016 y la acción de tutela se presentó el 21 de abril de 2017. Es decir, se está en presencia de una tardanza injustificada en la utilización del mecanismo constitucional.

Sobre este particular, esta Corporación ha considerado que la inmediatez implica que “la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración”, también ha indicado que “el denominado requisito de inmediatez hace referencia a la carga que tienen los accionantes de interponer la tutela dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o vulneración a sus derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia”[39].

Esta Corte ha señalado que para que se cumpla con el presupuesto de inmediatez, “la acción de tutela debe ser utilizada en un término prudencial, esto es, con cierta proximidad y consecuencia a la ocurrencia de los hechos que se dicen violatorios y/o amenazantes de derechos fundamentales, pues es claro que la solicitud de amparo pierde su sentido y su razón de ser como mecanismo excepcional y expedito de protección, si el paso del tiempo, lejos de ser razonable, desvirtúa la inminencia y necesidad de protección constitucional”[40].

Lo anterior, sin olvidar que la Corte ha sido enfática en señalar que en materia de acción de tutela no existe un término caducidad, pues un término específico contrariaría “lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella puede intentarse en todo momento.”[41]

En desarrollo de este requisito, la sentencia C-590 de 2005 señaló que las acciones de tutela se deben interponer en un término razonable y proporcionado desde que se generó el hecho vulnerador, con la finalidad de no sacrificar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica[42].

Bajo tal entendido, la Corte encuentra que en el caso sub examine, la demanda de amparo incoada por el ciudadano Germán Vélez Ortiz se presentó el 11 de mayo de 2015, y el incidente de nulidad procesal se desató el 14 de octubre de 2016, sin embargo, el accionante no sustentó las razones por las cuales se omitió adelantar este trámite de forma más célere.

En síntesis, el fallo atacado y del que se predica la vulneración del derecho fundamental al debido proceso fue notificado el 11 de mayo de 2015, en tanto la acción de tutela fue formulada el 21 de abril de 2017, situación que a todas luces demuestra que no se cumple con el requisito de la inmediatez. Al tomar como referencia el incidente de nulidad promovido dentro del mismo proceso, tampoco se evidencian las razones que justifiquen el retardo en la interposición de la acción de tutela, razón por la que esta se torna, en cualquier caso, improcedente.

2.2.1.3. Subsidiariedad. El proceso de nulidad simple consta de una única instancia, sin embargo, el accionante solicitó la nulidad procesal, situación que está debidamente probada dentro del expediente.

Sobre este aspecto es importante señalar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que las sentencias dictadas por las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado pueden ser objeto del recurso extraordinario de revisión. Las causales para que este recurso proceda se encuentran establecidas en el artículo 250 de la Ley 1437 de 2011, y corresponden a las siguientes:

“1. Haberse encontrado o recobrado después de dictada la sentencia documentos decisivos, con los cuales se hubiera podido proferir una decisión diferente y que el recurrente no pudo aportarlos al proceso por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

2. Haberse dictado la sentencia con fundamento en documentos falsos o adulterados.

3. Haberse dictado la sentencia con base en dictamen de peritos condenados penalmente por ilícitos cometidos en su expedición.

4. Haberse dictado sentencia penal que declare que hubo violencia o cohecho en el pronunciamiento de la sentencia.

5. Existir nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación.

6. Aparecer, después de dictada la sentencia a favor de una persona, otra con mejor derecho para reclamar.

7. No tener la persona en cuyo favor se decretó una prestación periódica, al tiempo del reconocimiento, la aptitud legal necesaria o perder esa aptitud con posterioridad a la sentencia o sobrevenir alguna de las causales legales para su pérdida.

8. Ser la sentencia contraria a otra anterior que constituya cosa juzgada entre las partes del proceso en que aquella fue dictada. Sin embargo, no habrá lugar a revisión si en el

segundo proceso se propuso la excepción de cosa juzgada y fue rechazada”. (Énfasis propio)

Analizadas las causales, la Corte encuentra que, si para el accionante la sentencia estaba viciada de nulidad, lo que procedía era el recurso extraordinario de revisión y no el incidente de nulidad que propuso y que fue rechazado. Sobre el particular la sentencia T-553 de 2012 consideró:

“Ahora bien, respecto de los recursos extraordinarios el único de éstos que finalmente procedería para atacar la sentencia del Tribunal demandado y salvaguardar los derechos fundamentales de los tutelantes, es el de revisión. No obstante, la Corte ha establecido reglas jurisprudenciales que permiten analizar si este medio de defensa judicial es idóneo y eficaz, al punto que desplace el recurso de amparo, lo cual ocurre cuando: “a) la única violación alegada sea el derecho al debido proceso y, eventualmente, la de otros derechos que no tienen carácter fundamental, o b) cuando el derecho fundamental cuya protección se solicita sea susceptible de ser protegido de manera integral dentro del trámite del recurso, porque concurren en él (i) causales de revisión evidentemente dirigidas a salvaguardar dicho derecho, y (ii) en caso de prosperar el recurso, decisiones que restauran de forma suficiente y oportuna el derecho” [43].

Igualmente, esta Corporación ha sido enfática al afirmar, respecto del recurso extraordinario de revisión, que “el mecanismo ordinario es idóneo y eficaz, (y que) el actor debe estar en la capacidad de encuadrar el defecto que considera tiene la sentencia dentro de alguna de las causales taxativas establecidas en el código correspondiente. De lo contrario, no puede considerarse improcedente la tutela”[44].

De acuerdo con el actuar del tutelante, el yerro alegado dentro del incidente de nulidad procesal, se encuadra dentro del numeral 5° del artículo 250 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esto es “existir una nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación”, situación que por tanto debió resolverse a través del recurso extraordinario de revisión, el cual aparece idóneo si de resolver una nulidad originada en la sentencia es de lo que se trata.

En suma, la Corte estima que para que proceda la tutela contra providencias judiciales, el accionante debía cumplir con los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación con la finalidad de proteger los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, así como realizar la coherencia y consistencia del sistema jurídico.

Como consecuencia del análisis de procedibilidad la Sala Plena procederá a confirmar las sentencias del 25 de mayo de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, y del 17 de agosto de 2017, dictada por la Sección Cuarta de esa misma Corporación, por las cuales se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano GERMÁN VÉLEZ ORTIZ, por las razones expuestas en la presente sentencia.

3. Síntesis de la decisión

En el presente caso la Sala Plena resolvió la acción de tutela formulada por el ciudadano Germán Vélez Ortiz, en representación de la “Corporación Grupo Semillas”, contra el fallo del 5 de marzo de 2015, proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, dentro del proceso de nulidad simple contra el Decreto 4525 de 2005 (marco regulatorio de los Organismos Vivos Modificados -OVM-).

El accionante alegó la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y al acceso a la administración de justicia, fundado en tres razones: (i) la decisión demandada presuntamente había desconocido el precedente judicial del Consejo de Estado en materia de licencias ambientales para Organismos Vivos Modificados, dispuesto en los términos de la sentencia proferida el 4 de febrero de 2005, dentro de un acción popular promovida contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; (ii) el fallo acusa supuestamente falta de motivación al no tener en cuenta la extralimitación de funciones en que incurrió el Gobierno Nacional al emitir el Decreto Reglamentario 4525 de 2005; y (iii) presenta viola directamente la Constitución al desconocer los artículos 6, 78, 79, 80, 113, 114, 121 y 150 superiores.

Estudiados los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional, esta Corte evidenció que el accionante no cumplió con el presupuesto de inmediatez, toda vez que la tutela fue formulada después de haber sido notificada de la decisión que pretende impugnar, alegando que el fallo desconoció el precedente jurisprudencial, careció de motivación y violó directamente la Constitución.

A más de lo anterior, la Sala Plena precisa que si bien el accionante había promovido incidente de nulidad ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, este fue decidido negando su pretensión por cuanto las causales alegadas por el accionante no se encuentran dentro de las establecidas en los artículos 140 y 141 del Código de Procedimiento Civil[45]. Esta circunstancia no justifica entonces la inactividad del actor para interponer la acción de tutela, toda vez que la nulidad formulada fue ostensiblemente contraevidente, y no tenía la virtualidad de enervar el requisito de inmediatez en la formulación de la acción de tutela. A lo anterior, se suma que, decidido el incidente de nulidad procesal, el accionante demoró seis (6) meses y siete (7) días para plantear su pretensión, sin cumplir con un plazo razonable para presentar el amparo constitucional, toda vez que se superó sin justificación válida el término prudencial para la oportuna formulación de la acción de tutela.

En conclusión, el actor no acudió con inmediatez a la jurisdicción constitucional en busca del amparo invocada, sin razón que justificara su tardanza.

Por otra parte, al analizar el requisito de subsidiaridad se constató que el actor promovió un incidente de nulidad procesal, fundando en las mismas causales de la acción de tutela (desconocimiento del precedente, ausencia de motivación y violación directa de la Constitución), con el fin de que se decretara la nulidad de la sentencia dentro del proceso de simple nulidad del Decreto 4525 de 2005. Al respecto, la Corte advirtió que en el caso bajo estudio el mecanismo idóneo para controvertir una nulidad originada en la sentencia no era el incidente de nulidad propuesto sino el recurso extraordinario de revisión, que según lo establecido en el numeral 5° del artículo 250 del CPACA permite controvertir “la

nulidad originada en la sentencia que puso fin al proceso y contra la que no procede recurso de apelación". Sin embargo, el accionante no acudió a este instrumento procesal para que el Consejo de Estado evaluara los defectos alegados en que pudo incurrir la decisión accionada y atendiera su reclamo ius-fundamental.

Lo dicho constituía el estándar que permitiera asumir como plenamente cumplido el presupuesto de subsidiariedad, para de esta suerte abrirle paso a la acción de tutela de que se ocupa ahora la Sala Plena de la Corte Constitucional.

Por las anteriores razones, la Sala Plena confirma las sentencias del 25 de mayo de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, y del 17 de agosto de 2017, emitida por la Sección Cuarta de esa misma Corporación, por las cuales se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano GERMÁN VÉLEZ ORTIZ, de conformidad con la parte motiva de este proveído.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR las sentencias del 25 de mayo de 2017, proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A, y del 17 de agosto de 2017, emitida por la Sección Cuarta de esa misma Corporación, por las cuales se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano GERMÁN VÉLEZ ORTIZ, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] “Por medio el cual se reglamenta la Ley 740 de 2002”.

[3] “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

[4] “Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000)”.

[5] (Organismo Vivo Modificado). Cualquier organismo que posea una combinación nueva de material genético, que se haya obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna. Decreto 4525 de 2005, (en adelante OVM).

[6] Artículo 20, Decreto 4525 de 2005.

[7] Cuaderno principal, folios 49-96.

[8] *Ibíd*em, folio 87.

[9] Cuaderno principal, folios 162-164.

[10] *Ibíd*em, folios 165-168.

[11] Ibídem, folio 167.

[12] Ver cuaderno principal fallo de primera instancia de la acción de tutela, folio 259 y fallo de segunda instancia folio 287.

[13] Ibídem, folios 1-43.

[14] La Sala precisa que a lo largo del escrito de tutela el accionante hace referencia a distintos pronunciamientos judiciales, especialmente de la Corte Constitucional, respecto de diferentes temas. No obstante lo anterior, en la demanda se argumenta que es la sentencia de la Sección Primera del Consejo de Estado del 4 de febrero de 2005, proferida dentro de la demanda de acción popular a la que se hace referencia en este acápite, la única que se había pronunciado de manera específica y directa sobre la posibilidad de exigir licencias ambientales en materia de Organismos Vivos Modificados, razón por la que constituía precedente directo para la providencia judicial que se demanda en la tutela objeto de revisión. Por ello, el planteamiento del cargo por desconocimiento del precedente se referirá a este pronunciamiento y no a otros, que si bien hacen parte de los fundamentos de la demanda, no se refieren, en sentido estricto, al cargo por desconocimiento del precedente.

[15] Cuaderno principal, folio 6.

[16] Expediente No AP-25000-23-27-000-2003-00181-02. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera.

[17] “Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica”.

[18] Cuaderno principal, folio 34.

[19] Cuaderno principal, folios 220-239.

[20] Cuaderno principal, folios 244-246.

[21] Ibídem, folio 266.

[22] Cuaderno Corte Constitucional. Folio 12.

[23] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 23-32.

[24] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 33-61.

[25] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 62-81.

[26] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 89-127, 136-155 y 158-163.

[27] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 165-176.

[28] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 183-216.

[29] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 128-135 y 156-157.

[30] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 178-181.

[31] Cuaderno Corte Constitucional. Folios 218-222.

[32] “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

[33] Sentencia C-590 de 2005.

[34] Sentencia T-808 de 2006.

[35] Sentencia C-590 de 2005.

[36] Sentencia T-635 de 2010.

[37] “ARTÍCULO 135. REQUISITOS PARA ALEGAR LA NULIDAD. La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, expresar la causal invocada y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer. // No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla. // La nulidad por indebida representación o por falta de notificación o emplazamiento solo podrá ser alegada por la persona afectada. // El juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas, o la que se proponga después de saneada o por quien carezca de legitimación.”

[38] “ARTÍCULO 133: CAUSALES DE NULIDAD. El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: // 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia. // 2. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.// 3. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si, en estos casos, se reanuda antes de la oportunidad debida. // 4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder. // 5. Cuando se omiten las oportunidades para solicitar, decretar o practicar pruebas, o cuando se omite la práctica de una prueba que de acuerdo con la ley sea obligatoria. // 6. Cuando se omite la oportunidad para alegar de conclusión o para sustentar un recurso o descorrer su traslado. // 7. Cuando la sentencia se profiera por un juez distinto del que escuchó los alegatos de conclusión o la sustentación del recurso de apelación. // 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación del auto admisorio de la demanda a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas que deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público o a cualquier otra persona o entidad que de acuerdo con la ley debió ser citado. // Cuando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta del auto admisorio de la demanda o del mandamiento de

pago, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que se haya saneado en la forma establecida en este código.”

[39] Sentencia T-539 de 2015. En este fallo de tutela se definió el requisito de inmediatez como la carga que tienen los accionantes de interponer la acción dentro de un plazo razonable y propicio, a partir del hecho generador de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales.

[40] Sentencia SU-439 de 2017. Acción de tutela formulada por Agropecuaria El Roble del Caribe S.A.S. contra la Superintendencia Nacional de Salud.

[41] Sentencia C-543 de 1992, criterio reiterado en las sentencias SU-161 de 1999, T-684 de 2003, T-594 de 2008, T-189 de 2009, T-265 de 2009, T-739 de 2010 y T-661 de 2011.

[42] Ver sentencias T-01 de 1992, SU-961 de 1999, T-461 de 2001, T-105 de 2002, T-173 de 2002, T-728 de 2003, T-764 de 2004, T-802 de 2004, T-315 de 2005 y C-590 de 2005, entre otras.

[43] Acción de tutela instaurada por Carmen Cecilia Álvarez Priolo y José Antonio Arnedo Álvarez contra el Tribunal Contencioso Administrativo de Bolívar. Dicha sentencia indicó que el recurso de revisión procede cuando se cumpla al menos una de las causales establecidas en el ordenamiento legal, situación que hace procedente el uso de la acción de tutela.

[44] Sentencia C-649 de 2011.

[45] Auto del 14 de octubre de 2016, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado 11001 0324 000 2008 00367 00. Magistrado Ponente; Guillermo Vargas Ayala.