

Sentencia T-1086/05

ACCION DE TUTELA-Agotamiento de la vía gubernativa como requisito de procedibilidad

ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Criterio para determinar la procedencia de la acción.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Estructura fundamental de protección de los ecosistemas regionales

MEDIO AMBIENTE-Licencia ambiental dentro del contexto del sistema constitucional de protección

DEBIDO PROCESO-Corporación Autónoma Regional actúa como juez y parte al interior de proceso sancionatorio seguido en contra de la entidad accionante.

Peticionario: Sabrisky Point S.A. E.S.P.

Accionado: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D. C, veintisiete (27) de octubre de dos mil cinco (2005)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el 4 de noviembre de 2004, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Mosquera (Cundinamarca).

### I. ANTECEDENTES

El 15 de septiembre de 2004, la sociedad Sabrisky Point S.A. E.S.P., por intermedio de apoderado judicial, promovió acción de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), para la protección de su derecho fundamental al debido proceso, con fundamento en los siguientes

#### 1. Hechos de la demanda

a. La sociedad demandante afirma que, en agosto de 1981, la CAR adquirió el predio denominado Cruz Verde, ubicado en el municipio de Bojacá, que, posteriormente, en 1993, sería seleccionado para el establecimiento de un nuevo relleno sanitario, con base en los estudios realizados por la firma Hidroestudios.

a. Indica que, en 1999, la CAR, en asocio con la Gobernación de Cundinamarca, contrató un nuevo estudio denominado “Gerencia y elaboración de los términos de referencia para la concesión disposición final de residuos en Mondoñedo”, con la firma INDESA LTDA., con el objeto de analizar la viabilidad de otorgar en concesión el relleno sanitario “Nuevo Mondoñedo” que se establecería en el predio Cruz Verde.

a. Relata que, en diciembre de 1999, luego de la realización del estudio mencionado, la CAR y la Gobernación de Cundinamarca suscribieron el Convenio No. 354 por la suma de \$2.250'000.000, con el fin de aunar esfuerzos para llevar a cabo el proyecto “suministro y adecuación de terrenos para el manejo integrado y disposición de residuos sólidos en el sector de Mondoñedo del departamento de Cundinamarca”. Sostienen que la CAR aportó para el efecto la suma de \$1.260'000.000, representada en un lote del predio Cruz Verde, que ya había sido calificado como apto para el desarrollo del proyecto en 1993.

a. Expresa que, en el año 2000, la CAR y la Gobernación de Cundinamarca suscribieron una adición al Convenio No. 354 de 1999 en la que se señaló que la Gobernación aportaría la

suma adicional de \$672'756.000 y la CAR, por su parte, la suma de \$600'000.000, recursos que servirían de soporte para la contratación por el sistema de concesión del proyecto de disposición de residuos sólidos en Mondoñedo.

a. Manifiesta que, en diciembre de 2000, la CAR, la Gobernación de Cundinamarca y el municipio de Bojacá celebraron el Convenio No. 10, mediante el cual acordaron viabilizar y ejecutar el proyecto en mención.

a. Asegura que, mediante el contrato de concesión No. 001 de 2002, el departamento de Cundinamarca otorgó al consorcio Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo, conformado por las empresas Corpoaseo Total S.A. E.S.P., Velzea LTDA, Hera Holding Habitat, y Ecología y Restauración Ambiental S.L., el desarrollo de “la realización por el sistema de concesión, conforme al documento de condiciones invitación a presentar propuestas con pluralidad de oferentes y a este contrato los estudios, diseños, construcción y/o montaje, operación y mantenimiento, cierre, clausura y posclausura de las instalaciones de un sistema tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el departamento de Cundinamarca, en el área de Mondoñedo”.

a. Aduce que el consorcio Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo solicitó, en consecuencia, licencia ambiental para el efecto ante Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial - la cual se tramita bajo el número 2875 -, y no ante la CAR como correspondía de acuerdo con el parágrafo 3° del artículo 9° del Decreto 1180 de 2003, toda vez que el proyecto es cofinanciado por esta última entidad.

a. Por otra parte, señala que la firma Sabrisky Point es operadora del relleno sanitario Mondoñedo, ubicado en el predio contiguo a aquél donde se adelantará el proyecto para la construcción del relleno Nuevo Mondoñedo.

a. Asegura que, mediante Resolución No. 845 del 1° de junio de 2001, la CAR resolvió de fondo el proceso administrativo sancionatorio que adelantaba en su contra por falta de licencia ambiental y por contaminación ambiental, con fundamento en la denuncia presentada por el ciudadano Euralio Ramírez contra otro operador del relleno - Servigenerales -, y ordenó el cierre de la planta de tratamiento de residuos sólidos de Mondoñedo.

a. Indica que la CAR ha concedido varias prórrogas a la sociedad para ejecutar el cierre, en atención a que el Ministerio de Ambiente aún no ha expedido la licencia ambiental necesaria para poner en funcionamiento el relleno sanitario Nuevo Mondoñedo.

## 2. Argumentos de la demanda

Con fundamento en los anteriores hechos, la sociedad accionante aduce que la CAR actuó como juez y parte en el proceso sancionatorio que adelantó en su contra, dado que es evidente que desde 1993, tiene un notable interés en cerrar la actual planta de tratamiento de residuos sólidos de Mondoñedo, para así dar paso al establecimiento del relleno Nuevo Mondoñedo en el predio Cruz Verde de su propiedad.

En este orden, afirma que en atención al principio de imparcialidad consagrado en el Código Contencioso Administrativo, la CAR debía haberse declarado impedida para conocer del referido proceso, por tener un interés directo y actual en el proyecto “Consortio Sanitario Nuevo Mondoñedo”, cuya principal competencia es Sabrisky Point S.A. como administradora del actual relleno Mondoñedo.

Respecto a la contaminación ambiental que se le atribuye, alega que ésta se debe a 25 años de disposición inadecuada y antitécnica de basura en el área por los municipios de la región, disposición que comenzó antes de que la empresa se encargara de la administración del relleno sanitario. Por el contrario, asegura que Sabrisky Point ha tratado de aliviar dicha contaminación en la medida de sus posibilidades, aún a pesar de que los precios que cobra a los municipios están por debajo del costo real del servicio.

En adición, indica que la sociedad actuó confiando en la buena fe de la Administración y que tal confianza le impidió darse cuenta oportunamente de los reales intereses de la CAR para, así, haber hecho uso de los recursos de los que disponía. Por tanto, considera que, al quedar desvirtuada la buena fe de la accionada, las actuaciones desplegadas quedan viciadas de nulidad absoluta por violación del debido proceso, aún cuando los recursos no hayan podido ser agotados, por tratarse de una causa sobreviniente.

Agrega que las sanciones que le fueron impuestas no guardan relación alguna con las faltas enunciadas en el pliego de cargos formulado por la CAR, lo cual comporta una indeterminación que, a su juicio, deviene inconstitucional. Sobre este asunto, manifiesta que la Ley 99 de 1993 hace una enunciación genérica de las faltas y las sanciones, pero no establece parámetros de conexión entre unas y otras, lo cual impide a los investigados conocer de antemano la sanción a la que pueden ser condenados, en detrimento de su derecho de defensa. Asegura que, en el presente caso, tal indeterminación además fue aprovechada por la CAR en beneficio de sus propios intereses.

Por último, argumenta que no le es exigible una licencia ambiental, dado que la planta de tratamiento de residuos sólidos de Mondoñedo lleva operando más de 30 años, es decir, desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, ley en la que la CAR fundó su decisión.

Así las cosas, y en vista de que como la misma CAR lo ha reconocido, el cierre de la planta de Mondoñedo implicará para la región una afectación ambiental, sanitaria, social y económica de grandes proporciones - por cuanto aún no se cuenta con una alternativa para la disposición de basuras en la región-, la sociedad demandante expresa que la decisión de aquélla no debía haber sido el cierre del botadero, sino la tecnificación y conversión del mismo en un verdadero relleno sanitario. Al respecto, Sabrisky Point afirma que ya comenzó a realizar actividades de adecuación con fundamento en las ordenes dictadas por la CAR en el proceso sancionatorio aludido.

### 3. Pretensiones

A partir de las anteriores consideraciones, Sabrisky Point S.A. solicita que se declare la nulidad de todas las actuaciones surtidas por la CAR dentro del proceso sancionatorio No. 653 de 1999, y que el expediente sea remitido al Ministerio de Ambiente, Vivienda y

Desarrollo Territorial, como máxima autoridad ambiental, para que adelante el trámite al que haya lugar de manera imparcial.

#### 4. Respuesta de la entidad accionada

La CAR, en escrito del 23 de septiembre de 2004, se opuso a las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, en relación con la procedencia de la acción, indicó que en tanto existen otros mecanismos judiciales de defensa para obtener la nulidad de los actos administrativos con los que concluyó el proceso sancionatorio que se adelantó contra Sabrisky Point, la tutela es improcedente.

En segundo lugar, aseguró que la demanda contiene simples afirmaciones, apreciaciones y deducciones sobre las razones que fundamentan el acto administrativo que impuso la sanción a la accionante, pero sin soporte jurídico o técnico alguno.

En tercer lugar, afirmó que en Mondoñedo lo que opera es un botadero a cielo abierto y no un relleno sanitario, razón por la cual es necesaria la construcción de rellenos sanitarios nuevos localizados, diseñados, y operados adecuadamente para mitigar el impacto ambiental que genera la disposición de residuos sólidos en la región. Al respecto, precisó que los rellenos sanitarios continúan siendo la mejor opción para el manejo de tales residuos, por su economía y fácil administración, mientras los botaderos a cielo abierto son, por definición, incontrolados, operan en lugares no seleccionados técnicamente y son ambientalmente inseguros. Sobre este asunto concluyó:

“(…) En consecuencia, el botadero a cielo abierto representa riesgos inadmisibles para los seres humanos y el medio ambiente. Un botadero a cielo abierto típico se caracteriza por todas o la mayoría de las siguientes condiciones: Selección inadecuada del sitio. Carencia de orden y planificación. Abundancia de riesgos físicos. Disposición no controlada de residuos sólidos. Ninguna cobertura diaria, intermedia o final. Mínima o ninguna compactación. Ningún control de erosión o drenaje en el sitio. Ningún manejo de lixiviados. Ningún manejo de gas. Incendios que generan humos. Presencia de vectores y animales. Olores desagradables. Basura presente en las vías aledañas. Compra y venta de materiales recuperados: papel, botellas, cartón y chatarra. En resumen, el botadero presenta tantas

deficiencias y problemas que las únicas posibilidades son su saneamiento y clausura y su reemplazo por una instalación de disposición final que satisfaga las condiciones técnicas y ambientales de los rellenos sanitarios.”

Sin embargo, manifestó que el cierre de un botadero no puede darse sino hasta que exista un relleno sanitario en operación que lo sustituya, motivo por el cual, expresó, viene dilatando desde hace algunos años el cierre de Mondoñedo..

En este contexto, concluyó que la CAR ha cumplido cabalmente con las funciones que le han sido asignadas por la Constitución y la ley como autoridad ambiental, pues su deber es velar por qué para el manejo de residuos sólidos se utilicen los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y tecnología, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2811 de 1974.

#### 5. Decisión judicial que se revisa

Mediante sentencia del 4 de noviembre de 2004, el Juzgado Promiscuo Municipal de Mosquera (Cundinamarca) concedió el amparo solicitado por Sabrisky Point, por estimar que, efectivamente, la CAR había vulnerado su derecho al debido proceso al no haberse declarado impedida para conocer del proceso sancionatorio que adelantó en su contra. En efecto, el juez de instancia consideró que la CAR tenía un interés directo en el resultado del aludido proceso, como cofinanciadora del proyecto de relleno sanitario que reemplazará el botadero, razón por la cual el asunto debía ser de conocimiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de conformidad con el parágrafo 3° del artículo 9 del Decreto 1180 de 2003.

A esto agregó que no era posible oponer el argumento de la no impugnación oportuna de los actos administrativos emitidos dentro del proceso sancionatorio, toda vez que Sabrisky Point tuvo conocimiento de los hechos que ahora alega, con posterioridad al término de ejecutoria de aquellos.

En este contexto, declaró la nulidad de los actos proferidos dentro del proceso sancionatorio referido y ordenó el envío del expediente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El 11 de noviembre de 2004, la CAR presentó escrito de impugnación ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Mosquera, el cual fue rechazado por extemporaneidad. Por esta razón, en tanto la CAR sostenía que la impugnación había sido presentada oportunamente, promovió acción de tutela contra el referido despacho por vulneración de su derecho al debido proceso. En adición, la entidad demandada argumentaba que el referido juzgado carecía de competencia para conocer del asunto, toda vez que las corporaciones autónomas regionales son entidades autónomas de orden nacional, de manera que según lo dispuesto por el Decreto 1382 de 2000, los competentes para conocer de tutelas interpuestas en su contra son los jueces del circuito.

El Juzgado Civil del Circuito de Funza (Cundinamarca) concedió el amparo solicitado por la CAR por estimar, por una parte, que, el a-quo había incurrido en una vía de hecho por defecto orgánico, pues el competente para conocer del asunto era el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y, por otra, que el escrito de impugnación sí había sido registrado oportunamente por la CAR, contrario a lo afirmado por el juzgado.

El Juzgado Promiscuo Municipal de Mosquera impugnó esta providencia bajo el argumento de que la CAR no había agotado todos los mecanismos judiciales de defensa de los que disponía en contra del auto que rechazó su escrito de impugnación. Al respecto, indicó que lo que correspondía haber hecho a la CAR era reponer la decisión y solicitar copias para presentar posteriormente la respectiva queja.

La Sala Civil, Familia y Agraria del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cundinamarca conoció del asunto en segunda instancia y resolvió, en sentencia del 28 de marzo de 2005, revocar el fallo recurrido y declarar improcedente la acción promovida por la CAR, por las razones expuestas en la impugnación.

No obstante lo anterior, el Juzgado Promiscuo de Familia de Funza se ocupó de la impugnación presentada por la CAR en contra de la sentencia del 4 de noviembre de 2004, en cumplimiento del fallo de tutela proferido por el Juzgado Civil del Circuito de Funza, y decidió confirmarla por las mismas razones; sin embargo, esta sentencia perdió su sustento en tanto la providencia en cuyo cumplimiento tuvo lugar, fue revocada.

## 6. Pruebas

## 6.1 Aportadas por la sociedad demandante

a. Certificado de existencia y representación de la sociedad Sabrisky Point S.A. E.S.P. (fols. 2 a 5 C. 1).

a. Copia del contrato de concesión No. 001 de 2002 “Contrato Nuevo Mondoñedo”, celebrado entre el departamento de Cundinamarca y el Consorcio Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo, para la realización de “(...) los estudios, diseños, construcción y/o montaje, operación y mantenimiento, cierre, clausura y postclausura de las instalaciones de un Sistema para el Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Departamento de Cundinamarca en el área de Mondoñedo”, (fols. 6 a 29 C. 1).

a. Copia de la Resolución No. 1374 del 25 de agosto de 2000, por medio de la cual la Dirección General de la CAR resolvió declarar iniciado el trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de Sabrisky Point Ltda. y el señor Carlos Cubillos, como administradores del botadero denominado “Mondoñedo”, por los siguientes cargos (fols. 31 a 33 C. 1):

“1. Disponer residuos sólidos y/o basuras y/o desechos a cielo abierto sin tener en cuenta normas sanitarias ni técnico-ambientales adecuadas para su recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final y sin el permiso ambiental que debían obtener por parte de esta Corporación; 2. Contaminar los recursos aire, agua, suelo como consecuencia de la conducta descrita en el numeral anterior; 3. No contar con mecanismos de extracción y conducción de biogas que se genera en el botadero lo que se constituye en riesgo de explosión; 4. No realizar tratamiento técnico ambiental adecuado de los lixiviados que se generan por las basuras; 5. Realizar quemas a cielo abierto sin ningún tipo de técnica ocasionando incendios y por ende contaminación atmosférica; 6. No contar con el personal humano capacitado para laborar en el botadero; Tener personal laborando en el botadero sin

ningún tipo de protección contra las posibles lesiones, accidentes o infecciones a las que se encuentran expuestos; 8. No contar con el equipo técnico apropiado para las operaciones de manejo de residuos; 9. Alterar el paisaje de la zona de manera nociva e inadecuada, conductas que se estiman violatorias de la Constitución Política art. 8, Decreto 2811/74 art. 7, 8 literales a, b, c, h, j y l, 9 num. C, 34 lit. a y c; 35, 37, 179, 180, 182 literal b; Ley 9/79 arts. 34, 44, 58; Decreto 1753/94 art. 38; Decreto 948/95 arts. 26 y 30 y Resolución CAR Regional Funza 217/99.”

a. Copia de la Resolución No. 0845 del 1° de junio de 2001, mediante la cual la Subdirección Jurídica de la CAR resolvió de fondo el proceso administrativo de carácter sancionatorio adelantado contra los administradores del botadero de Mondoñedo, decidiendo: (i) declarar infractores de normas ambientales a la sociedad Sabrisky Point y al señor Carlos Cubillos, (ii) sancionar a los mismos con el cierre definitivo del botadero de basura denominado “Mondoñedo” ubicado sobre el margen izquierdo que conduce de Mosquera a La Mesa, y (iii) exigir a los sancionados la presentación de un plan de manejo ambiental de cierre del botadero, con un cronograma de actividades concreto. En esta resolución se aclaró, además, que si bien la denuncia que dio origen al proceso fue promovida contra Servigenerales S.A., en el curso del mismo se comprobó que dicha firma solamente se encargaba de la recolección y transporte de basuras, y que los operadores del basurero eran en realidad Sabrisky Point y el señor Carlos Cubillos (fols. 34 a 36).

a. Copia del oficio SMA-DS 694 del 24 de junio de 2004, enviado por la Secretaría del Medio Ambiente de la Gobernación de Cundinamarca al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en respuesta a la comunicación 2010 2.37492 del 9 de junio de 2004. En este oficio la Gobernación informa (fols. 37 a 40 C. 1):

(i) Que el proyecto de concesión del relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo se soportó, entre otros, en el Convenio No. 354 de 1999, suscrito entre el departamento de Cundinamarca y la CAR, por un valor de \$2.260'000.000, cuyo objeto es “(...) aunar esfuerzos para llevar a cabo el proyecto: ‘Suministro y adecuación de terrenos para el manejo integrado y disposición de residuos sólidos en el sector de Mondoñedo del Departamento de Cundinamarca’, y para el

que la CAR aportó la suma de \$1.260'000.000, representados en un lote que hace parte de un predio de mayor extensión denominado Cruz Verde, que fue calificado como apto para el desarrollo de un sistema de disposición final de residuos sólidos por la firma Hidroestudios S.A.

(ii) Que mediante convenio de aclaración y complementación del 28 de diciembre de 2001, se estableció que la CAR actuaría como simple cofinanciador del proyecto, que no sería parte del contrato de concesión, tampoco evaluaría las propuestas ni incidiría en la selección del contratista.

(iii) Que el departamento de Cundinamarca ejecuta y apoya el desarrollo del proyecto regional "Relleno Sanitario de Mondoñedo", de acuerdo con las políticas trazadas por anteriores administraciones.

a. Copia de la carta enviada por la CAR, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, informando que la corporación tiene las siguientes obligaciones en relación con la ejecución del proyecto "Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo": (i) entregar al departamento de Cundinamarca parte del predio denominado Cruz Verde, ubicado en el municipio de Bojacá, cuyo valor se estima en \$1.270'000.000; (ii) prestar asesoría técnica para la elaboración de los términos de referencia de la licitación; y (iii) facilitar los estudios y demás documentos que posea para la concreción del proyecto.

En este documento además aclaró que la CAR sólo actúa como cofinanciadora y no como parte del contrato de concesión, y, respecto del proceso sancionatorio adelantado contra Sabrisky Point, señaló las medidas y decisiones que se habían adoptado (fols. 41 a 48 C. 1).

a. Copia de la comunicación enviada por la Directora General de la CAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicitando agilizar la convocatoria de la audiencia pública instada por la Procuraduría General de la Nación para poder dar inicio al proyecto "Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo" (fol. 68 C. 1).

a. Copia del informe técnico SGAC-229 del 16 de julio de 2004, en el que la Subdirección Gestión Ambiental Compartida de la CAR (i) da cuenta de las obras y acciones de acompañamiento técnico ambiental adelantadas en el botadero Mondoñedo y tendientes a fortalecer su etapa de cierre; (ii) relata que representantes de la entidad realizaron varias visitas al botadero administrado por la sociedad demandante, en compañía de funcionarios de la misma y, en algunas oportunidades, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, visitas en las que se evidenció la contaminación por la que fue sancionada la firma y el incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental para el cierre; y, no obstante lo anterior, (iii) recomienda otorgar una prórroga de 14 meses para el cierre definitivo del botadero, debido a que el proyecto de relleno sanitario Nuevo Mondoñedo - que sería la alternativa para la disposición de residuos sólidos de 52 municipios de la región - aún se encuentra en etapa de solicitud de licencia ambiental (fols. 69 a 76 C. 1).

## 6.2 Aportadas por la demandada

a. Copia de las fotografías tomadas por la CAR en el botadero Mondoñedo (fols. 96 a 99 C. 1).

a. Copia de la certificación emitida por Sabrisky Point, el 21 de mayo de 1999, sobre la recepción de residuos sólidos provenientes de 38 municipios de la sabana de Bogotá y sus alrededores (fol. 100 C. 1).

a. Informe sobre los antecedentes y el estado actual del expediente No. 633 de la CAR, relativo al botadero Mondoñedo (fols. 101 a 106 C. 1).

## 6.3 Allegadas a la Corte Constitucional

Copia de la Resolución Defensorial Regional No. 002 del 13 de agosto de 2002, mediante la cual la Defensoría del Pueblo informa los resultados de la acción defensorial adelantada por la Delegada para los Derechos Colectivos y del Medio Ambiente y la Defensoría del Pueblo

regional Cundinamarca, como consecuencia de la inadecuada disposición de residuos sólidos y la deficiente prestación del servicio público de aseo en un sector del departamento de Cundinamarca. En este documento se destaca lo siguiente (fols. 41 a 62 C. 2):

a. La Defensoría del Pueblo considera que el funcionamiento irregular del botadero Mondoñedo ha sido permitido por la CAR de manera irregular, pues esta entidad, en su concepto, ejerce un reducido control respecto del cumplimiento de las normas ambientales.

a. Así mismo, estima que en tanto no existe una solución alternativa inmediata para el problema de la disposición final de residuos, la CAR no ha exigido cabalmente el cumplimiento de la orden de cierre del botadero Mondoñedo.

#### 6.4 Decretadas por la Corte Constitucional

Mediante auto del 10 de octubre de 2005, la Sala Sexta de Revisión decretó la remisión de una copia auténtica de la sentencia proferida el 2 de julio de 2001, por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el expediente 01- 356, 01-392, - 01 -408 acumulados, demandante Eulalio Ramírez Brant (fols. 46 a 90 C. 3)

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

Esta Corte es competente de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

### 2. Presentación del caso

Desde la década de los 80, la División de Ingeniería Ambiental de la CAR viene solicitando a la oficina jurídica de la misma entidad y a otras instituciones del gobierno, ordenar el cierre definitivo del botadero a cielo abierto denominado Mondoñedo, ubicado en cercanías del municipio de Mosquera (Cundinamarca) sobre la carretera que de Bogotá conduce hacia el

municipio de La Mesa.<sup>1</sup> Dicha solicitud se fundamenta en el inadecuado manejo de residuos sólidos que allí se realiza y en el daño ambiental que el mismo viene causando.

Con el fin de poder llevar a cabo el cierre del botadero y, principalmente, con el ánimo de proveer a los municipios del departamento de Cundinamarca y al Distrito Capital de una solución adecuada para el manejo de sus basuras, la CAR y el departamento de Cundinamarca vienen proyectando, desde el año 1993, la construcción de un relleno sanitario que se denominará Nuevo Mondoñedo, y que operará en un predio aledaño a aquél donde actualmente funciona el botadero a cielo abierto, predio que fue aportado al proyecto por la CAR.<sup>2</sup>

Por razones que no es del caso analizar, sólo hasta el año 1999, la CAR dio inicio al proceso administrativo sancionatorio en contra de las empresas administradoras del botadero - entre las que se encuentra Sabrisky Point - , con el objeto de proceder al cierre del mismo.

Así, el 25 de agosto de 2000, con fundamento en una denuncia ciudadana, la CAR declaró la apertura de un proceso administrativo de carácter sancionatorio en contra de la sociedad accionante, por infracción de normas medioambientales, en particular, por la disposición de residuos en el botadero sin las características técnico sanitarias y ambientales necesarias.<sup>3</sup> Posteriormente, el 1° de junio del año siguiente, la entidad dio por terminado el proceso y declaró infractora de las normas ambientales vigentes a la referida sociedad. Como consecuencia, ordenó el cierre del botadero Mondoñedo en los términos y condiciones que a continuación se fijarían.

En adición, el 2 de julio de 2002, la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al resolver la acción popular promovida por Eulalio Ramírez Brant en contra del municipio de Soacha y otros - proceso al que fue vinculada la firma Sabrisky Point -, por la inadecuada disposición de residuos sólidos en el botadero Mondoñedo, declaró que la recepción y disposición de basuras en el mismo estaba afectando el derecho de la comunidad a gozar de un ambiente sano y a la prevención de desastres ecológicos. En consecuencia, ordenó a la CAR y al departamento de Cundinamarca ejecutar un proyecto tendiente a la readecuación y reubicación del botadero de Mondoñedo, el cual debía concretarse dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la referida providencia.<sup>4</sup>

Debido a que el consorcio que ganó la licitación para construir y administrar el relleno sanitario Nuevo Mondoñedo aún no han obtenido la licencia ambiental requerida para dar inicio al proyecto, la CAR ha ampliado el término dado a Sabrisky Point para el cierre del botadero, toda vez que mientras no entre en operación el aludido relleno, no existe una opción distinta a Mondoñedo para la disposición de residuos sólidos en la región.

Ante el inminente cierre del botadero, el 15 de septiembre de 2004, la sociedad Sabrisky Point promovió acción de tutela en contra de la CAR, alegando la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, bajo el argumento de que ésta no resolvió el proceso administrativo de carácter sancionatorio adelantado en su contra de forma imparcial, puesto que tenía un interés directo en el cierre del botadero como propietaria del predio donde se construirá el relleno sanitario Nuevo Mondoñedo.

En adición, la sociedad accionante afirmó que la CAR también vulneró su derecho al debido proceso (i) al imponerle una sanción sin fundamento legal, pues aseguró que la sanción de cierre no está expresamente prevista en la Ley 99 de 1993, (ii) al exigirle la presentación de una licencia ambiental, sin tener en cuenta que el botadero Mondoñedo comenzó a funcionar hace más de 30 años, época en la que la legislación no exigía este tipo de permisos, y (iii) al atribuirle conductas contaminadoras, cuando lo cierto es que Sabrisky Point ha invertido grandes sumas de dinero para mejorar el sistema de disposición de residuos sólidos en el botadero.

El amparo fue concedido en primera instancia, ya que, a juicio del a quo, la CAR debía haberse declarado impedida para conocer del asunto. Por esta razón, declaró al nulidad de todo lo actuado y ordenó el envío del expediente al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para que dicha entidad adelantara el proceso.

### 3. Improcedencia de la acción de tutela

Antes de entrar a verificar la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la sociedad accionante y el fallo del juez de primera instancia, la Sala encuentra necesario constatar la procedencia de la acción de tutela.

Al respecto, la Sala observa que en la presente oportunidad la acción es improcedente, por una parte, por cuanto no existe una razón plenamente probada que justifique la falta de

inmediatez entre la lesión de los derechos fundamentales alegada por Sabrisky Point y la presentación de la demanda de tutela, y, por otra, respecto de los argumentos relacionados con los cargos formulados y la sanción impuesta por la CAR en el proceso sancionatorio, ya que éstos cuestionan el fondo del proceso, de manera que debían haber sido propuestos en el marco del mismo, o, posteriormente, mediante la interposición de los recursos de la vía gubernativa o el ejercicio de las acciones contencioso administrativas respectivas.

En efecto, en cuanto a la primera cuestión, la Sala advierte que, de conformidad con el material probatorio que obra en el expediente, el proceso sancionatorio por infracción de las normas de protección ambiental adelantado por la CAR en contra de la tutelante comenzó el 25 de agosto de 2005, y fue resuelto de fondo el 1° de junio de 2016, mientras la acción de tutela sólo fue promovida el 15 de septiembre de 2004.

En este punto es necesario recordar, como ha sido señalado en numerosas oportunidades por esta Corporación<sup>7</sup>, que para que la acción de tutela proceda, debe existir un término razonable entre la ocurrencia de la vulneración o puesta en riesgo de los derechos fundamentales del accionante y la presentación de la demanda, razonabilidad que debe valorar el juez en cada caso, considerando, por ejemplo, (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los tutelantes, (ii) si la inactividad injustificada podría causar la lesión de derechos fundamentales de terceros de llegarse a adoptar una decisión en sede de tutela, y (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.<sup>8</sup>

Esta conclusión se fundamenta en la naturaleza misma de la acción de tutela, cual es brindar protección inmediata y eficaz a los derechos fundamentales de las personas, cuando quiera que resulten amenazados y lesionados. En este orden, la acción de tutela debe promoverse dentro del marco de ocurrencia de la respectiva amenaza o lesión.

Lo anterior no significa que en materia de tutela exista un término de caducidad para la presentación de la demanda. Ciertamente, en la sentencia C-543 de 19929, la Corte declaró la inexecutable del artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, que establecía un término perentorio para la presentación de la tutela, precisamente por las razones antes expuestas.

Así las cosas, la inmediatez como requisito de procedibilidad busca impedir no sólo la afectación de derechos fundamentales de terceros, sino el uso indiscriminado de la acción

para remediar la indiferencia o negligencia de los actores en el ejercicio de los otros mecanismos judiciales de defensa de los que disponen.

Ahora bien, Sabrisky Point afirma que sólo tuvo conocimiento de la participación de la CAR en la financiación del proyecto de relleno sanitario que sustituirá el botadero Mondoñedo, hasta después de la terminación del proceso administrativo sancionatorio que le adelantó, por lo que no pudo proponer este hecho en el marco del mismo. No obstante, la Sala considera que este argumento no justifica la falta de inmediatez advertida, por las siguientes razones:

En primera instancia, porque en la sentencia del 2 de julio de 2002, proferida por la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en la acción popular promovida por Eulalio Ramírez Brant contra el municipio de Soacha y otros - expediente 01- 356, 01- 392, - 01 -408 acumulados -, por la inadecuada disposición de residuos sólidos en el botadero Mondoñedo, proceso al que Sabrisky Point fue vinculado, fue mencionado, entre las pruebas, el convenio interadministrativo de cofinanciación celebrado en diciembre de 1999, entre el departamento de Cundinamarca y la CAR, para la ejecución del proyecto de relleno sanitario Nuevo Mondoñedo en el predio Cruz Verde de propiedad de la segunda.<sup>10</sup>

En segunda instancia, porque el contrato de concesión No. 001 de diciembre de 2002, celebrado entre el departamento de Cundinamarca y el consorcio Relleno Sanitario Nuevo Mondoñedo para la construcción y administración de un relleno sanitario en el predio de propiedad de la CAR, fue precedido por una licitación pública en los términos de la Ley 80 de 1993. En consecuencia, la intención del departamento de Cundinamarca y de la CAR de adelantar el proyecto en mención fue de público conocimiento desde la realización de la licitación, la cual debió contar con la publicidad exigida por la normativa vigente.<sup>11</sup>

Por último, porque en el contrato de concesión para la realización del proyecto Nuevo Mondoñedo - documento que también es de carácter público desde su celebración -, se señala que la CAR es cofinanciadora del mismo<sup>12</sup> y propietaria del predio donde se llevará a cabo<sup>13</sup>, y se enuncian los convenios interadministrativos suscritos por ésta y el departamento de Cundinamarca para poderlo concretar.<sup>14</sup>

Lo anterior lleva a la Sala a concluir que Sabrisky Point tuvo conocimiento de la participación de la CAR en la realización del proyecto de relleno sanitario Nuevo Mondoñedo, por lo menos

desde que fue notificada de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 2 de julio de 2002. Por tanto, la Sala declarará la improcedencia del amparo por constatar que no existió inmediatez entre la presunta lesión del derecho al debido proceso de Sabrisky Point y el ejercicio de la acción.

En cuanto al segundo argumento que sustenta la improcedencia, la Sala encuentra que los cuestionamientos propuestos por Sabrisky Point en la demanda de tutela contra los cargos que le formuló la CAR en el proceso administrativo - la exigencia de una licencia ambiental y la realización de conductas contaminadoras -, así como contra la sanción que le fue impuesta - cierre del botadero -, podrían haber sido formulados dentro del mismo proceso o, posteriormente, a través de los recursos de la vía gubernativa o de las acciones contenciosas respectivas.

Ciertamente, la formulación de estas acusaciones, que se relacionan con el fondo mismo del proceso, no dependía de que la sociedad actora tuviera conocimiento o no de la participación de la CAR en la ejecución del proyecto de relleno sanitario Nuevo Mondoñedo. Se trata de cuestionamientos independientes que Sabrisky Point debía haber presentado oportunamente<sup>15</sup> y no en sede de tutela.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Revocará el fallo de instancia y, en su lugar, declarará la improcedencia del amparo.

## I. DECISIÓN

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

### RESUELVE

PRIMERO: Levantar la suspensión de términos decretada en auto del 10 de octubre de 2005, con el fin de resolver el presente asunto.

SEGUNDO: Revocar la sentencia proferida el 4 de noviembre de 2004, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Mosquera (Cundinamarca), y, en su lugar, declarar la improcedencia

del amparo solicitado.

TERCERO: Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, la corporación de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según lo informado por la CAR, el 18 de junio de 1986, por medio de memorando interno PIE\_E 292, la División de Ingeniería Ambiental de la CAR solicitó a la oficina jurídica de la misma la apertura de un expediente con el fin de lograr el cierre del botadero Mondoñedo. Posteriormente, el 3 de agosto de 1987, la misma división, mediante informe DIA-229, solicitó a la oficina jurídica requerir al municipio de Mosquera y al Ministerio de Salud para que procedieran al cierre del botadero. El 5 de septiembre de 1989, en memorando DSA-E-285, la División de Ingeniería Ambiental reiteró sus recomendaciones y solicitó estudiar la viabilidad jurídica de establecer sanciones a los municipios que depositaban sus residuos en Mondoñedo. El 1° de junio de 1990, mediante Resolución No. 2546, la CAR requirió al alcalde del municipio de Mosquera para que en ejercicio de sus funciones policivas, restringiera la disposición de basuras en el área de Mondoñedo y presentara un plan para el cierre del botadero dentro de un término de 6 meses. Esta decisión fue confirmada en segunda

instancia el 25 de septiembre del mismo año. Ver fols. 101 y 102 C. 1.

2 Cabe anotar que antes de que se concretara el proyecto de relleno sanitario Nuevo Mondoñedo, de conformidad con la información suministrada por la CAR, dicha entidad había planeado junto con el Ministerio de Salud la construcción de un relleno sanitario que iba a denominarse Casablanca y que debía comenzar a funcionar en 1987. Ver. fol. 101 C. 1.

3 Inicialmente, el proceso fue promovido en contra de la empresa Servigenerales S.A., dado que, en visita DCS del 11 de agosto de 1998, la CAR encontró que dicha firma había suscrito un contrato con el municipio de Soacha para prestar el servicio de recolección de basuras y que la disposición final de los residuos sólidos se hacía en el botadero Mondoñedo, sin contar con autorización de la CAR. Posteriormente, Servigenerales informó que la sociedad Sabrisky Point Ltda. era la que administraba el botadero, razón por la cual se dio apertura al proceso sancionador en su contra. Ver. Fol. 102 C. 1.

4 En esta sentencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca también resaltó que era necesario que la CAR ejerciera una mayor vigilancia con carácter permanente y constante sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas para poner fin a la contaminación generada por Mondoñedo.

5 Cfr. Fols. 31 a 33 C. 1.

6 Cfr. Fols. 34 a 36 C.1.

7 Ver al respecto las sentencias SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-173 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-575 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-370 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, entre otras.

8 Ver la sentencia SU-961 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 En la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se indica lo siguiente:

“22.- Copia del convenio interadministrativo de cofinanciación celebrado entre el Departamento de Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el

30 de diciembre de 1999, por valor de \$2.260.000.000.00, comprometiéndose de consuno a ejecutar el proyecto destinado al “Suministro y adecuación de terrenos para la construcción y operación de un sistema de disposición de residuos sólidos en el Sector de Mondoñedo del Departamento de Cundinamarca”, cuya responsabilidad es exclusivamente a cargo del Departamento”, estableciéndose como obligaciones según su cláusula cuarta y quinta, las siguientes:

- \* - El aporte en dinero, que para la CAR sería la suma de \$1.260.000.000.00, y para el Departamento de Cundinamarca el de \$1.000.000.000,00.
- \* - Adelantar por parte del citado Departamento, el proceso de selección y contratación para dar en concesión la disposición de residuos sólidos a nombre de los municipios.
- \* - Desarrollar todas las actuaciones necesarias en orden a fortalecer la ejecución del proyecto.

Como plazo según la cláusula sexta se convino, que sería el de un año contado a partir del cumplimiento de los requisitos legales para su ejecución, con un término de vigencia de seis (6) meses más. (folios 547 a 551).” Cfr. fol. 64 C. 3.

11 Cfr. Fols. 6 a 29 C.1.

12 Cfr. Fol. 12 C. 1.

13 Cfr. Fol. 22 C. 1.

14 Cfr. Fol. 12 C. 1.

15 Cabe recordar que Sabrisky Point no presentó ningún recurso contra la Resolución No. 0845 de 2001, mediante la cual la CAR ordenó el cierre del botadero.