

Sentencia T-254/14

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

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Relevancia constitucional del requisito general de subsidiariedad para su procedencia excepcional

Cuando la solicitud de amparo se dirige contra una providencia judicial, el examen del requisito de subsidiariedad es mucho más exigente. En ese evento, ha dicho la Corte, es indispensable descartar que la tutela se haya promovido para reabrir un debate judicial debidamente agotado o para subsanar omisiones o errores cometidos en el curso del respectivo proceso. La salvaguarda de los principios de especialidad de jurisdicción y seguridad jurídica y la necesidad de reivindicar el rol del proceso judicial como primer espacio de protección de los derechos fundamentales son las razones que justifican la rigurosidad del análisis que se exige en esos eventos. Tratándose de tutelas contra providencias judiciales, la verificación del requisito de subsidiariedad exige al juez constitucional examinar, primero, si la decisión cuestionada le puso fin al proceso judicial o si el mismo se encuentra vigente. Si se trata de un proceso concluido, su tarea consistirá en verificar si el accionante agotó las etapas, recursos y procedimientos que el ordenamiento jurídico puso a su disposición para procurar la protección de sus derechos fundamentales en el escenario procesal correspondiente. Si, en cambio, el proceso está en trámite, el juez deberá descartar la idoneidad y la eficacia del mismo para proteger al peticionario, dada su situación particular, o establecer si, pese a esto, la tutela es la única vía para evitar la estructuración de un perjuicio irremediable.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIA JUDICIAL QUE RESUELVE INCIDENTE DE DESACATO-Procedencia excepcional

CUMPLIMIENTO FALLO DE TUTELA E INCIDENTE DE DESACATO-Diferencias

El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. La responsabilidad

exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva. La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia. El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público. El trámite del cumplimiento no es un prerequisite para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.

ACCION POPULAR-Concepto/ACCION POPULAR-Naturaleza jurídica y contenido

Las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que viole o amenace los derechos e intereses colectivos, que puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro y precisa los aspectos procesales que rigen su trámite: los términos para su traslado y contestación, la posibilidad de dictar medidas cautelares en cualquier etapa del proceso, la viabilidad de concluirlo a partir de la celebración de un pacto de cumplimiento y el contenido y los efectos de la sentencia. Por último, especifica los recursos que proceden contra las providencias que se dictan mientras son tramitadas y contempla las medidas coercitivas que puede adoptar el juez del caso con el objeto de hacer efectiva su decisión.

ACCION POPULAR-Papel del juez

Tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección, cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.

PRINCIPIO DE EFICACIA DE LA ACCION POPULAR-Facultad del juez de acción popular de constituir un comité de verificación para coordinar el cumplimiento de su decisión

El comité de verificación cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la

formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.

INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES Y ACCIONES DE CUMPLIMIENTO-No hay vacío normativo respecto de recursos contra decisión absolutoria

INCIDENTE DE DESACATO EN ACCIONES POPULARES-Recursos y el grado de consulta, según el Consejo de Estado

Tanto el juez de la acción popular como el de la acción de tutela puedan valerse de sus poderes disciplinarios para presionar el cumplimiento de sus decisiones, en el marco del incidente de desacato. Como se indicó antes, el incidente es en esencia un procedimiento disciplinario que indaga sobre la responsabilidad subjetiva de la autoridad conminada a materializar el amparo y que, por esa vía, aspira a incidir en el restablecimiento del derecho trasgredido. Por eso, el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión y reclamar la intervención de los organismos de control.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Improcedencia porque las accionantes no apelaron la decisión, lo que convierte a la tutela en un remedio para corregir dicha falencia

Referencia: expediente acumulado T-3827949

Acción de tutela promovida, de forma separada, por Luz Delia Marín Agudelo, Marlene Guevara de Herrera, Nubiola Molano Ospina, Rosa Irene Arteaga Zabala, María Amparo Carvajal Mazo y Yohanna Galvez Muñoz contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se pone fin al trámite de revisión de los fallos de tutela dictados, así, dentro de los procesos de la referencia:

Expediente/ Accionante

Fallos de tutela

T-3827949

Luz Delia Marín Agudelo

Primera Instancia: sentencia del 27 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

T-3827950

Marlene Guevara de Herrera

Primera Instancia: sentencia del 28 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

T-3827951

Nubiola Molano Ospina

Primera Instancia: sentencia del 28 de noviembre de 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

T-3827952

Rosa Irene Arteaga Zabala

Primera Instancia: sentencia del 27 de noviembre 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

T-3828041

María Amparo Carvajal

Primera Instancia: sentencia del 27 de noviembre 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección B, del Consejo de Estado.

T-3828062

Yohanna Galvez Muñoz

Primera Instancia: sentencia del 28 de noviembre 2012, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas.

Segunda Instancia: sentencia del siete de febrero de 2013, proferida por la Sección Segunda, Subsección A, del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

1. Acumulación de procesos

La Sala de Selección de Tutelas Número Tres, mediante auto del veintiuno (21) de marzo de 2013, escogió para su revisión y acumuló entre sí los expedientes T-3827949, T-3827950, T-3827951, T-3827952, T-3828041 y T-3828062 para que fuesen fallados en una sola sentencia, tras considerar que presentan unidad de materia.

Dado que las tutelas fueron presentadas en un formato único en el que solo cambia el nombre de las peticionarias y otros datos concernientes a la integración de su grupo familiar, la Sala Novena de Revisión reseñará conjuntamente sus fundamentos fácticos, las pretensiones y los argumentos que plantearon las entidades accionadas al contestar las solicitudes de amparo. De la misma manera procederá frente a los fallos objeto de revisión, que, al ser proferidos por las mismas autoridades judiciales (el Tribunal Administrativo de Caldas, en primera instancia, y el Consejo de Estado, en segunda instancia) se apoyan en tesis jurídicas idénticas. Cuando haga falta, la Sala hará las precisiones pertinentes.

2. Los hechos y la pretensión de amparo

2.1. Las señoras Luz Delia Marín Agudelo[1], Marlene Guevara de Herrera[2], Nubiola Molano Ospina[3], Rosa Irene Arteaga Zabala[4], María Amparo Carvajal Mazo[5] y Yohanna Galvez Muñoz[6], quienes se identificaron como poseedoras de inmuebles ubicados en el Barrio Villa Jardín Bajo, Vereda Dino, La Uribe, de la ciudad de Manizales, formularon, de forma separada, acción de tutela contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales, con el objeto de que se amparen los derechos fundamentales que dicha autoridad judicial les habría vulnerado al proferir la sentencia del 20 de agosto de 2010 y el auto N° 981 del 11 de octubre de 2012.

2.2. El fallo acusado resolvió la acción popular que promovió el ciudadano Carlos Iván García Restrepo contra el municipio de Manizales y la Caja de Vivienda Popular de esa ciudad, a raíz de la presunta vulneración de los derechos colectivos en que estas habrían incurrido al permitir la ocupación ilegal y urbanización de unos terrenos del sector Villa Jardín -donde residen las accionantes- que han sido catalogados como zona de riesgo no mitigable y de protección ecológica. El auto, por su parte, abrió el incidente de desacato de la sentencia.

2.3. Sostuvieron las peticionarias que dichas decisiones vulneran sus derechos fundamentales a la vida, a la vida en condiciones dignas, a la familia, a la vivienda digna y el acceso progresivo de los ciudadanos a la propiedad, en conexidad con los derechos de los niños y de los ancianos y la prevalencia del derecho material sobre las formalidades. La sentencia, porque le ordenó al municipio de Manizales estructurar un plan de vivienda para la reubicación de los moradores de la ladera de Villa Jardín Bajo y lo autorizó para desalojarlos, en caso de que no aceptaran dicho plan de vivienda voluntariamente. El auto, porque obligó al municipio a realizar el desalojo, pese a que es posible recuperar la estabilidad de los terrenos, si se realizan unas obras de mitigación del riesgo.

2.4. La sentencia de acción popular, que declaró al municipio de Manizales “responsable por omisión de la violación de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”[7] ordenó, en efecto, lo siguiente:

“4.1. Dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de este fallo [el municipio de Manizales] deberá estructurar un plan de vivienda para la reubicación de todos los moradores de la ladera de Villa Jardín bajo, de tal forma que a dichos moradores se les ofrezca una solución de vivienda a la cual puedan acceder con subsidios y con sus recursos propios, de conformidad con las normas legales que regulan la materia.

4.2. El plan de reubicación deberá ejecutarse efectivamente dentro de la próxima vigencia fiscal.

4.3. En el evento que alguno de los moradores de la ladera de Villa Jardín no acepte de manera voluntaria acogerse al plan de vivienda que se le ofrezca, el municipio deberá proceder de manera inmediata al respectivo desalojo.

4.4. A partir de la ejecutoria de este fallo, el municipio de Manizales deberá mantener la vigilancia sobre el predio objeto de esta acción popular, para evitar que este sea nuevamente utilizado para la construcción de viviendas u otros desarrollos con fines no compatibles con la condición de zona de alto riesgo por amenaza o deslizamiento.

4.5. A partir de la ejecutoria de este fallo, el Municipio de Manizales deberá realizar un

monitoreo permanente y constante de la ladera de Villa Jardín a efectos de detectar cualquier alteración del terreno que ponga en riesgo a sus actuales moradores, con el fin de tomar las medidas preventivas que se ameriten ante algún signo de inestabilidad.

4.6. En el evento de requerirse una intervención de la ladera, deberán proyectarse y ejecutarse las labores que se estimen convenientes o pertinentes”.

2.5. Así, en cumplimiento de lo ordenado por el juzgado, el municipio de Manizales ofreció reubicar a los habitantes de Villa Jardín en el Barrio San Sebastián IV Etapa, con la condición de que hicieran un ahorro programado y pagaran unas cuotas. No obstante, precisaron las accionantes, las familias les manifestaron a la alcaldía y al despacho de conocimiento que carecen de medios económicos para acceder a un subsidio de vivienda en el plan ofrecido.

2.6. Luego, el 17 de febrero de 2012, la alcaldía reunió a los afectados por la sentencia en el centro de convenciones de Manizales y les informó que podrían permanecer en sus hogares, si se realizaban unas obras que reducirían los niveles de amenaza por deslizamiento que existían en la zona. Después de consultar con las accionantes la propuesta, que además se apoya en un informe técnico de la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres (OMPAD) de Manizales, la alcaldía la sometió a consideración del juzgado de conocimiento.

2.7. Sin embargo, el juzgado rechazó la propuesta, en el auto que ordenó la apertura incidente de desacato. Indicó la providencia que “sobre la posibilidad de llegar a un punto de acuerdo y estudiar la posible mitigación del riesgo para los habitantes de Villa Jardín Bajo, presentada por la alcaldía de Manizales, fundamentada en el informe antes transcrito, es preciso señalar que el fallo S. AP 76 proferido por este despacho el día 20 de agosto de 2010 ha cobrado ejecutoria y no es viable su modificación. Así las cosas, es absolutamente inviable e improcedente para este Despacho, la solicitud presentada por el municipio de Manizales”.

2.8. Dicha decisión, concluyeron las accionantes, obliga al Municipio de Manizales a desalojar a las 90 familias que habitan el Barrio Villa Jardín Bajo, a pesar de que es posible mejorar las condiciones habitacionales de la zona y de que sus habitantes se comprometieron proteger la ladera como zona ecológica.

2.9. De acuerdo con lo expuesto, las peticionarias solicitaron proteger sus derechos fundamentales y revocar la sentencia del 20 de agosto de 2010 y el auto N° 981 del 11 de octubre de 2012, considerando que son personas de escasos recursos, que no tienen cómo hacer un ahorro programado para acceder a un plan de vivienda y que Villa Jardín no tiene problemas de seguridad ni drogadicción, como los que existen en el barrio al que pretenden reubicarlos. Además, solicitaron suspender los efectos de dichas providencias, como medida provisional, para evitar los perjuicios graves e inminentes que podría causarles su cumplimiento.

3. Trámite procesal y respuesta de las entidades accionadas

3.1. El Tribunal Administrativo de Caldas admitió las tutelas mediante providencia del 15 de noviembre de 2012. En la misma oportunidad, negó la medida provisional solicitada por las accionantes, decretó las pruebas que consideró pertinentes para resolver la acción de amparo, vinculó al municipio de Manizales al trámite constitucional y ordenó realizar las notificaciones del caso.

3.2. Respuesta de la alcaldía de Manizales

La alcaldía de Manizales solicitó desvincular al municipio del trámite constitucional, teniendo en cuenta que ha respetado los derechos fundamentales de los habitantes del barrio Villa Jardín, en cumplimiento de la sentencia de acción popular proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito y de sus funciones constitucionales y legales. Sobre las medidas que ha adoptado en el marco de las órdenes dictadas en la citada sentencia, la alcaldía explicó:

-Que estructuró un plan de vivienda a través de la caja de vivienda popular, con el objeto de que los actores populares accedieran, a través de subsidios y recursos propios, a una vivienda en el barrio San Sebastián IV Etapa.

-Que en cumplimiento del fallo de acción popular, se conformó un comité de verificación integrado por la personería de Manizales, Corpocaldas, la Caja de Vivienda Popular y el Municipio de Manizales. El comité se ha reunido en varias oportunidades con los habitantes de Villa Jardín, para llegar a acuerdos sobre la reubicación de sus familias.

-A la reunión del 1° de noviembre de 2011 asistieron 140 personas, 68 titulares de las familias ubicadas en el sector de Villa Jardín, a las que se les informó sobre la adquisición de unas viviendas y el estado de los subsidios otorgados para su reubicación en San Sebastián IV. Las familias que participaron en la reunión afirmaron que carecen de recursos económicos para efectuar los aportes correspondientes y manifestaron sus objeciones a la reubicación en el sector escogido para el efecto por la alcaldía.

-En la reunión del 17 de febrero de 2012, el comité dio a conocer el nuevo plan de vivienda propuesto por el municipio y, tras explicar los efectos del fallo, dio cuenta de una propuesta adicional de mitigación del riesgo a través de obras de restablecimiento de la ladera. Los habitantes de Villa Jardín propusieron una intervención ambiental a la zona, que permitiera a la comunidad permanecer en el sector.

-Posteriormente, el representante de la asociación de vivienda “DINO” presentó a la caja de vivienda familiar 75 formularios de no aceptación por parte de las familias afectas al plan de vivienda, y seis formularios de aceptación de familias que se acogieron al plan ofrecido. Hecha esta precisión, la alcaldía anotó que la comunidad de Villa Jardín Bajo está conformada por más de 90 familias, de las que hacen parte un número considerable de niños, personas de la tercera edad y madres cabeza de familia. En su mayoría, desarrollan trabajos informales que les permiten suplir sus necesidades básicas, por lo cual no cuentan con los recursos necesarios para aportar los diez millones de pesos que no cubren los subsidios nacionales y municipales.

-El 25 de junio de 2012, la OMPAD le presentó a la alcaldía un informe técnico de la zona de Villa Jardín, en el que se analiza la viabilidad de realizar obras de estabilidad en la ladera y de mitigación del riesgo. Tal informe fue puesto a consideración del Juzgado Segundo Administrativo, en el marco del incidente de desacato iniciado por ese despacho.

3.3. Respuesta del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales

La funcionaria judicial demandada solicitó declarar improcedente la acción de tutela, teniendo en cuenta que la sentencia que resolvió la acción popular hizo tránsito a cosa juzgada y que, de todas maneras, el desalojo de los habitantes de Villa Jardín se ordenó como medida subsidiaria de aquellas que debía adoptar el municipio para brindarles a las familias afectadas por la eventual reubicación una solución de vivienda pronta y efectiva.

Lo que dispuso el fallo, advirtió, fue precisamente la protección de los derechos colectivos de los habitantes del sector mencionado. Por eso, es al municipio de Manizales al que le corresponde garantizar los derechos fundamentales de las peticionarias, disponiendo de las herramientas necesarias para que residan en espacios adecuados de habitabilidad, libres de todo riesgo, en lugar de seguir retrasando el cumplimiento oportuno de la sentencia de acción popular. Frente a los hechos expuestos en la tutela, la funcionaria advirtió lo siguiente:

-Es cierto que la alcaldía de Manizales les ofreció a los habitantes de Villa Jardín un plan de vivienda para su reubicación en el Barrio San Sebastián IV Etapa. En el cuaderno uno del incidente de desacato obran varios escritos presentados por algunas familias, en los que manifiestan no aceptar las condiciones de reubicación propuestas por la administración municipal, debido a que no están en capacidad de pagar los créditos respectivos y por la estigmatización que existe frente al Barrio San Sebastián, dados los problemas socio culturales que allí se presentan.

-Es cierto que la OMPAD le presentó a la alcaldía de Manizales un informe técnico de la zona de Villa Jardín en el que se analiza la viabilidad de realizar obras de mitigación que evitarían el desalojo de los habitantes del sector. No obstante, el informe indica que “para determinar la permanencia definitiva del asentamiento en el sitio estas medidas deben ser complementadas con un estudio técnico detallado y a profundidad sobre las condiciones topográficas, geológicas, geotécnicas, hidrológicas y físicas del entorno, además de la distribución y relocalización de algunas de las viviendas según el nivel de exposición al riesgo y a la conformación urbanística del sector”. Dicho estudio, precisó la juez, no ha sido aportado como prueba en el trámite incidental.

-Es cierto que el despacho le dio apertura al incidente de desacato del fallo de acción popular mediante auto N° 181 del 11 de octubre de 2012 y que en dicha providencia señaló que la propuesta de la alcaldía de Manizales, relativa a la posible mitigación del riesgo de los terrenos de Villa Jardín, era absolutamente improcedente, teniendo en cuenta que tanto el actor popular como el municipio de Manizales tuvieron la oportunidad de hacer valer sus argumentos en el curso del proceso y que, en todo caso, no recurrieron oportunamente la

decisión de primera instancia.

Hechas esas precisiones, la juez insistió en que se declare la improcedencia de la tutela, considerando que la actuación del despacho respetó los derechos de defensa y debido proceso de las partes, que la sentencia de la acción popular protegió el derecho a la vida de los habitantes de Villa Jardín y, finalmente, que tal decisión está ejecutoriada e hizo tránsito a cosa juzgada, lo cual impide revocarla o modificarla por la vía excepcional de la acción de tutela.

4. Los fallos de tutela de primera instancia.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas negó el amparo reclamado por las accionantes mediante providencias del 27 y del 28 de noviembre de 2012, bajo el supuesto de que el fallo acusado, por ser estimatorio, había hecho tránsito a cosa juzgada.

La decisión se fundamenta en lo establecido por la sentencia C-622 de 2007 acerca de los efectos de las sentencias que resuelven acciones populares. Para el tribunal, el hecho de que el fallo haya declarado exequible el artículo 35 de la Ley 472 de 1998 “en el entendido que las sentencias que resuelven los procesos de acción popular hacen tránsito a cosa juzgada respecto de las partes y del público en general, salvo cuando surjan con posterioridad a la sentencia desestimatoria, nuevas pruebas trascendentales que pudieran variar la decisión anterior”, implica que las sentencias estimatorias de las acciones populares hacen tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, deben cumplirse en toda su integridad, sin que circunstancias nuevas, como las alegadas en el caso concreto, puedan dar al traste con su obligatoriedad y cumplimiento forzado.

Como, además, los miembros de la comunidad de Villa Jardín fueron notificados sobre la existencia del proceso oportunamente, y las partes contaron con la posibilidad de impugnar el fallo, el tribunal descartó la posibilidad de examinar por vía de tutela asuntos que debieron ser debatidos en las respectivas instancias procesales. Por último, advirtió que debe ser el juez que adelanta el incidente de desacato quien determine si el fallo de la acción popular fue incumplido o si se requieren decisiones adicionales para su cabal ejecución, teniendo en cuenta la importancia de los derechos colectivos comprometidos y el derecho social progresivo de los habitantes de Villa Jardín a una vivienda digna.

Las accionantes apelaron la decisión de primera instancia, precisando que son personas de escasos recursos y que no contaron con asistencia legal en el trámite de la acción popular. Eso, dijeron, explica que no hubieran tenido una defensa apropiada y que hubieran sido condenadas al desalojo.

De otro lado, criticaron que el tribunal no hubiera protegido sus derechos fundamentales, pese a que no tienen otro lugar a dónde llevar a sus familias, mecanismos para impedir que las despojen de sus viviendas, ni un empleo estable que les permita pagar una cuota mensual por los apartamentos que la alcaldía pretende entregarles en el Barrio San Sebastián.

Finalmente, cuestionaron que tal decisión se hubiera adoptado sin ordenar una inspección judicial ni solicitarle a las autoridades competentes que se pronunciaran sobre la propuesta de mitigación del riesgo. Dichas omisiones, concluyeron, desconocen la primacía de la justicia material sobre la formal y que, pese a la ejecutoria del fallo que resolvió la acción popular, existen nuevas circunstancias que permiten reconsiderar las órdenes adoptadas en dicha sentencia.

6. Los fallos de tutela de segunda instancia.

Las sentencias de segundo grado fueron adoptadas por el Consejo de Estado mediante providencias del 7 de febrero de 2013. Cinco de ellas, las correspondientes a los expedientes T-3827949, T-3827950, T-3827951, T-3827952 y T-3828062, fueron proferidas por la Subsección A de la Sección Segunda de esa corporación. La otra, que resolvió el expediente T-3828041, por la Subsección B de la misma Sala. A continuación, se reseñarán los argumentos expuestos por cada Subsección en las respectivas sentencias.

6.1. Expedientes T-3827949, T-3827950, T-3827951, T-3827952 y T-3828062 (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A)

La Subsección A revocó las sentencias de primera instancia y, en su lugar, rechazó las tutelas por improcedentes. En su criterio, las accionantes no agotaron todos los medios de defensa judicial a su alcance antes de acudir a este mecanismo excepcional, pese a que el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales informó a la comunidad de Villa Jardín sobre la acción popular para que quien lo considerara conveniente interviniera como

coadyuvante.

El hecho de que las peticionarias no hubieran intervenido en el proceso de la acción popular por negligencia o ignorancia inexcusables hacía improcedente la tutela, que no puede usarse como instancia adicional para plantear argumentos que debieron ser estudiados por el juez popular, indicó la corporación. De todas maneras, la Sala advirtió que el juez de conocimiento de la acción popular conserva la competencia para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, procurando que con ello no se vulneren derechos fundamentales de las personas que puedan verse afectadas con las órdenes impartidas.

6.2. Expediente T-3828041 (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B)

La Subsección B consideró que la petición de amparo era improcedente con respecto a la sentencia de acción popular, teniendo en cuenta que la actora (María Amparo Carvajal) no intervino dentro del proceso en el que se profirió dicho fallo, pero tampoco cuestionó que no se le hubiera notificado y, en todo caso, no formuló cargos contra la sentencia, sino contra su ejecución.

Luego, valoró la procedencia de la tutela frente al auto del 11 de octubre de 2012. La corporación concluyó, primero, que la peticionaria contaba con otro mecanismo de defensa judicial, teniendo en cuenta que era el juez popular quien podía decidir todo lo relacionado con el cumplimiento de las órdenes que dictó en la sentencia de acción popular, en el marco del incidente de desacato. Después, estudió la eficacia de dicho mecanismo, teniendo en cuenta que “el juzgado accionado zanjó la posibilidad de que el cumplimiento de la orden contenido en la providencia de 20 de agosto de 2010 se adelante con variación alguna” [8]y las cargas que le incumben al funcionario judicial que tramita la acción popular.

Sobre este último aspecto, el fallo resaltó que i) el juez que resuelve la acción popular debe velar por el cumplimiento efectivo de las órdenes que dictó y garantizar, tanto la satisfacción del bien que amparó, como la de todos aquellos que resulten involucrados; ii) las órdenes que se adoptan para el cumplimiento de una acción popular suelen ser complejas. Por eso, es posible ajustarlas a la situación que se verifique en el curso del cumplimiento, cuando sea necesario para garantizar la efectividad de los derechos

colectivos protegidos; y, finalmente, precisó que iii) tal decisión solo puede adoptarla quien tiene la dirección del proceso, con el concurso de los afectados.

Así, y en aplicación de la jurisprudencia constitucional que reconoce la posibilidad de que el juez de tutela ajuste sus órdenes de amparo dentro de ciertos parámetros, para que el derecho sea plenamente restablecido o las causas de la amenaza sean eliminadas,[9] la subsección concluyó que carecía de competencia para modificar u ordenar que se modifique el fallo de la acción popular, siendo el incidente de desacato el mecanismo adecuado y eficaz para que la interesada plantee el debate formulado en la tutela.

Finalmente, señaló que la prueba allegada por la alcaldía de Manizales no es concluyente sobre la posibilidad de evitar un desalojo. Dado que el Juzgado demandado había llamado la atención sobre la necesidad de una prueba que dé cuenta de que ello es posible, confirmó la decisión de primera instancia, pero conminó al municipio de Manizales a adelantar las gestiones necesarias para la protección de los derechos de la accionante, en el marco del cumplimiento de la sentencia del 20 de agosto de 2010, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales.

7. Actuaciones adelantadas en sede de revisión constitucional.

Mediante providencia del cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013), el magistrado ponente dispuso oficiar al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales para que informara sobre las actuaciones que había adelantado en el marco del incidente de desacato de la sentencia AP 76 del 20 de agosto de 2010.

El juzgado precisó que, para la fecha de su respuesta (18 de julio de dos mil trece), el estudio técnico sobre las condiciones topográficas, geológicas, geotécnicas, hidrológicas y físicas al que se condicionó la permanencia de los habitantes de Villa Jardín en sus viviendas aún no había sido aportado al proceso. Además, mencionó los aspectos más relevantes de los informes rendidos por el Comité de Verificación de Cumplimiento del fallo de acción popular hasta ese momento, según lo verificado en las actas de sus reuniones.

Hasta entonces se habían realizado 10 reuniones, en las que se discutieron las opciones de reubicación de los habitantes de Villa Jardín, los resultados del censo de las familias afectadas por el fallo de acción popular, sus posibilidades de acceso a subsidios de vivienda

y la propuesta de intervención ambiental en la zona.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en cumplimiento del auto del veintiuno (21) de marzo de dos mil trece (2013), expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres (3) de esta Corporación.

2. Presentación del caso, formulación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión que se adoptará en este caso:

En concreto, las peticionarias cuestionaron que esas decisiones se hubieran adoptado sin valorar que no tienen cómo acceder a los programas de vivienda que les ha ofrecido la alcaldía de Manizales, porque son personas de escasos recursos, y que la accionada no hubiera practicado pruebas para determinar la viabilidad de realizar obras de mitigación en los terrenos que habitan, con lo cual se habría evitado su reubicación. A su juicio, la autoridad judicial privilegió la justicia formal sobre la material, vulnerando su derecho a la vivienda digna.

Pese a esto, las autoridades judiciales de instancia declararon improcedentes las tutelas, porque el fallo de acción popular está en firme; el incidente de desacato se encuentra en curso y porque es al juez que tramita tal incidente, esto es, a la autoridad accionada, a quien le corresponde resolver las controversias relacionadas con el cumplimiento de las órdenes que impartió para asegurar la protección efectiva de los derechos colectivos amparados.

2.2. En ese contexto, corresponderá a la Sala determinar i) si el juzgado accionado incurrió en un defecto fáctico, al no practicar las pruebas necesarias para establecer si los derechos colectivos vulnerados podían ser protegidos a través de una medida que no implicara la reubicación de los habitantes de Villa Jardín y ii) si incurrió en un defecto sustantivo o vulneró directamente de la Constitución, al descartar, en el auto que ordenó la apertura del

incidente de desacato, la posibilidad de que el amparo concedido se materialice mediante una alternativa que no exija que las accionantes y sus familias abandonen sus viviendas. Antes de eso, verificará si las tutelas son formalmente procedentes.

2.3. Para determinar la procedibilidad formal de las tutelas, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre la procedencia excepcional de las tutelas que cuestionan providencias judiciales, indagando, especialmente, por las condiciones que determinan el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, y estudiará los precedentes que se han referido a la posibilidad de cuestionar por esta vía las decisiones adoptadas en el trámite de un incidente de desacato de un fallo de acción de tutela.

Esto último, porque la Corte no ha tenido la oportunidad de estudiar, antes, tutelas contra decisiones adoptadas en el curso de incidentes de desacato originados en el incumplimiento de sentencias de acción popular. Dado que la acción popular, como la de tutela, es una acción constitucional que aspira a proteger un grupo específico de derechos de rango superior, en este caso, los derechos colectivos, la Sala tomará como referente para resolver el caso concreto las consideraciones relativas a la excepcional intervención del juez de la acción de tutela en asuntos que, en principio, deben ser resueltos por el juez natural, en este caso, quien tramita el incidente de desacato.

Aclarado ese punto, se referirá a los principios que rigen el trámite de las acciones populares, a las amplias facultades que la Ley 472 de 1998 le concedió al juez que las resuelve y a los instrumentos que puso a su disposición para que asegurara la ejecución de sus sentencias y la efectiva protección de los derechos colectivos. En especial, indagará por el papel que cumple, frente a esos propósitos, el incidente de desacato del fallo de acción popular. Así, resolverá si las tutelas son formalmente procedentes.

2.4. Si se cumple el requisito de procedibilidad formal, la Sala comprobará la eventual estructuración de las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales, en el marco de las irregularidades que, de acuerdo con las peticionarias, se habrían configurado en este caso. Con ese fin, realizará una caracterización puntual del defecto fáctico, del defecto sustantivo y del defecto relativo a la infracción directa de la Constitución, y examinará su estructuración en el caso concreto.

3. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

Reiteración de jurisprudencia.

Requisitos generales y específicos de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales.

3.1. La sólida doctrina que ha desarrollado esta corporación en relación con la procedencia de las tutelas promovidas contra providencias judiciales está vinculada a la necesidad de lograr un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial y prevalencia y efectividad de los derechos fundamentales.

Dado que la acción de tutela no fue diseñada para cuestionar asuntos que ya fueron definidos por el juez natural, sino para prevenir o remediar infracciones iusfundamentales concretas, la Corte ha circunscrito la posibilidad de discutir actuaciones o decisiones judiciales a situaciones excepcionales, en las que el interesado logre demostrar que agotó las vías ordinarias que tenía a su alcance para concretar su pretensión y que lo solicitado no implica una intromisión en debates puramente litigiosos, cuya solución le corresponde, exclusivamente, a las autoridades judiciales ordinarias o administrativas, según el caso. La procedencia de las tutelas contra providencias judiciales exige, por eso, un estricto examen del cumplimiento del requisito de subsidiariedad, destinado a confirmar que la solicitud de amparo se interpuso una vez agotados los demás mecanismos de defensa judicial, o que busca evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

La depuración cuidadosa que ha hecho esta corporación de las hipótesis específicas de procedibilidad de la tutela contra providencias judiciales[10] ha perseguido, precisamente, facilitar esa tarea, para asegurar que la revisión constitucional de las decisiones adoptadas por los órganos de cierre de cada jurisdicción se produzca solamente cuando sean incompatibles con la Carta, por afectar o amenazar de forma inminente garantías fundamentales de algún ciudadano. Esos requisitos de procedencia son los establecidos en la sentencia C-590 de 2005[11].

3.2. De acuerdo con el fallo, la tutela contra providencias judiciales es formalmente procedente cuando i) el asunto debatido tiene relevancia constitucional; ii) el actor agotó los recursos ordinarios y extraordinarios a su alcance; iii) la petición cumplió el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; iv) la irregularidad denunciada, siendo de índole procesal, incidió directamente en la decisión que vulneró los

derechos fundamentales y v) el actor identificó de forma razonable los hechos que generaron la violación y acreditó que la alegó, si esto fue posible, al interior del proceso judicial. Finalmente, se exige que vi) la sentencia impugnada no sea de tutela. Tales son los requisitos generales de procedencia.

3.3. La procedencia material, a su turno, tiene lugar cuando la decisión cuestionada incurrió en alguna de las irregularidades que configuran las causales específicas de procedibilidad de la tutela contra sentencias. Estas son: el defecto orgánico, sustantivo, procedimental o fáctico, error inducido, decisión sin motivación, desconocimiento del precedente constitucional y violación directa de la Constitución.

3.4. En síntesis, las tutelas promovidas contra una sentencia judicial son procedentes si i) cumplen unos requisitos generales de procedibilidad formal y ii) se configura alguna o algunas de las causales específicas de procedibilidad material del amparo. Dado que el asunto bajo examen tiene que ver específicamente con el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, ante la eventual disponibilidad de otros medios de defensa judicial en el caso concreto, la Sala profundizará a continuación en las precisiones que sobre el particular ha hecho la jurisprudencia.

El requisito de subsidiariedad en el trámite de las acciones de tutela contra providencias judiciales

3.5. Por definición, la acción de tutela solo procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos fundamentales o cuando está expuesto a un perjuicio irremediable, que exija caso en el cual puede promoverla la acción opera como mecanismo transitorio. Tal es el sentido de su naturaleza subsidiaria, reconocida explícitamente por el artículo 86 de la Constitución y por el Decreto 2591 de 1991.

Por eso, su procedibilidad formal solo es posible en dos hipótesis concretas: si no existe otro mecanismo judicial que protección del derecho fundamental que estima vulnerado en los escenarios judiciales correspondientes o si las instancias y los recursos disponibles para el efecto no son idóneos ni eficaces para obtener dicha protección.

3.6. Cuando la solicitud de amparo se dirige contra una providencia judicial, el examen del

requisito de subsidiariedad es mucho más exigente. En ese evento, ha dicho la Corte, es indispensable descartar que la tutela se haya promovido para reabrir un debate judicial debidamente agotado o para subsanar omisiones o errores cometidos en el curso del respectivo proceso. La salvaguarda de los principios de especialidad de jurisdicción y seguridad jurídica y la necesidad de reivindicar el rol del proceso judicial como primer espacio de protección de los derechos fundamentales son las razones que justifican la rigurosidad del análisis que se exige en esos eventos.[12]

3.7. Tal tarea exige que el juez de tutela distinga, previamente, si la acción de tutela sometida a su consideración se dirige contra una providencia proferida en un proceso concluido o en uno que se encuentra en curso. En el primer caso, deberá constatar que la misma no se esté utilizando con algunos de los propósitos referidos previamente, esto es, para revivir oportunidades procesales vencidas u obtener una decisión distinta a la adoptada por el juez competente. En el segundo, deberá declararla improcedente, a menos que compruebe que el proceso respectivo no es idóneo o efectivo para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

Sobre la manera de constatar el cumplimiento de esas condiciones de idoneidad y eficacia en cada caso concreto y el carácter irremediable del perjuicio que justificaría la intervención excepcional del juez constitucional cuando el proceso está en curso, la Corte ha dicho lo siguiente:

“(…) la determinación de la concurrencia de estos dos atributos [idoneidad y eficacia], exige el examen de los presupuestos fácticos de cada caso concreto a fin de establecer: (i) si la utilización del medio o recurso de defensa judicial existente tiene por virtud ofrecer la misma protección que se lograría a través de la acción de tutela[13]; (ii) si es posible hallar circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance[14]; y (iii) si la persona que solicita el amparo es un sujeto de especial protección constitucional, y por lo tanto su situación requiere de particular consideración[15].

Al respecto, la Corte ha establecido que un perjuicio tendrá carácter irremediable cuando quiera que, en el contexto de la situación concreta, pueda demostrarse que[17]: (i) El perjuicio es cierto e inminente. Es decir, que “su existencia actual o potencial se infiera

objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas”[18], de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente[19]. (ii) El perjuicio es grave, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado. (iii) Se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño es inevitable”.[20]

3.8. Lo anterior permite concluir que, tratándose de tutelas contra providencias judiciales, la verificación del requisito de subsidiariedad exige al juez constitucional examinar, primero, si la decisión cuestionada le puso fin al proceso judicial o si el mismo se encuentra vigente. Si se trata de un proceso concluido, su tarea consistirá en verificar si el accionante agotó las etapas, recursos y procedimientos que el ordenamiento jurídico puso a su disposición para procurar la protección de sus derechos fundamentales en el escenario procesal correspondiente. Si, en cambio, el proceso está en trámite, el juez deberá descartar la idoneidad y la eficacia del mismo para proteger al peticionario, dada su situación particular, o establecer si, pese a esto, la tutela es la única vía para evitar la estructuración de un perjuicio irremediable.[21]

Reglas jurisprudenciales sobre la procedencia de las tutelas que se dirigen contra decisiones adoptadas en un incidente de desacato de acción de tutela.

3.9. En términos generales, la procedibilidad de las tutelas que cuestionan decisiones adoptadas en el trámite de un incidente de desacato de un fallo de tutela depende del cumplimiento de los mismos requisitos que determinan la procedibilidad de aquellas que se dirigen contra cualquier otra providencia judicial. Es preciso, por lo tanto, que la decisión acusada cumpla las exigencias formales de inmediatez, subsidiariedad, relevancia constitucional, etc., a las que antes se hizo referencia (Supra. 3.2.) y que, además, se verifique la estructuración de alguno de los defectos que hacen materialmente procedente la tutela contra providencias judiciales (Supra. 3.3.).

Tal análisis exige tener claros el objeto y la naturaleza del incidente de desacato y los límites y las facultades con que cuenta el juez constitucional en ese escenario. La Sala reiterará lo que ha dicho la jurisprudencia constitucional al respecto y terminará este

acápites señalando las pautas que, en ese contexto, determinan la procedencia formal y material de las tutelas que cuestionan un incidente de desacato.

a) Naturaleza y objeto del incidente de desacato. Diferencias con el cumplimiento del fallo de tutela.

3.10. El incidente de desacato de los fallos de tutela opera en el marco de las pautas contempladas en los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991. A partir de lo previsto en dichas normas, la Corte ha destacado las siguientes características relevantes de este instrumento procesal:

-Se tramita través de un incidente, que debe respetar el debido proceso de la persona o de la autoridad contra quien se ejerce. Esto, a su vez, exige que el presunto incumplido sea notificado sobre la iniciación del trámite; que se practiquen las pruebas necesarias para adoptar la decisión que corresponda; notificar la providencia que le ponga fin al trámite incidental y, si tal decisión es sancionatoria, remitir el expediente en consulta ante el superior.

-Se trata de un procedimiento disciplinario. Eso explica que el investigado esté cobijado por las garantías que el derecho sancionador consagra a favor del disciplinado, en particular, por la que impide presumir su responsabilidad por el solo hecho del incumplimiento. La imposición de la sanción está vinculada, en esos términos, a que se pruebe la responsabilidad subjetiva de la persona o autoridad del caso, esto es, su negligencia en el cumplimiento de las órdenes de tutela.

-Su trámite tiene una incidencia definitiva en la garantía de acceso a la administración de justicia del ciudadano beneficiado con la tutela, dada la manera en que presiona la satisfacción del amparo concedido por los jueces constitucionales. El objetivo del desacato, se ha dicho, no es en sentido estricto la eventual imposición de la sanción, sino el pleno restablecimiento del derecho fundamental vulnerado o el cese de las acciones y omisiones que lo amenazan[22].

3.11. Esta última característica ha exigido identificar las diferencias que existen entre el trámite de cumplimiento de la sentencia de tutela y el incidente de desacato.

“i) El cumplimiento es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional; el desacato es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal.

ii) La responsabilidad exigida para el cumplimiento es objetiva, la exigida para el desacato es subjetiva.

iii) La competencia y las circunstancias para el cumplimiento de la sentencia se basan en los artículos 27 y 23 del decreto 2591 de 1991. La base legal del desacato está en los artículos 52 y 27 del mencionado decreto. Es decir que en cuanto al respaldo normativo, existen puntos de conjunción y de diferencia.

iv) El desacato es a petición de parte interesada; el cumplimiento es de oficio, aunque

v) puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público

vi) el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite del desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato.”[23]

En conclusión, el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato son figuras jurídicas distintas que comparten el propósito común de asegurar la efectiva salvaguarda del derecho fundamental protegido en el fallo de tutela. De ahí que el juez constitucional pueda adelantarlos de forma paralela y adoptar las medidas que considere necesarias para forzar la satisfacción de las órdenes de amparo, en ejercicio de las facultades que, con ese objeto, le concedió el Decreto 2591 de 1991.[24]

Hecha esta precisión, la Sala señalará los límites y facultades del juez constitucional en el escenario específico del incidente de desacato. Luego, identificará los eventos específicos de procedencia de las tutelas promovidas contra una providencia proferida en el trámite de un incidente de desacato.

b) Límites y facultades del juez que tramita el incidente de desacato de un fallo de tutela.

3.12. El incidente de desacato opera bajo el supuesto de que la inminencia de la sanción

disciplinaria persuadirá a la autoridad incumplida de adoptar las medidas que resulten necesarias para materializar la orden que se le impartió en el fallo de tutela. En esa medida, se ha entendido que su propósito es forzar el restablecimiento del derecho fundamental o la eliminación de las conductas que lo ponen en peligro, sin perjuicio de que se impongan las sanciones del caso, cuando el cumplimiento de la sentencia sea tardío.

Dada la trascendencia de la función que cumple el juez constitucional que tramita el incidente de desacato, la Corte se dio a la tarea de señalar cuáles son sus facultades en ese ámbito y los asuntos en los que no puede inmiscuirse. En términos generales, la labor de la autoridad judicial consiste en verificar: i) a quién se dirigió la orden; ii) en qué término debía ejecutarla; iii) y el alcance de la misma. Luego, con ese marco de referencia, debe constatar iv) si la orden fue cumplida, o si hubo un incumplimiento total o parcial y v) las razones que motivaron el incumplimiento. Esto último, para establecer qué medidas resultan adecuadas para lograr la efectiva protección del derecho.[25]

Ahora bien, la Corte ha sido enfática en que dicho examen no puede conducir a que se reabra el debate dirimido por el fallo.[26] Otra cosa es que, en circunstancias muy excepcionales, el juez pueda ajustar la orden original o dictar órdenes adicionales que contribuyan a materializar la protección concedida.

Todo esto es posible bajo unos parámetros estrictos, que la jurisprudencia ha sintetizado en los siguientes términos:

“(1) La facultad puede ejercerse cuando debido a las condiciones de hecho es necesario modificar la orden, en sus aspectos accidentales, bien porque: a) la orden original nunca garantizó el goce efectivo del derecho fundamental tutelado, o lo hizo en un comienzo pero luego devino inane; b) porque implica afectar de forma grave, directa, cierta, manifiesta e inminente el interés público o c) porque es evidente que lo ordenado siempre será imposible de cumplir.

(2) La facultad debe ejercerse de acuerdo a la siguiente finalidad: las medidas deben estar encaminadas a lograr el cumplimiento de la decisión y el sentido original y esencial de la orden impartida en el fallo con el objeto de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

(3) Al juez le es dado alterar la orden en sus aspectos accidentales, esto es, en cuanto a las condiciones de tiempo, modo y lugar, siempre y cuando ello sea necesario para alcanzar dicha finalidad.

(4) La nueva orden que se profiera, debe buscar la menor reducción posible de la protección concedida y compensar dicha reducción de manera inmediata y eficaz.”[27]

3.13. Lo anterior ratifica que las potestades disciplinarias que el Decreto 2591 de 1991 le asignó al juez que tramita el incidente de desacato de un fallo de tutela no riñen con el compromiso que, por disposición de esa misma norma, tiene dicha autoridad con la efectividad de las órdenes de amparo. De ahí que esté facultado para adoptar las medidas que aseguren el pleno restablecimiento del derecho fundamental, siempre que, de conformidad con los parámetros referidos previamente, las mismas sean necesarias y no impliquen una reducción de la protección concedida en la sentencia.

Hecha esta precisión, la Sala concluirá este aparte sintetizando las reglas específicas de procedibilidad que ha aplicado la Corte frente a las tutelas promovidas contra las decisiones que se adoptan en el trámite de un incidente de desacato.

c) Eventos específicos de procedibilidad de la tutela contra decisiones adoptadas en el trámite del incidente de desacato.

3.14. En el contexto de las consideraciones relativas a la naturaleza y al propósito del incidente de desacato, a los poderes del juez constitucional en ese ámbito y a las notas que lo distinguen del trámite de cumplimiento, la Corte ha construido una línea jurisprudencial uniforme sobre la procedibilidad excepcional de las tutelas que cuestionan providencias proferidas en el trámite del incidente.

En relación con la procedencia formal de estas tutelas, la Corte se ha referido, específicamente, al requisito de subsidiariedad, cuya satisfacción se establece a partir de una sola regla: aquella según la cual el amparo constitucional solo puede dirigirse contra la decisión que le pone fin al incidente de desacato, esto es, contra aquella que se abstiene de imponer la sanción o contra aquella que ratifica la sanción, en grado de consulta. En síntesis, es necesario que el incidente haya finalizado, mediante decisión ejecutoriada.

Tal exigencia tiene que ver tanto con las amplias facultades con que cuenta la autoridad judicial para materializar las órdenes de protección impartidas y garantizar los derechos fundamentales de quienes intervienen en el trámite incidental como con el hecho de que las partes puedan hacer valer sus argumentos y reclamar la práctica de las pruebas que correspondan en ese escenario. Para esta corporación, tales aspectos hacen inadmisibles las tutelas que se dirigen contra decisiones distintas a las que le ponen fin al incidente.[28]

Adicionalmente, la Corte ha llamado la atención sobre la necesidad de que estas tutelas cumplan las demás condiciones que dan por cumplido el requisito de subsidiariedad de las tutelas promovidas contra cualquier otra providencia judicial. En ese sentido, ha exigido i) que los argumentos de la tutela sean consistentes con los alegados en el incidente de desacato ii) que no se planteen asuntos que debieron alegarse en el incidente de desacato y iii) que no se soliciten pruebas que no fueron originalmente solicitadas y que el juez no debía practicar de oficio.[29]

3.15. El examen de procedencia material, por su parte, exige constatar la estructuración de alguno de los requisitos específicos que hacen procedentes las tutelas promovidas contra cualquier otra providencia judicial, es decir, la configuración de defectos fácticos, sustantivos, procedimentales, etc. en la decisión que le puso fin al incidente de desacato.

De ahí que la Corte haya amparado los derechos fundamentales trasgredidos cuando el juez del desacato se extralimitó en el cumplimiento de sus funciones (porque reabrió la discusión resuelta en el fallo[30] o interpretó de manera errónea la orden adoptada originalmente[31]); cuando impuso una sanción arbitraria[32] o cuando el trámite incidental vulneró el debido proceso de las partes[33].

Así las cosas, la labor del juez constitucional que conoce una tutela promovida en contra de decisiones adoptadas en un incidente de desacato se circunscribe a verificar, en primer lugar, que el trámite incidental haya concluido. En este evento, deberá comprobar si la decisión que le puso fin al desacato se ajustó a lo ordenado en la sentencia; si el trámite que la antecedió respetó el debido proceso de las partes y si la sanción que se impuso –si así ocurrió– fue razonable, de conformidad con lo probado en el caso.[34]

Hechas estas precisiones, pasa la Sala a explicar cuáles son los parámetros que guían el

trámite de las acciones populares y cuáles son las facultades y los instrumentos procesales con que cuentan los jueces que las tramitan para asegurar que la efectiva ejecución de las órdenes de amparo de los derechos colectivos. En especial, estudiará el papel que, frente a ese propósito, cumple el incidente de desacato.

4. El rol del juez de la acción popular en la protección eficaz de los derechos e intereses colectivos. Facultades para asegurar el cumplimiento de sus sentencias. El incidente de desacato de la sentencia de acción popular.

4.1. El artículo 88 de la Carta Política le asignó al legislador la tarea de regular las acciones populares “para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza (...)”. En cumplimiento de ese mandato, la Ley 472 de 1998 las definió como el medio procesal que cualquier persona natural o jurídica, organización o entidad pública con funciones de control, intervención o vigilancia puede ejercer para “evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible”. [35]

La norma señala que las acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que viole o amenace los derechos e intereses colectivos, que puede promoverse durante el tiempo que subsista la amenaza o peligro y precisa los aspectos procesales que rigen su trámite: los términos para su traslado y contestación, la posibilidad de dictar medidas cautelares en cualquier etapa del proceso, la viabilidad de concluirlo a partir de la celebración de un pacto de cumplimiento y el contenido y los efectos de la sentencia. Por último, especifica los recursos que proceden contra las providencias que se dictan mientras son tramitadas y contempla las medidas coercitivas que puede adoptar el juez del caso con el objeto de hacer efectiva su decisión. En este punto, se refiere, específicamente, al incidente de desacato.

4.2. Partiendo de ese marco normativo, la Corte ha destacado los aspectos más sobresalientes de las acciones populares, centrándose, específicamente, en las características que les son intrínsecas en su condición de acciones constitucionales. Así, ha puntualizado que se trata de acciones públicas, dado que pueden ser promovidas por

cualquier persona directamente, sin necesidad de apoderado judicial[36], y ha resaltado la celeridad de su trámite, el cual se sujeta a los principios de prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia[37].

4.3. Este último principio, el de eficacia, consagrado en el artículo 2° de la Carta Política como un fin esencial del Estado, compromete a las autoridades con la adopción de medidas encaminadas a “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. Eso significa que las decisiones que se adopten en aras de proteger tales derechos -colectivos, en el caso de las acciones populares- deben garantizar, también, que la situación que motivó la solicitud de amparo se resuelva efectivamente.

Es precisamente ese propósito -la protección efectiva de los derechos colectivos- el que inspira las responsabilidades que la Ley 472 de 1998 le atribuyó al juez de la acción popular en relación con el impulso del proceso y con la adopción de las medidas necesarias para hacer realidad las órdenes que en ese sentido se impartan en el respectivo fallo.

4.4. La Ley 472, en efecto, dotó al juez popular de amplias facultades oficiosas destinadas a lograr que cada uno de estos momentos -el trámite de la acción y la fase de cumplimiento del fallo- realicen el principio de eficacia y privilegien el derecho sustancial sobre cualquier exigencia formal que pueda obstaculizar la protección del derecho o interés colectivo de que se trate.

Para que tales objetivos se alcancen mientras la acción popular está en curso, el juez de la acción popular debe cumplir con unas obligaciones concretas, entre las que se cuentan las de “producir decisión de fondo so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución”[38], vincular de oficio a los posibles responsables del hecho u omisión que motivó la acción, si no fueron identificados por el accionante[39]; imponer, motu proprio, las medidas previas necesarias para hacer cesar el daño causado o prevenir su estructuración inminente[40] y decretar las pruebas que resulten pertinentes en aras de la solución del asunto bajo examen[41].

Tales obligaciones desarrollan la especificidad que el legislador quiso imprimirle a la acción popular y confirman la importancia del rol que cumple el juez que la tramita en la salvaguarda de los derechos e intereses colectivos eventualmente vulnerados. Sobre el particular, esta corporación indicó recientemente:

“En efecto, se debe tener en cuenta que las acciones populares poseen una estructura especial que las diferencia de los demás procesos litigiosos, en cuanto son un mecanismo de protección de los derechos colectivos, radicados para efectos del reclamo judicial en cabeza de quien actúa a nombre de la sociedad, pero de los que al mismo tiempo son titulares cada uno de los miembros que forman la parte demandante de la acción judicial. En consecuencia, como director del proceso, el juez puede conminar, exhortar, recomendar o prevenir, a fin de evitar una eventual vulneración o poner fin a una afectación actual de los derechos colectivos que se pretenden proteger, sin que tal decisión constituya un capricho del juez constitucional. Es así como, un elemento esencial de las acciones populares es el carácter oficioso con que debe actuar el juez, sus amplios poderes y con miras a la defensa de los derechos colectivos”.[42]

Todo esto confirma la variedad de instrumentos con los que cuenta el juez de la acción popular para lograr que el trámite de la misma sea expedito y eficaz, como lo reclama la trascendencia de los derechos que aspira a proteger. No obstante, como se dijo antes, la concreción del principio constitucional de eficacia exige que además de impulsar el proceso, en ejercicio de las facultades oficiosas que para el efecto le concedió la Ley 472 de 1998, el juez de la acción popular adopte las medidas necesarias para que las órdenes de protección que impartió surtan sus efectos.

Dado que el asunto objeto de revisión tiene que ver, precisamente, con el cumplimiento del fallo de acción popular que ordenó reubicar a las accionantes, la Sala se referirá, a continuación, a las facultades y obligaciones del juez de la acción popular en relación con la ejecución de su sentencia, en particular, en el marco del trámite del incidente de desacato.

Facultades del juez de la acción popular frente a la ejecución de las órdenes de amparo de los derechos colectivos. El incidente de desacato.

4.5. Uno de los requisitos básicos de cualquier providencia judicial que aspire a ser plena y oportunamente cumplida es la precisión de las órdenes que imparte. Eso explica que la Ley 472 de 1998 haya sido especialmente cuidadosa al delimitar el contenido de los fallos de acción popular que son favorables al accionante.

El artículo 34 exige, en efecto, que las sentencias estimatorias de la acción popular i)

contengan una orden de hacer o de no hacer que, a su vez, defina de forma precisa la conducta que se deberá cumplir para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado y prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que justificaron el amparo concedido. Además, el fallo ii) debe condenar al pago de perjuicios, si es del caso, iii) exigir que se realicen las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, si esto es físicamente posible, y iv) señalar el plazo prudencial dentro del cual deberá iniciarse su cumplimiento y culminarse su ejecución.

Eso en cuanto al contenido de la sentencia. De ahí en adelante, el juez popular adquiere otra serie de responsabilidades específicas con respecto a la materialización de su decisión, derivadas de la jerarquía especial de los derechos involucrados en los procesos a su cargo y cuyo punto de partida son las facultades que el mismo artículo 34 le concedió en aras de la ejecución efectiva y oportuna de la sentencia.

La norma precisa que, durante el término prudencial fijado en el fallo, el juez conserva su competencia para tomar las medidas que conduzcan a materializar las órdenes de protección, de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil; y que puede conformar un comité para la verificación su cumplimiento, el cual podrá estar integrado por él mismo, por las partes, por la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, por el Ministerio Público y por una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo. También lo faculta para comunicar a las entidades que puedan incidir en el cumplimiento, para que presten su colaboración en ese sentido.

4.6. Adicionalmente, el juez de la acción popular cuenta con la posibilidad de presionar el cumplimiento del fallo a través del incidente de desacato, como ocurre respecto de las sentencias de tutela.

El artículo 41 de la Ley 472 de 1998 sostiene que quien incumpla una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, “incurrirá en multa hasta de cincuenta (50) salarios mínimos mensuales con destino al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, conmutables hasta con arresto hasta de seis meses, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere

lugar”. La sanción debe ser impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial, a través de trámite incidental, y ser consultada al superior jerárquico, quien deberá decidir, en el efecto devolutivo, si la sanción debe revocarse.

4.7. En esa línea, es posible identificar similitudes en las facultades que el Decreto 2591 de 1991 y la Ley 472 de 1998 les concedieron al juez de tutela y al de la acción popular para que impulsaran el cumplimiento de sus sentencias.

Como punto de partida, se destaca el hecho de que ambos cuerpos normativos hayan considerado que dichas autoridades debían conservar su competencia, después de proferido el fallo, para adoptar las medidas que conduzcan a hacer efectivo el amparo. Eso explica que tanto el juez de tutela como el de la acción popular puedan convocar a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección, cuantas veces sea necesario; practicar pruebas para establecer los motivos de su negligencia y adelantar las diligencias que correspondan para corregir tales obstáculos.[43]

El juez de la acción popular cuenta con una herramienta adicional para esos efectos: la conformación del comité para la verificación del cumplimiento que, integrado de la manera en que se anunció previamente (Supra 4.5.) cumple la función de asesorar al funcionario judicial en la formulación de propuestas que conduzcan a realizar la protección concedida y, además, permite hacer un seguimiento de las gestiones que los responsables de restablecer el derecho colectivo vulnerado han adoptado con ese objeto.[44]

4.8. Una segunda similitud tiene que ver con el hecho de que tanto el juez de la acción popular como el de la acción de tutela puedan valerse de sus poderes disciplinarios para presionar el cumplimiento de sus decisiones, en el marco del incidente de desacato. Como se indicó antes, el incidente es en esencia un procedimiento disciplinario que indaga sobre la responsabilidad subjetiva de la autoridad conminada a materializar el amparo y que, por esa vía, aspira a incidir en el restablecimiento del derecho trasgredido.

Por eso, el incidente de desacato de un fallo de acción popular resulta idóneo para que el juez, investido de la competencia que le atribuyó la Ley 472 de 1998, verifique el cumplimiento de su decisión y aplique los remedios judiciales que considere apropiados para asegurar que sus órdenes sean cabal y oportunamente satisfechas. Con ese fin, puede requerir a los responsables del cumplimiento, solicitarles informes de su gestión y reclamar

la intervención de los organismos de control. La responsabilidad del juez, en estos casos, no es otra que la de desplegar la gama de facultades que le fueron conferidas en su condición de director del proceso, para procurar que la protección que reconoció se concrete de una forma coherente con los mandatos de celeridad y eficacia que guían el trámite de las acciones populares.

4.9. Para finalizar, la Sala estima oportuno resaltar las precisiones que hizo la Sentencia C-542 de 2010[45] acerca de la naturaleza y el contenido del incidente de desacato de un fallo de acción popular y de su papel frente al cumplimiento de las órdenes de protección impartidas. Esto, en atención a la relevancia que tales aspectos tienen frente al examen de la procedibilidad formal de las tutelas bajo estudio.

La Sentencia C-542 de 2010 declaró exequible el artículo 41 de la Ley 472 de 1998, que obliga a consultar las sanciones impuestas por el incumplimiento de un fallo de acción popular, pero no prevé la posibilidad de que las decisiones de absolución sean impugnadas. Aunque los demandantes alegaron que dicha omisión vulneraba los derechos a la igualdad, acceso a la administración de justicia, contradicción y defensa del promotor del incidente, la Corte descartó tal argumento, porque el legislador puede exigir la consulta en unos casos y en otros no, y limitar el acceso a la segunda instancia, en ejercicio de su potestad de configuración de los procesos judiciales. Finalmente, el fallo destacó algunas características del incidente de desacato de las sentencias de acción popular cuya mención es relevante para los efectos del análisis que la Sala emprenderá a continuación:

-El incidente de desacato fue concebido como instrumento preferente y sumario destinado a salvaguardar los derechos colectivos protegidos por la sentencia de la acción popular. Por eso, los mecanismos de impugnación previstos para los incidentes de desacato del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo no le son homologables.

-El incidente no es un proceso contencioso entre el promotor del incidente y el investigado, sino un trámite correccional que puede concluir con medidas disciplinarias, aunque su imposición no garantice per se, el cumplimiento de la decisión judicial.

-El trámite incidental debe garantizar los elementos mínimos del debido proceso disciplinario, es decir: i) el principio de legalidad de la falta y de la sanción disciplinaria, ii) el principio de publicidad; iii) los derechos de defensa, contradicción y controversia de la

prueba; iv) el principio de doble instancia; v) la presunción de inocencia, vi) el principio de imparcialidad; vii) el principio de non bis in ídem; viii) el principio de cosa juzgada y ix) la prohibición de la reformatio in pejus.[46]

-Aunque no pueda impugnar la decisión que absuelve al investigado de sanción, el promotor del incidente de desacato tiene garantizado su derecho de acceso a la administración de justicia en la medida en que está facultado para iniciar el trámite, para presentar pruebas, controvertir las que aporte la autoridad accionada y para participar activamente dentro del respectivo proceso. El hecho de que la decisión absolutoria no sea susceptible de recursos no coarta su acceso a la administración de justicia, sino su derecho a la segunda instancia, que puede ser limitado por el legislador.

4.10. El recuento elaborado en el acápite precedente buscaba poner en contexto los elementos característicos de la acción popular y de las herramientas procesales que posibilitan su efectivo y oportuno cumplimiento, para identificar, a partir de ellos, las circunstancias excepcionales que hacen procedentes las acciones de tutela promovidas contra un fallo de acción popular o contra providencias adoptadas en el trámite de un incidente de desacato de estas sentencias.

Con ese marco de referencia, la Sala abordará a continuación el análisis de la procedibilidad formal de las tutelas objeto de estudio, siguiendo el esquema de solución propuesto en el acápite correspondiente a la formulación del problema jurídico. Si las tutelas llegan a satisfacer los requisitos de procedibilidad formal que se exigen en estos casos, se estudiará la eventual configuración de alguna de las causales específicas de procedibilidad material, de conformidad con los cargos que, en ese sentido, formularon las demandantes.

5. El caso concreto.

5.1. Según se indicó en los antecedentes de esta decisión, las accionantes, Luz Delia Marín Agudelo, Marlene Guevara de Herrera, Nubiola Molano Ospina, Rosa Irene Arteaga Zabala, María Amparo Carvajal Mazo y Yohanna Galvez Muñoz, habitantes del Barrio Villa Jardín Bajo de Manizales, solicitaron la protección de los derechos fundamentales que el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de esa ciudad les habría vulnerado al proferir un fallo de acción popular que, al amparar los derechos colectivos “a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y

desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes” ordenó su reubicación y la de sus familias en un proyecto de vivienda que el municipio de Manizales debía estructurar para el efecto y, además, autorizó al municipio a desalojarlos, si se negaban a abandonar sus viviendas de forma voluntaria.

Además, las tutelas se dirigen contra el auto mediante el cual el juzgado accionado decidió abrir el incidente de desacato por el incumplimiento del fallo de acción popular.

De la sentencia, las peticionarias cuestionaron dos aspectos concretos. Primero, que no hubiera estado precedida de un ejercicio probatorio destinado a verificar si el amparo concedido podía materializarse por una vía que no implicara abandonar sus viviendas. En segundo lugar, que no hubiera considerado que los habitantes de Villa Jardín no cuentan con los recursos económicos necesarios para acceder a los planes de vivienda ofrecidos por el municipio de Manizales.

Al auto lo acusaron de vulnerar su derecho a la vivienda digna, al rechazar la propuesta que formuló la alcaldía de Manizales para que, en lugar de reubicar a los moradores de Villa Jardín, se realizaran unas obras de mitigación del riesgo en el sector en cumplimiento del fallo.

La solicitud de amparo, entonces, se dirige contra dos providencias judiciales distintas: la sentencia de acción popular, que fue proferida en agosto de 2010, y el auto de apertura del incidente de desacato, de octubre de 2012.

La Sala verificará la procedencia formal de las tutelas con respecto al fallo y al auto, de forma separada, en el marco de las consideraciones que sobre el particular efectuaron los jueces de instancia y los requisitos generales de procedibilidad reseñados en la parte motiva de esta decisión.

Análisis de procedibilidad formal de las tutelas frente a la sentencia de acción popular proferida el 20 de agosto de 2010 por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

La relevancia constitucional del asunto debatido

5.2. Las tutelas formuladas contra la sentencia de acción popular cumplen con el requisito de relevancia constitucional que amerita su examen por esta vía excepcional, pues plantean un debate relativo a la eventual infracción del derecho a la vivienda digna de las accionantes y de sus familias, quienes deberán abandonar las viviendas que han habitado durante varios años por cuenta de las órdenes impartidas en dicho fallo (al cual acusan de incurrir en un defecto fáctico y en una vulneración directa de la Constitución). Tal situación, y el hecho de que la controversia involucre a sujetos de especial protección constitucional, confirman la relevancia constitucional del asunto objeto de estudio.

Agotamiento de los recursos ordinarios y extraordinarios de defensa judicial. Las tutelas no cumplen el requisito de subsidiariedad.

5.3. La Sala aclaró previamente que, para verificar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad de las tutelas contra sentencias, el juez constitucional debe establecer si la providencia acusada dio lugar a la terminación de un proceso o si fue proferida en el marco de uno que no ha concluido.

Este caso se ajusta a la primera hipótesis pues, en efecto, el fallo que las peticionarias cuestionan le puso fin a la acción popular que promovió el ciudadano Carlos Iván García Restrepo, para “obtener una solución que haga cesar el riesgo y el daño ecológico ocasionado por los ocupantes ilegales [del sector denominado Villa Jardín], situación que evidencia una clara omisión de la administración municipal, pues a ella es a quien le compete regular el urbanismo y la protección ecológica (...)”.

En esos términos, la satisfacción del requisito de subsidiariedad de las tutelas que acá se examinan dependerá de que las accionantes hayan agotado los recursos que les habrían permitido lograr la defensa de sus intereses durante el trámite de la acción popular. Si, por el contrario, promovieron las tutelas para subsanar los errores que cometieron en ese escenario o para reabrir el debate que dirimió la sentencia, la solicitud de amparo será improcedente.

Para establecer lo pertinente hace falta remitirse, primero que todo, al artículo 37 de la Ley 472 de 1998, que permite apelar las sentencias de acción popular de primera instancia en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, esto es, ante el juez que dictó la respectiva providencia, en el acto de notificación personal o por escrito dentro

de los tres días siguientes.[47]

Eso significa que la apelación es el escenario natural para que la parte vencida en este tipo de fallos controvierta sus fundamentos jurídicos y fácticos, en aras de una decisión favorable a sus intereses. Quien no agote dicha carga procesal quedará expuesto, en contraposición, a unas consecuencias adversas, derivadas del hecho de no haber utilizado las herramientas que el ordenamiento jurídico le entregó para que ejerciera, con las garantías del caso, su derecho de contradicción.

5.4. Pues bien, la sentencia que aquí se cuestiona no fue apelada por ninguna de las accionantes. Lo cierto, de hecho, es que ninguna de ellas intervino siquiera en el trámite de la acción popular, a pesar de que el juzgado accionado tomó las medidas del caso para garantizar que la comunidad fuera oportunamente enterada de la misma, en cumplimiento de lo dispuesto sobre el particular por el artículo 21 de la Ley 472 de 1998[48].

El auto admisorio de la acción popular, aportado al expediente en sede revisión[49], confirma que, en efecto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales ordenó informar sobre la interposición de la acción, a través de los medios masivos de comunicación y a costa del actor popular. Tras la publicación del anuncio, 35 personas, habitantes de Villa Jardín, comparecieron al proceso. Algunas guardaron silencio sobre lo pretendido. Otras se opusieron a la demanda, porque vivían lejos de la ladera afectada por actos de deforestación, o porque ocupaban sus predios desde hacía al menos 10 años, a pesar de que la mayoría de las laderas estaban definidas como áreas o zonas de protección.

Las accionantes, como se indicó antes, no hicieron parte de ese grupo. Tampoco se vincularon posteriormente al trámite constitucional ni cuestionaron la decisión que lo dio por concluido. La sentencia, de hecho, no fue apelada por ninguno de los habitantes de Villa Jardín. El fallo solo fue impugnado por el municipio de Manizales, pero de forma extemporánea. Por eso, quedó ejecutoriado el dos de septiembre de 2010.[50]

5.5. El hecho de que las peticionarias no hubieran cuestionado la sentencia a través del medio de defensa que el ordenamiento jurídico contempló para el efecto sugiere, en principio, que promovieron las tutelas para remediar dicha falencia. Esto, de entrada, conduciría a declarar su improcedencia.

No obstante, una conclusión en ese sentido exige considerar que, para la Corte, existen eventos especialísimos en los que las tutelas promovidas contra una providencia judicial son procedentes, pese a que el interesado no haya agotado los mecanismos con los que contaba para objetar la respectiva decisión en el curso del proceso. Tal posibilidad, que es excepcional, tiene lugar cuando la negligencia en el agotamiento de dichos medios de defensa judicial no le es imputable al peticionario, porque no fue notificado de la decisión que le fue desfavorable o porque no tuvo una defensa técnica.

Además, esta corporación ha llamado la atención sobre la importancia de considerar la específica situación del peticionario, en aplicación de la regla general que impone flexibilizar el análisis de procedibilidad formal de las tutelas promovidas por sujetos que enfrentan una situación vulnerable.[51]

La Sala, sin embargo, no encuentra razones para considerar que la omisión en la que incurrieron las accionantes haya obedecido a alguna de las circunstancias que justificarían estudiar sus pretensiones en este escenario. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo siguiente.

5.6. Las pruebas aportadas al expediente descartan que las peticionarias se hubieran abstenido de apelar el fallo de acción popular porque no las hubieran notificado del mismo. Ya se dijo antes que el juzgado accionado cumplió con la responsabilidad que le incumbía frente a la divulgación de la interposición de la acción y que la publicación del anuncio correspondiente motivó a varios de los habitantes de Villa Jardín a hacerse parte de su trámite. La sentencia, a su turno, se notificó a través de un edicto que fue fijado en un lugar visible de la secretaría del despacho, desde el 26 hasta el 30 de agosto de 2010.

De todas maneras, las accionantes no le atribuyeron su inactividad procesal a que no las hubieran notificado de la sentencia, sino a que no contaron con asistencia legal, porque no tenían forma de pagarla. Tal fue el argumento que formularon al apelar los fallos de tutela de primera instancia que, precisamente, denegaron el amparo porque lo alegado debió debatirse en las instancias procesales correspondientes[52]. Así las cosas, solo resta verificar si tal situación -la ausencia de defensa técnica- justifica la procedibilidad formal de las tutelas.

La Sala considera que, a la luz de las particularidades del caso, no la justifica. Aunque es

cierto que las peticionarias son sujetos vulnerables –en tanto se identificaron como personas de escasos recursos que, además, tienen personas a su cargo, entre ellos niños y personas de la tercera edad- tal condición no explica por sí sola que no hayan ejercido sus derechos de contradicción y defensa durante el trámite de la acción popular, pese a que se enteraron oportunamente de la misma. Mucho menos, si se tiene en cuenta que otros habitantes de Villa Jardín se vincularon al trámite procesal, pese a estar en sus mismas condiciones y a que no contaban, tampoco, con un apoderado judicial.

La ausencia de defensa técnica no excusa que las peticionarias no hubieran apelado el fallo al que ahora se oponen ni que hubieran esperado más de dos años para cuestionarlo, en el marco de las acciones de tutela que promovieron con el objeto de que el mismo se deje sin efectos. Avalar que el juez constitucional reabra una discusión que se surtió en su escenario natural, sobre el supuesto de que se vulneraron unas garantías cuya defensa pudo buscarse al interior del proceso judicial correspondiente constituiría una afrenta a los principios de juez natural, autonomía judicial y seguridad jurídica que, por lo mismo, se opone a la excepcionalidad intrínseca al examen de la procedibilidad formal de las tutelas que se promueven contra una providencia judicial.

5.7. En conclusión, la Sala estima que las tutelas objeto de examen, en tanto se dirigen contra la sentencia de acción popular proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Manizales el 10 de agosto de 2010, son improcedentes, porque no cumplen el requisito de subsidiariedad, esto es, porque no estuvieron precedidas de una gestión diligente por parte de quienes, informadas sobre el trámite de una acción judicial que podía afectar sus intereses, no hicieron nada por procurar su defensa.

Fue tal falta de diligencia la que privó a las accionantes de debatir la viabilidad de que la protección concedida en el fallo se materializara a través de una medida que no implicara su desalojo, y de alegar las irregularidades procesales y sustantivas que ahora denuncian. El hecho de que, además, hayan transcurrido más de dos años entre la fecha del fallo y la de la interposición de la tutela -sin que las accionantes hayan planteado alguna razón que excuse tal inactividad- implica que también se incumplió el requisito de inmediatez exigible en estos casos, cuestión suficiente para confirmar las decisiones de improcedencia adoptadas por los jueces de instancia.

Aclarado esto, la Sala abordará, a continuación, el examen de procedibilidad formal de las tutelas, en lo que tiene que ver con el auto que ordenó la apertura del incidente de desacato de la sentencia de acción popular.

Análisis de procedibilidad formal de las tutelas frente al auto del 11 de octubre de 2012, mediante el cual se ordenó la apertura del incidente de desacato de la sentencia de la acción popular.

La relevancia constitucional del asunto debatido

5.8. Las accionantes cuestionaron que el auto acusado hubiera descartado la propuesta de cumplir el fallo de acción popular realizando obras de estabilización de la ladera de Villa Jardín, que mitigarían el riesgo de deslizamiento y les permitirían permanecer en sus viviendas. La autoridad accionada rechazó tal posibilidad porque, a su juicio, el hecho de que la sentencia de acción popular hubiera cobrado ejecutoria la hacía inmodificable.[53] Sobre ese supuesto, procedió a dar apertura al incidente de desacato.

La controversia que plantean las peticionarias tiene que ver, entonces, con la viabilidad de que el juez de la acción popular modifique las órdenes que impartió en aras de la protección de los derechos colectivos, cuando su ejecución puede dar lugar a la infracción de derechos fundamentales. Tal problema jurídico, cuya solución, en el caso concreto, podría incidir en la garantía del derecho a la vivienda digna de sujetos vulnerables, tiene la relevancia constitucional que se requiere para ser examinado por esta vía excepcional. En consecuencia, la Sala da por acreditado este primer requisito de procedencia formal de las tutelas.

Cumplimiento del requisito de subsidiariedad. La acción de tutela solo procede contra la decisión que le pone fin al incidente de desacato. Las tutelas, en el caso concreto, son improcedentes.

5.9. La parte motiva de esta providencia sintetiza las reglas que ha aplicado la Corte al examinar la procedencia formal de las tutelas que cuestionan decisiones proferidas en el trámite de un incidente de desacato. Como se explicó entonces, tal análisis se ha efectuado exclusivamente frente a providencias adoptadas con ocasión del desacato de fallos de tutela, no de sentencias de acción popular.

Cuando la tutela se dirige contra tales providencias, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad depende de dos condiciones: de que la decisión cuestionada sea la que le puso fin al trámite incidental -bien sea porque se abstuvo de sancionar a la autoridad investigada o porque confirmó, en grado de consulta, la sanción impuesta- y de que lo alegado en la tutela corresponda con lo que se debatió en dicho escenario procesal, esto es, que no se aleguen hechos nuevos que hayan debido plantearse en el incidente.

Haría falta determinar, en consecuencia, si el estudio de subsidiariedad de las tutelas que se promueven contra decisiones adoptadas en el marco del incidente de desacato de una acción popular también puede supeditarse a tales exigencias. Con ese objeto, la Sala analizará, a continuación, si el incidente de desacato de una sentencia de acción popular les brinda a los interesados en el cumplimiento de las órdenes de amparo las garantías de contradicción que el incidente de desacato de un fallo de tutela les ofrece a quienes intervinieron en el trámite de dicha acción constitucional, por ser esto, en últimas, lo que justifica que esta corporación considere improcedentes las tutelas que se dirigen contra decisiones distintas a las que le ponen fin al incidente de desacato de un fallo de tutela.

5.10. Para resolver ese interrogante, hay que remitirse a lo referido con antelación acerca de la responsabilidad del juez de la acción popular en la ejecución de sus sentencias y de los instrumentos jurídicos de los que él y las partes pueden valerse para impulsar el cumplimiento de las órdenes de protección de los derechos colectivos.

Se dijo entonces que la sentencia de la acción popular debe indicar de forma precisa el plazo previsto para su ejecución y que, durante ese término, el juez conserva la competencia para tomar las medidas que conduzcan a la pronta y efectiva materialización de la protección concedida. Esto significa que puede practicar pruebas para identificar las circunstancias que obstaculizan la concreción del amparo, requerir a las entidades encargadas de ejecutar las órdenes de protección y adoptar los correctivos que conduzcan a superar la dilación verificada.

Además, se advirtió sobre el importante papel que cumplen el comité de verificación de cumplimiento de la sentencia de acción popular y el incidente de desacato frente a dicho propósito, el primero porque opera como un espacio para la elaboración y discusión de las alternativas de cumplimiento de la sentencia y el segundo porque permite que, ante la

inminencia de una sanción disciplinaria, las autoridades se apresuren a ejecutar las medidas necesarias para hacer realidad el amparo concedido.

Finalmente, se explicó que el hecho de que los interesados en la efectividad de las órdenes de protección no puedan impugnar la decisión que descarta la responsabilidad disciplinaria de quien debía cumplir el fallo de acción popular no infringe su derecho de acceder a la administración de justicia, pues, al contrario, estos cuentan con todas las garantías para demostrar la responsabilidad disciplinaria de la autoridad investigada durante el transcurso del respectivo trámite incidental. De acuerdo con la Sentencia C-452 de 2010, tal restricción comporta, simplemente, una limitación del ejercicio del derecho a la segunda instancia, que fue autorizada por el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración de los procesos judiciales.

5.11. Tales precisiones demuestran la manera en que el incidente de desacato puede contribuir a la eficacia de las órdenes de amparo contenidas en una sentencia de acción popular y ratifican la variedad de instrumentos procesales que la Ley 472 de 1998 puso a disposición del promotor del incidente, y en general, de cualquier interesado en la ejecución de la sentencia, para que persiguiera tal propósito ante el funcionario correspondiente, sin necesidad de acudir a la acción de tutela, cuya procedencia, se insiste, es excepcional y subsidiaria.

En esas circunstancias, la Sala encuentra razonable que la procedencia formal de las tutelas que objetan decisiones adoptadas en el marco del incidente de desacato de un fallo de acción popular se supedite a las reglas aplicables a aquellas que cuestionan las providencias proferidas en el incidente de desacato de un fallo de tutela. Sobre todo, considerando las claras similitudes que existen entre uno y otro trámite, su carácter preferente y sumario y la especial responsabilidad que tienen los funcionarios judiciales que los adelantan frente a la efectiva y oportuna ejecución de la sentencia incumplida.

Consentir lo contrario, esto es, avalar la procedencia de las tutelas promovidas contra decisiones distintas a las que le ponen fin al incidente de desacato del fallo de acción popular, equivaldría a desconocer la competencia del juez natural de dicha diligencia, en detrimento de la seguridad jurídica y de las garantías procesales de los demás involucrados en el cumplimiento del respectivo fallo, y reñiría con el carácter subsidiario de la acción de

amparo, el cual, como se ha insistido, supone que esta solo opere ante la inexistencia de otros medios de defensa judicial o ante su falta de idoneidad o eficacia para brindar la protección reclamada en cada caso.

5.12. Evaluado el requisito de subsidiariedad de las tutelas objeto de estudio en esta perspectiva, la Sala encuentra que también son improcedentes en lo que respecta al auto proferido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales el 11 de octubre de 2012. Basta con considerar que el citado auto no le puso fin al trámite del incidente de desacato, sino, todo lo contrario, dispuso su apertura, en atención a la solicitud que algunos de los habitantes y propietarios de Villa Jardín formularon en ese sentido el 16 de agosto de 2012.[54]

Eso significa que el incidente de desacato de la sentencia de acción popular estaba en curso cuando se interpuso la tutela y que, en consecuencia, las peticionarias disponían de las herramientas que tal escenario les brindaba para objetar lo resuelto por el juez natural, en ejercicio de sus derechos de contradicción y defensa, en lugar de cuestionar por este medio excepcional el pronunciamiento que este emitió con ocasión de una solicitud que, valga decirlo, no fue formulada por ellas.[55]

En lugar de agotar dichas posibilidades, las accionantes optaron por promover las tutelas directamente, tan solo un mes después de que se proferiera el auto que aquí cuestionan[56]. Tal proceder denota que usaron la tutela como si se tratara de un mecanismo principal de defensa, lo cual es suficiente para confirmar las decisiones de instancia, que declararon las solicitudes de amparo improcedentes.

5.13. Lo concluido en ese sentido releva a la Sala de examinar los demás requisitos de procedencia formal de las tutelas y de abordar el debate de fondo que propusieron las accionantes, relativo, según se dijo, a la estructuración de un defecto sustantivo, derivado de que el juzgado accionado se hubiera negado a modificar las órdenes de protección impartidas en el fallo de acción popular.

No obstante, como la labor de la Corte no se reduce a la solución de casos concretos, sino a la unificación de la jurisprudencia sobre el contenido y alcance de los derechos fundamentales, la Sala se referirá brevemente a la posibilidad de que los jueces de la acción popular ajusten las órdenes contenidas en sus fallos en las mismas hipótesis en las que los

jueces de tutela actúan en ese sentido, esto es, cuando resulte necesario para asegurar la materialización del amparo prodigado en la respectiva sentencia. Esto, se insiste, no con el ánimo de enjuiciar la decisión del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales –asunto para el cual la Sala carece de competencia, en virtud de la decisión de improcedencia- sino para fijar un criterio jurisprudencial frente a un asunto que reviste de la mayor relevancia constitucional, por incidir de manera definitiva en el amparo oportuno y eficaz de los derechos fundamentales o colectivos que pueden verse afectados durante el trámite de cumplimiento de una acción popular.

5.14. Al respecto debe considerarse, primero, que la potestad de alterar las órdenes de protección de los fallos de tutela tiene una justificación concreta, asociada a la necesidad de realizar el principio de eficacia que las caracteriza. Tal propósito explica que la orden original solo pueda ajustarse en hipótesis específicas, como, por ejemplo, cuando es claro que no garantizará el goce efectivo del derecho amparado; cuando su ejecución afecta el orden público de forma grave, directa, inminente y manifiesta o cuando es evidente que no podrá cumplirse[57]. También explica que solo sean admisibles aquellos cambios que desarrollen el sentido del fallo, que no reduzcan la protección concedida o que, si lo hacen, la compensen.

Todo esto, sumado al carácter complejo[58] de las órdenes que suelen impartirse en las sentencias de acción popular, justifica que también estas puedan modificarse mientras avanza la verificación de cumplimiento, como lo advirtió el fallo que, en segunda instancia, declaró improcedente una de las tutelas que aquí se examina, la instaurada por la señora María Amparo Carvajal[59].

En dicha providencia, la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado resaltó cómo la complejidad de las órdenes que se imparten en los fallos de acción popular impide, por lo general, que su cumplimiento pueda ser controlado exclusivamente por la autoridad responsable del mismo. Ante la variedad de situaciones que pueden incidir en que tales órdenes sean efectivamente cumplidas, no puede cerrarse el camino a la posibilidad de que las mismas sean ajustadas, de conformidad con lo que constate el funcionario competente a partir de lo que indiquen los interesados y las entidades vinculadas al proceso, advirtió la Subsección.

La Sala comparte tal perspectiva. Sobre todo, de cara a las responsabilidades que la Ley 472 de 1998 le asignó al juez de la acción popular frente a la plena ejecución de sus providencias y las herramientas que puso a su disposición para que alcanzara dicho objetivo, entre las cuales se cuentan la facultad de integrar el comité de verificación de cumplimiento del fallo y los instrumentos jurídicos que el Código de Procedimiento Civil consagró, como regla general, para facilitar el cumplimiento de cualquier decisión judicial.[60]

El papel que cumple el comité de verificación en la asesoría y seguimiento de las órdenes de protección, la competencia que se le confirió al juez para vincular a las entidades que podrían contribuir a acelerar el cumplimiento del fallo, la labor que en aras de este objetivo pueden ejercer los organismos de control y los intereses que están en juego tratándose de derechos colectivos cuya protección, por definición, concierne a toda la sociedad, son razones suficientes para considerar que, en efecto, el juez de la acción popular está habilitado para ajustar sus órdenes cuando ello resulte indispensable para asegurar el goce efectivo de tales derechos o conjurar las circunstancias que lo amenazan.

5.15. Así las cosas, la Sala advertirá al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales sobre la posibilidad de modificar las órdenes de protección que impartió en la sentencia de acción popular del 20 de agosto de 2010 -mediante la cual declaró al municipio de Manizales “responsable por omisión de la violación de los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas (...)” y le ordenó estructurar un plan de vivienda para la reubicación de los habitantes de la ladera de Villa Jardín Bajo-, si se acredita, durante el proceso de verificación de cumplimiento o en el marco del incidente de desacato, la presencia de alguno de los supuestos específicos en los que la jurisprudencia constitucional ha avalado la posibilidad de ajustar las órdenes contenidas en un fallo de tutela, esto es: cuando la órdenes no protegerán eficazmente el derecho amparado, si su ejecución afectará el orden público o si es claro que no podrán cumplirse.

Esto, por supuesto, no significa que la Sala avale la solicitud que planteó en ese sentido la alcaldía de Manizales y que las accionantes apoyaron en este escenario, máxime cuando tal alternativa carece de respaldo técnico, pues al trámite de cumplimiento de la acción

popular no se ha aportado el estudio de las “condiciones topográficas, geológicas, geotécnicas, hidrológicas y físicas” al que la Oficina Municipal para la Prevención y Atención de Desastres de Manizales condicionó la viabilidad de realizar obras de mitigación del riesgo que evitarían reubicar a los habitantes de Villa Jardín.

Será el juez del caso quien, en ejercicio de su autonomía, y tras revisar todos aquellos aspectos que contribuyan a ilustrarlo sobre las medidas que puedan asegurar de mejor manera el goce efectivo de los derechos colectivos amparados, decida lo pertinente, atendiendo a las específicas circunstancias del caso.

Hace falta anotar, en el mismo sentido, que quienes como las accionantes puedan verse afectados por la ejecución de la respectiva sentencia están plenamente facultados para aportar pruebas, para controvertir las que allegue la autoridad investigada, para solicitar la vinculación de los organismos de control y de todas aquellas entidades y personas involucradas en la protección de los derechos colectivos de que se trate, así como para exigir celeridad en la verificación del cumplimiento del fallo.

Es entonces en ese ámbito –el del trámite de cumplimiento y el incidente de desacato– en el que las peticionarias deben plantear las inquietudes que las motivaron a instaurar las tutelas y abogar por una solución que, además de asegurar la efectiva salvaguarda de los derechos colectivos protegidos, propenda por el respeto de sus derechos fundamentales.

5.16. Por último, la Sala observa que el trámite del incidente de desacato se ha extendido durante algo más de un año, pese a que la sentencia de acción popular dispuso que el plan de vivienda para la reubicación de los habitantes de Villa Jardín debería estructurarse dentro de los seis meses siguientes a su ejecutoria –que ocurrió en septiembre de 2010– y que la reubicación respectiva debía cumplirse dentro de la vigencia fiscal siguiente.

Dado que el término previsto para el cumplimiento del fallo ha sido ampliamente superado, la Sala exhortará al Juzgado accionado para que, en ejercicio de las facultades y de los poderes disciplinarios que le atribuyen la Ley 472 de 1998 y la legislación procesal civil, conmine a las autoridades responsables de materializar las órdenes impartidas en la sentencia AP 76 del 20 de agosto de 2010 a entregar los informes técnicos, aportar las pruebas y cumplir las demás órdenes que se impartan durante el trámite de verificación del cumplimiento y el incidente de desacato del fallo, e imponga las sanciones del caso,

cuando las mismas sean incumplidas o retrasadas injustificadamente.

Todo esto, para asegurar la pronta concreción de la protección concedida en el fallo, garantizar la prevalencia de los derechos colectivos amparados y salvaguardar los derechos fundamentales de quienes, como las accionantes, podrían ver afectados sus intereses por cuenta de la materialización de las órdenes impartidas.

III. DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada para decidir en el presente asunto.

Segundo.- CONFIRMAR, por las razones expuestas, las sentencias proferidas por la Subsección A de la Sección Segunda del Consejo de Estado el siete de febrero de 2013, que confirmaron las sentencias mediante las cuales el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas declaró improcedentes las tutelas promovidas por Luz Delia Marín Agudelo, Marlene Guevara de Herrera, Nubiola Molano Ospina, Rosa Irene Arteaga Zabala y Yohanna Galvez Muñoz contra el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales.

Tercero.- CONFIRMAR, por las razones expuestas, la sentencia adoptada por la Subsección B de la Sección Segunda del Consejo de Estado el siete de febrero de 2013, que confirmó el fallo mediante el cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas declaró improcedente la solicitud de amparo constitucional promovida por Luz Amparo Carvajal Mazo.

Cuarto.- ADVERTIR al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales sobre la posibilidad de modificar las órdenes de protección que impartió en la sentencia de acción popular del 20 de agosto de 2010, si durante el proceso de verificación de su cumplimiento o en el marco del incidente de desacato verifica la necesidad de ajustarlas, bien sea porque nunca garantizaron el goce efectivo de los derechos colectivos amparados, porque podrían afectar de manera grave, cierta, manifiesta e inminente el interés público o porque es

evidente que lo ordenado será imposible de cumplir.

Quinto.- EXHORTAR al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Manizales para que, en ejercicio de las facultades y de los poderes disciplinarios que le conceden la Ley 472 de 1998 y la legislación procesal civil, conmine a las autoridades responsables de materializar las órdenes impartidas en la sentencia AP 76 del 20 de agosto de 2010 a entregar los informes técnicos, aportar las pruebas y cumplir las demás órdenes que se impartan durante el trámite de verificación del cumplimiento y el incidente de desacato del fallo, e imponga las sanciones del caso cuando estas sean incumplidas o retrasadas injustificadamente, para asegurar, por esa vía, la pronta concreción de la protección concedida y salvaguardar los derechos fundamentales de quienes podrían ver afectados sus intereses por cuenta de la materialización de las órdenes impartidas en la sentencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con impedimento aceptado por la Sala de Revisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

[2] Expediente T-3827950. La señora Guevara, quien se dedica a la modistería, habita desde hace doce años en la casa número 19 del Barrio Villa Jardín, junto con otras cuatro personas.

[3] Expediente T-3827951. La señora Molano habita la casa número 49 del Barrio Villa Jardín, con tres personas más, una de ellas menor de edad, desde hace tres años. Trabaja como empleada doméstica.

[4] Expediente T-3827952. La señora Arteaga habita con cuatro personas más, una de ellas de la tercera edad, la casa número 32 del Barrio Villa Jardín. No tiene ingresos distintos a los provenientes del salario de su esposo.

[5] Expediente T-3828041. María Amparo Carvajal indicó que sus ingresos provienen de su oficio de artesana. Ha vivido durante 10 años en la casa número veintisiete del barrio Villa Jardín, junto con otras seis personas.

[6] Expediente T-3828062. Yohanna Galvez, quien trabaja como recepcionista, indicó que ha habitado la casa 79 del Barrio Villa Jardín, durante cinco años, junto con otras dos personas.

[7] Folio 34 del cuaderno principal.

[8] Folio 116, cuaderno 1, Expediente T-3828041.

[9] El fallo se refirió, específicamente, a las sentencias T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda), sobre la posibilidad de que el juez de tutela altere las órdenes que impartió en la sentencia mediante actuaciones procesales posteriores, y C-288 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas), que declaró exequible el Acto Legislativo 3 de 2011 “por el cual se establece el principio de sostenibilidad fiscal”, sobre la base de la diferenciación que existe entre el sentido de la decisión y las órdenes de protección, en virtud de la trascendencia de los derechos en juego.

[10] Cfr. Corte Constitucional, sentencias T-006 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes), C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández); T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes) y T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes), relativas a la doctrina de la vía de hecho judicial; posteriormente, las sentencias SU-014 de 2001 (Álvaro Tafur) y T-1180 de 2001 (Marco Gerardo Monroy) plantearon la posibilidad de que se produjeran fallos judiciales que, sin ser arbitrarios y caprichosos, llevaran a la vulneración de derechos fundamentales. Finalmente, la doctrina de las causales genéricas de procedencia se establecieron los fallos T-441 de

2003 (M.P. Eduardo Montealegre), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre), T-771 de 2003 (Marco Gerardo Monroy) y T-701 de 2004 (Rodrigo Uprimny), doctrina que fue sistematizada por la sentencia de Sala Plena C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba), que en esta ocasión se reitera.

[11] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[12] Así lo estableció esta corporación en la Sentencia T-211 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas). El fallo, en efecto, señaló que la verificación estricta del cumplimiento del requisito de subsidiariedad de las tutelas contra decisiones judiciales es primordial porque i) Las sentencias son decisiones emanadas de un juez que recibió el encargo constitucional de poner fin a las controversias en una jurisdicción determinada, para lo cual fue revestido de autonomía e independencia. Cuando la acción de tutela se instaura como recurso alternativo o como último recurso judicial para obtener una decisión favorable en cualquier materia, se desconoce la división de competencias que la misma Carta ha delineado y se niega el principio de especialidad de la jurisdicción. Cuando se promueve el amparo de manera complementaria a los procesos judiciales ordinarios, la decisión del juez constitucional –que por la naturaleza de la acción de tutela tendrá que adoptar una decisión en menor tiempo- puede terminar imponiendo interpretaciones de carácter legal al juez que está encargado del proceso; ii) Las etapas, recursos y procedimientos que conforman un proceso, son el primer espacio de protección de los derechos fundamentales de los asociados, especialmente en lo que tiene que ver con las garantías del debido proceso; iii) La acción de tutela instaurada contra providencias judiciales, cuando no se han agotado los mecanismos ordinarios de protección, atenta contra la seguridad jurídica del ordenamiento, pues no hace parte de los fines naturales de la acción de tutela el causar incertidumbre jurídica entre los asociados. “Por esto, la Corte ha reiterado que la acción de tutela contra providencias judiciales no pretende sustituir al juez natural, ni discutir aspectos legales que ya han sido definidos, o están pendientes de definir. Sin embargo, cuando se desconoce el principio de subsidiariedad, y se intenta usar la acción de tutela como otra instancia u otro recurso de litigio, sin que existan razones evidentes para advertir violaciones a derechos fundamentales, se atenta contra la cosa juzgada y contra la seguridad jurídica”.

[13] T-068/06, T-822/02, T-384/98, y T-414/92.

[14] Ibidem.

[15] Ver, entre otras, las sentencias T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003.

[16] T-043/07, T-1068/00.

[17] Cfr. T-494/06, SU-544/01, T-142/98, T-225/93

[18] T-456/04

[19] Cfr. T-234/94

[20] Sentencia T-578 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

[21] Cfr. Sentencias T-211 de 2009 y T-113 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

[22] Al respecto, indica la Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra) que el incidente de desacato “(...) debe entenderse como un instrumento procesal para garantizar plenamente el derecho constitucional a la administración de justicia del accionante (art. 229 C.P.), puesto que éste permite la materialización de la decisión emitida en sede de tutela, con lo cual no basta con que se otorgue a las personas la posibilidad de acudir a la tutela y que con ella se protejan sus derechos fundamentales, sino que existan medios que ayuden al cabal cumplimiento de la orden proferida por el juez constitucional”.

[23] Sentencias T-458, T-744 y SU-1158 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy).

[24] Sentencia T-185 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas), explicó tal situación en los siguientes términos: “(...) en el procedimiento del cumplimiento, el funcionario judicial tiene el deber de hacer eficaz sus decisiones con el simple conocimiento de la inobservancia por parte de la autoridad demandada. De hecho, no puede argüir ritualismos procesales para no adelantar acciones tendientes a lograr la eficacia de las sentencias que expide, ni exigirle a la tutelante agotar el incidente de desacato. En contraste, ésta última institución es un incidente disciplinario que solo se inicia a petición de parte, además en el desacato se analiza la responsabilidad subjetiva del incumplimiento del fallo de tutela atribuible a una autoridad”.

[25] Sentencia T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba).

[27] Sentencia T-086 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda).

[28] La Sentencia T-123 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas) sostiene que solo la decisión que le pone fin al incidente de desacato puede cuestionarse mediante tutela, porque, respecto de actuaciones anteriores, “la autoridad responsable tendría la posibilidad de ejercer las acciones y recursos ordinarios dentro del mismo incidente”.

[29] Sentencia T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[30] Cfr. Sentencia T-343 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), Auto 009A de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy).

[31] La Sentencia T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) llama la atención sobre la imposibilidad de que el juez que tramita el incidente de desacato apoye su decisión en consideraciones ajenas a las previstas en el fallo de tutela cuyo cumplimiento se solicita, cuando las mismas restringen o limitan el alcance de la protección que surja de la lectura de la parte resolutive del fallo. La sentencia de revisión advierte, además, que el juez del desacato mantiene la competencia para decretar las pruebas que considere necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales amenazados. Sobre el mismo tema pueden revisarse también las sentencias T-512 y T-889 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio); T-509 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla).

[32] Cfr. Sentencia T-763 de 1998 (Alejandro Martínez); T-684 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas); Sentencia T-171 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[33] La Sentencia T-053 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), por ejemplo, amparó los derechos de debido proceso y de defensa de un funcionario que fue sancionado por el incumplimiento de un fallo de tutela, pese a que no fue notificado de la apertura del incidente de desacato ni de las actuaciones posteriores, lo cual le impidió participar en el trámite incidental. El fallo concedió la protección reclamada, pero advirtió, en todo caso, la importancia de procurar el efectivo y oportuno cumplimiento del fallo de tutela original, que había sido proferido seis años atrás.

[34] Sentencia T-1113 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[35] Ley 472 de 1998. Artículo 2°.

[36] La Sentencia C-215 de 2009 (M.P. Martha Victoria Sáchica) precisó que el carácter público que caracteriza a las acciones populares tiene que ver con el hecho de que persigan la protección de un derecho colectivo, es decir, de un interés que se encuentra en cabeza de la comunidad en su conjunto, lo cual excluye cualquier motivación de orden subjetivo o particular. Esto explica que puedan ser promovidas por cualquier persona, natural o jurídica, a nombre de la comunidad, sin más requisitos que los previstos en la Ley 472 de 1998.

[37] Ley 472 de 1998, Artículo 5°. En relación con las particularidades del trámite de la acción popular, la Corte Constitucional ha resaltado que obedecen a la necesidad de asegurar la protección judicial, actual y efectiva de derechos e intereses colectivos de importante trascendencia social, como “el patrimonio, el espacio público, la seguridad, la salubridad, la moral administrativa, la libre competencia, el equilibrio ecológico y el ambiente, entre otros, y cuya amenaza o violación puede a su vez afectar bienes esenciales del ser humano como la vida, la salud, la integridad y la tranquilidad”. La Sentencia C-622 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar), resaltó al respecto que, “en razón a los bienes que son objeto de su protección, las acciones populares presentan una estructura especial que la diferencia de los demás procesos litigiosos, pues en estricto sentido, no plantean una controversia entre partes que defienden intereses subjetivos, sino que persiguen precaver o superar un daño en bienes que comprometen la existencia y desarrollo de la colectividad misma, frente a los poderes del Estado, de la Administración Pública y de los grandes grupos económicos”.

[38] Ídem.

[39] Artículo 18.

[40] Artículo 25.

[41] Artículos 28 y 62.

[42] Sentencia T-443 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[43] La Sentencia 85001-23-31-000-2011-00047-01(AP), proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el cinco (5) abril de 2013 (C.P. Stella Conto Díaz del Castillo), se

refiere al compromiso que, en atención a la naturaleza de la acción popular, a su origen constitucional y a la clase de derechos e intereses que protege, adquiere el juez que la tramitó frente a la garantía del cumplimiento de las órdenes impartidas en aras del restablecimiento del derecho colectivo vulnerado. El fallo señala, al respecto, que “(...) la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la actividad de las autoridades, incluyendo la tarea del juez de la acción popular, pues un procedimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado Social, para el efecto de la participación en la protección de los derechos colectivos con la eficacia que su trascendencia exige. Sobre ese supuesto, advierte que el rol del juez de la acción popular no puede limitarse a adoptar una decisión con respecto a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, ya que, por el contrario, “su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible (...)”.

[44] Cfr. Sentencia T-443 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[45] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[46] En este punto, la Sentencia C-542 de 2010 cita la Sentencia C-692 de 1998 (M.P. Manuel José Cepeda).

[47] Código de Procedimiento Civil, artículo 352.

[48] Artículo 21, Ley 472 de 1998. Notificación del auto admisorio de la demanda. “En el auto que admita la demanda el juez ordenará su notificación personal al demandado. A los miembros de la comunidad se les podrá informar a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios (...)”.

[49] Folio 24 del cuaderno de revisión, Expediente T-3827949.

[50] Así lo informó la funcionaria judicial accionada en el escrito de contestación de la acción de tutela.

[51] La Sentencia T-662 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas) indicó, al respecto, que el requisito de subsidiariedad no puede dejar sin contenido el trato preferencial que reciben los sujetos de especial protección constitucional. “Un análisis riguroso de este principio frente a estos sujetos acentuaría su condición de debilidad, pues el juez de tutela aplicaría los mismos criterios que al común de la sociedad. Es por eso que su valoración no debe ser exclusivamente normativa. La evaluación del juez debe prever los aspectos subjetivos del caso”, indicó la providencia.

[52] Los escritos de impugnación, como las tutelas, se presentaron en formatos idénticos con espacios en blanco en los que se anotaron, a mano, el nombre y el número de identificación de cada peticionaria. Sobre el asunto objeto de análisis –el hecho de que no hubieran ejercido su derecho de contradicción durante el trámite procesal– las accionantes refirieron: “como quedó dicho en mi solicitud original soy una persona muy pobre, al igual que el resto de mis vecinos de Villa Jardín. En el momento en que fuimos demandados hace dos años para ser despojados del único pedazo de tierra que poseemos, no tuvimos asistencia legal, ni forma de pagarla. De allí que sea fácil colegir que no hubiésemos realizado una defensa apropiada a nuestro caso ante la juez que conoció de la acción popular y a la postre condenados al desalojo”.

[53] Cfr. Supra 2.7. del acápite de antecedentes.

[54] Folio 21 del cuaderno revisión, Expediente T-3827949.

[55] Debe recordarse, al respecto, que los argumentos de los que las tutelantes discrepan –aquellos que califican de inviable e improcedente “la posibilidad de llegar a un punto de acuerdo y estudiar la posible mitigación del riesgo para los habitantes de Villa Jardín Bajo”– responden explícitamente a la propuesta que formuló la alcaldía de Manizales en un escrito del 26 de agosto de 2012, mediante el cual informó al juzgado sobre las gestiones que había realizado en pro del cumplimiento del fallo. En el documento, la alcaldía explicó que el plan de vivienda para la reubicación de los habitantes de Villa Jardín ya estaba estructurado. Sin embargo, aclaró que algunas familias se oponían al mismo, o porque no contaban con recursos económicos para pagar las cuotas requeridas, o porque temían trasladarse al barrio San Sebastián, debido a los problemas de inseguridad que existen en dicho sector de la ciudad. En ese contexto, precisó, el comité de verificación del

cumplimiento del fallo planteó la posibilidad de realizar obras de mitigación que evitarían desalojar a los habitantes de Villa Jardín. Tal alternativa habría sido discutida con la juez del caso en una reunión informal, en la que se advirtió sobre la necesidad de consultar sobre el particular a las familias interesadas. Fue a propósito de ese escrito, y no de una petición que con ese objeto hubieran formulado las accionantes, que el juzgado accionado se pronunció sobre la ejecutoria del fallo de acción popular, señaló la consecuente imposibilidad de modificar las órdenes de amparo de los derechos colectivos consignadas en el mismo y resolvió dar apertura al incidente de desacato.

[56] El auto, como se recordará, fue proferido el 11 de octubre de 2012. Todas las tutelas fueron radicadas en la oficina judicial del Consejo Superior de la Judicatura de la seccional Manizales el 14 de noviembre de 2012.

[57] Cfr. Sentencia T-086 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda. (Supra. 3.13).

[58] La sentencia T-086 de 2003 sostiene, precisamente, que la facultad de modificar las órdenes originales de un fallo de tutela cobra especial sentido cuando las mismas son complejas, es decir, cuando exigen adoptar una serie de acciones u omisiones que sobrepasan la órbita de control del obligado a realizarlas, por lo cual, con frecuencia, requieren de un plazo superior a las 48 horas para su cumplimiento pleno. Sobre las obligaciones que adquiere el juez de tutela en ese escenario, resalta el fallo: “La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento. La labor del juez en sede de tutela no acaba, entonces, en el momento de proferir sentencia y renace cuando alguna de las partes vuelve a plantear el caso, por ejemplo, en un incidente de desacato. El juez de tutela debe garantizar el goce efectivo del derecho, y en aquellos casos en que impartir una orden no basta, es necesario que el juez mantenga el control de la ejecución de la misma”.

[59] Expediente T-3828041, (Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección B).

[60] El artículo 39 del Código de Procedimiento Civil permite que los jueces civiles sancionen con multas de dos a cinco salarios mínimos mensuales a los empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan o demoren la ejecución de las órdenes

que les imparta en ejercicio de sus funciones.