

Sentencia T-527/10

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Causales genéricas y especiales de procedibilidad

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PROFERIDAS EN EL CURSO DE UNA ACCION POPULAR-Caso en que se alega configuración de defectos sustantivos y fácticos por indebida valoración probatoria

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Reiteración de jurisprudencia sobre la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el hecho que dio origen a la acción y la presentación de la misma

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES PROFERIDAS EN EL CURSO DE UNA ACCION POPULAR-Improcedencia por incumplimiento del presupuesto de inmediatez

Referencia: expediente T-2521246

Acción de tutela instaurada por Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contra el Tribunal Administrativo de Caldas y el Juzgado Segundo Administrativo del mismo departamento.

Magistrado Ponente

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Bogotá D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado y por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esa misma Corporación, en la acción instaurada por Aguas de Manizales S.A. E.S.P. contra el Tribunal Administrativo de Caldas y el Juzgado Segundo Administrativo del mismo departamento.

I. ANTECEDENTES

La empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. a través de apoderado, interpuso acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Caldas y el Juzgado Segundo Administrativo del mismo departamento, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, que considera vulnerados como consecuencia de las presuntas irregularidades que se advierten en la Sentencia de nueve (9) de octubre de 2007, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas y en la Sentencia de veinticinco (25) de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas.

1. Hechos.

1.1 El día doce (12) de septiembre de 2006, la señora Vidalia Osorio y otros ciudadanos, interpusieron una acción popular destinada a obtener la protección del derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, que se consideró vulnerado con ocasión de los vertimientos químicos y de aguas residuales en el río Chinchiná.

1.2 Admitida la demanda, el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas ordenó vincular, como demandados, a los municipios de Manizales y Villamaría, a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y Aquamaná S.A. E.S.P y, a la Corporación Autónoma Regional de Caldas -CORPOCALDAS-.

1.3 Mediante sentencia de nueve (9) de octubre de 2007, el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas encontró responsables de la vulneración del derecho colectivo al equilibrio ecológico y aprovechamiento racional de los recursos naturales por la contaminación del río Chinchiná, a los municipios de Manizales y de Villamaría, a Corpocaldas

y a las empresas Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y Aquamaná S.A. E.S.P. , razón por la cual ordenó a las referidas entidades construir “las obras de tratamiento de aguas residuales necesarias para la recuperación de la cuenca del río Chinchiná en el tramo que corresponde a los municipios de Manizales y de Villamaría, en un plazo de dos (2) años, a partir de la ejecutoria de la sentencia”¹.

1.4 El 24 de octubre de 2007, la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., presentó recurso de apelación por el cual señaló que la contaminación del río Chinchiná es un hecho evidente frente al cual las entidades concernidas han venido adelantando soluciones de mitigación de manera razonable, de acuerdo con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, que cobija a la Empresa de Aguas de Manizales. Señalaron que la construcción de interceptores y colectores es bastante exigente dada la topografía de la zona y, aunque cuentan con un número importante de interceptores, la construcción de una Planta de Tratamiento, requiere de un término prudencial que no puede reducirse a dos años, en la medida que la realización de estas obras en dicho plazo traería como consecuencia una descompensación del modelo tarifario que deberían ser trasladados a los usuarios, lo que representaría un incremento tarifario del 882%.

1.5 El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia de veinticinco (25) de junio de 2008, confirmó el fallo impugnado, pero atendiendo los argumentos expuestos por la empresa, amplió el plazo para ejecutar las obras de tratamiento de dos (2) a seis (6) años.

1.6 En términos del actor y de acuerdo con el escrito de tutela, estas providencias, dictadas en el marco de la acción popular, violaron sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la defensa y al acceso a la administración de justicia, con ocasión de graves defectos de orden sustantivo y fáctico.

1.7 Considera el actor que en las providencias dictadas por el Juez Popular se incurrió en los siguientes defectos sustantivos:

(i) El Juzgado Segundo Administrativo de Caldas no dio aplicación al artículo 18 de la Ley 472 de 19982, según el cual cuando en el curso del proceso se demuestra que existen otros posibles responsables que no fueron demandados, el juez de primera instancia debe vincularlos, obligación que no fue cumplida por el juzgado accionado. En efecto, a pesar de que, en la contestación de la demandada de acción popular, la empresa actora de la

presente acción de tutela, solicitó al juez la vinculación de las fábricas situadas en el sector de la Enea, en la medida en que en los actores populares señalaron de manera clara que gran parte de la contaminación del río provenía de los vertimientos hechos por dichas empresas, el juzgado omitió su vinculación, “generando un perjuicio evidente para quienes finalmente conformaron la litis en calidad de demandados”³, pues dichas fábricas no tendrían que contribuir en el costo de la descontaminación del río. A su vez, la falta de vinculación de los demás responsables de la contaminación del río, generó, según el escrito de tutela, una violación del derecho a la igualdad debido a que, a pesar de encontrarse en idénticas condiciones frente a los hechos y pretensiones de la demanda, “el Juez les dispensó un tratamiento diferente, sin que mediara justificación o razonamiento alguno, consistente para unos en vincularlos oficiosamente al trámite de la Acción Popular – caso de AGUAS DE MANIZALES S.A. E.S.P., AQUAMANÁ S.A. E.S.P. y Corpocaldas, mientras que para otros – fábricas que se encontraban en el sector de la Enea – se abstuvo de hacerlos partícipes del procedimiento como lo ordena la ley”⁴. De allí que la empresa peticionaria haya tenido que asumir “en mayor proporción y en forma desmedida una carga económica”⁵.

Según el actor, para la ejecución de los fallos discutidos, se necesitan más de ciento once mil millones de pesos (\$ 111.000.000.000) que “hoy tienen que ser asumidos por menos actores contaminantes, que los que deberían aportar al proyecto, pues se reitera que también debieron ser vinculadas todas las fábricas señaladas por los demandantes, como responsables de la contaminación”⁶. Como consecuencia de lo anterior, la empresa peticionaria “[está] al borde de la extinción por inviabilidad económica (...), amén del grave impacto social que ello genera, al tener que trasladar dichos costos de forma directa a la tarifa que pagan los usuarios del servicio”⁷.

(ii.) Adicionalmente, también las autoridades judiciales demandadas incurrieron en un defecto sustantivo al no aplicar el artículo 3º de la Resolución No. 1433 de 20048, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que reglamentó el artículo 12 del Decreto 3100 de 20039. Así, de acuerdo a estas normas, los planes de saneamiento y manejo de vertimientos, deben proyectarse en un “horizonte mínimo de diez (10) años, mientras que su ejecución deberá programarse de acuerdo con el programa de actividades establecido en el mismo”¹⁰, en las fases de corto, mediano y largo plazo. En cambio, las sentencias expedidas por las autoridades judiciales accionadas, condenaron a la peticionaria a “ejecutar todas las actividades del Plan de Saneamiento en un término inicial de dos (2)

años, el cual fue ampliado posteriormente a seis (6) años”¹¹.

Por otra parte, en el escrito de tutela se advirtió que, el hecho de que en los fallos dictados en el marco de la acción popular, se hubiese incurrido en un defecto sustantivo por la inaplicación de normas procesales y sustanciales, ocasionaba la violación del debido proceso como quiera que este derecho incluía “el derecho a la imparcialidad del juez, funcionario que siempre deberá decidir con fundamento en los hechos, de acuerdo con los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas”¹².

De acuerdo con el escrito de tutela, en este mismo error incurrió el Tribunal accionado debido a que, “a pesar de ir un poco más allá en el conflicto, y de reconocer que las obras deben ejecutarse en plazos razonables en el tiempo para que los costos no le fueran transferidos en un solo momento a los usuarios de los servicios públicos, lo que generaría un grave impacto social, y que las mismas requerían unas inversiones cuantiosas, sólo se abstuvo de aumentar el plazo inicialmente concedido de dos (2) a seis (6) años, de forma absolutamente discrecional ya que se desconoce la razón técnica y jurídica en que se fundamentó para haber establecido ese término, desconociendo nuevamente la esencia misma de la problemática”¹⁶.

Por otra parte, el apoderado aseguró que el derecho al acceso a la administración de justicia le fue vulnerado a su representada, “pues si bien en apariencia podría pensarse que el proceso se desarrolló en condiciones normales y con garantía de los derechos de los intervinientes, ello materialmente no fue así, por cuanto los falladores en sus decisiones no propendieron por la igualdad de las partes en tanto que la valoración probatoria además de ser precaria, fue desequilibrada e irregular en perjuicio de las empresas y entidades públicas demandadas, situación que los avocó (sic) a tener un conocimiento sesgado de la controversia que tenían a su consideración, y por ende a un fallo totalmente equivocado y alejado de la realidad, de cara a las soluciones para el problema de la contaminación del río Chinchiná, al pretenderse su solución como por arte de magia en dos o seis años, contraviniendo con su actuar el valor preciado de la justicia en que se inspira el Estado Social

de Derecho”17. Finalmente, en la última parte de la demanda de tutela, el actor señaló que en el mejor escenario posible, el cumplimiento del fallo de segunda instancia, dictado en el marco de la acción popular, incrementaría en 190% el valor de la tarifa del servicio, durante la etapa de construcción del proyecto. Y, en la etapa de operación, el impacto del cumplimiento del fallo se reflejaría en un incremento mínimo del cargo fijo equivalente a 10.72% y en un incremento mínimo del metro cúbico de agua de 57.27%. Además, el apoderado del actor señaló que, el cumplimiento del fallo podría, en términos financieros, acabar con la existencia de su representada.

2. Intervención de las entidades demandadas.

2.1 Tribunal Administrativo de Caldas.

El señor Carlos Manuel Zapata Jaimes, en su calidad de magistrado ponente de la sentencia de veinticinco (25) de junio de 2008 y, actuando en nombre de los demás magistrados que integraron la Sala de Decisión, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela debido a que, de acuerdo al Consejo de Estado, no se puede instaurar una acción de tutela “cuando se trata de enervar sentencias judiciales”18.

Señaló el magistrado que “ni en el trámite del proceso, ni en la sentencia de segunda instancia se puede afirmar que se ha presentado un defecto procesal, orgánico, fáctico o material que amerite la calificación de vía de hecho”19. A su juicio de la sentencia del a quo, como de la proferida por ese Tribunal, se pueden extractar con suficiencia los argumentos a partir de los cuales se adoptaron las decisiones proferidas

2.2 Intervención del Juzgado Segundo Administrativo de Manizales.

La señora Patricia Varela Cifuentes, obrando en su calidad de Juez Segundo Administrativo de Manizales, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en la medida en la que no se incurrió en ninguna vía de hecho en la sentencia proferida el día nueve (9) de octubre de 2007. De acuerdo con la funcionaria, “el fallo se fundó en pruebas lealmente decretadas y allegadas al proceso, lo cual desvirtúa cualquier posibilidad de haberse configurado una vía de hecho”20.

Por otra parte, señaló que el actor no cumple con el requisito de inmediatez en la medida en

que “esta acción se interpone un año y medio después de estar en firme la sentencia”²¹.

Adicionalmente, aseguró que los argumentos sobre el impacto económico de los fallos atacados no eran de relevancia constitucional, pues ni la Ley ni la Constitución limitó “el alcance de la protección a los derechos colectivos a los recursos con que se cuente para el efecto”²².

Por último, advirtió que “a través de la presente acción pretende la parte actora insistir en la valoración y análisis de las pruebas recaudadas, lo cual sólo se hace en la respectiva instancia judicial. Una acción de tutela no procede para efectos valorativos a menos que el juez no haya tenido en cuenta las pruebas o que las valoradas hubieren sido ilegalmente allegadas al proceso, situaciones que no se dieron en este caso”²³.

2.3 Intervención de la empresa Aquamaná S.A. E.S.P.

En el trámite de la presente acción de tutela, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ordenó notificar a la empresa Aquamaná S.A. E.S.P., de la presente acción de tutela, al considerar que se trataba de un tercero que podía verse afectado por la sentencia de tutela.

Por este motivo, Jorge Eliécer Pineda Marín, actuando como representante legal de Aquamaná S.A. E.S.P., decidió coadyuvar la acción de tutela de la referencia debido a que las autoridades accionadas habían incurrido en un defecto sustantivo por inaplicación del artículo 18 de la Ley 472 de 1998 y de la Resolución No. 1433 de 2004, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Además, señaló que el cumplimiento de las sentencias demandadas “generaría un impacto económico supremamente grave sobre las tarifas del servicio público domiciliario de acueducto”²⁴ y “podría traer como consecuencia la inviabilidad financiera de AQUAMANÁ S.A. E.S.P.”²⁵.

2.4 Intervención del alcalde municipal de Villamaría, Caldas.

En el auto que admitió la presente acción de tutela, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, ordenó notificar al municipio de Villamaría, Caldas, de la presente acción de tutela al considerar que se trataba de un tercero

que podía verse afectado por esta sentencia.

El señor Luis Fernando Marín Osorio, actuando en calidad de alcalde municipal de Villamaría, Caldas, intervino en el presente proceso de tutela para coadyuvar la acción de tutela interpuesta por la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P., argumentando las mismas razones usadas por la empresa Aquamaná S.A.

3. Pruebas relevantes obrantes en el expediente.

3.1 Copia de la demanda de acción popular interpuesta el día doce (12) de septiembre de 2006, por la señora Vidalia Osorio y otros ciudadanos, invocando la protección del derecho colectivo a gozar de un medio ambiente sano (fl. 47 a 48, Cuaderno 2).

3.2 Copia del auto de veintinueve (29) de septiembre de 2006, proferido por el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas, mediante el cual se admitió la demanda y se ordenó la vinculación de los municipios de Manizales y de Villamaría, de Corpocaldas y de las empresas Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y Aquamaná S.A. E.S.P. (fl. 50, Cuaderno 2).

3.3 Copia de la contestación de la demanda por parte de la empresa Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y Aquamaná S.A. E.S.P. en la que se solicita la vinculación de las fábricas ubicadas en el sector de la Enea (fl. 52 a 57, Cuaderno 2).

3.4 Copia de la resolución No. 1433 de 2004, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (fl. 59 a 68, Cuaderno 2).

3.5 Copia de la diligencia de testimonio rendido por los señores Alejandro Gutiérrez Jaramillo (Director de Saneamiento Hídrico de Aguas de Manizales S.A. E.S.P.) y Juan Carlos Bastidas Tulcán (funcionario de Corpocaldas), ante el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas (fl. 65 a 85, Cuaderno 2).

3.6 Copia del acta de inspección judicial de veintisiete (27) de julio de 2009, realizada por el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas, decretada para verificar el tramo comprendido entre las fábricas situadas en el Barrio la Enea de Manizales (fl. 88 a 90, Cuaderno 2).

3.7 Copia del dictamen pericial rendido por la Universidad Nacional de Colombia, sede Manizales, por orden del Juzgado Segundo Administrativo de Caldas (fl. 94 a 166, Cuaderno 2).

3.8 Copia del Convenio de Apoyo y Coordinación No. 031114469, de catorce (14) de noviembre de 2003, “para la ejecución del Plan de Saneamiento de las aguas residuales de los municipios de Manizales y Villamaría”²⁶ (fl. 168 a 183, Cuaderno 2).

3.9 Copia del Convenio C087 de 2004, celebrado entre Corpocaldas y la Fundación profesional para el Manejo Integral del Agua, para “ordenar y reglamentar el uso del recurso hídrico, en la subcuenca del río Chinchiná”²⁷ (fl. 185 a 187, Cuaderno 2).

3.10 Copia del Convenio 029 de 2004, celebrado entre Corpocaldas y la empresa peticionaria para desarrollar el Plan de Saneamiento de las Aguas Residuales de los municipios de Villamaría y Manizales (fl. 189 a 198, Cuaderno 2).

3.11 Copia de la sentencia de nueve (9) de octubre de 2007, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas (fl. 196 a 219, Cuaderno 2).

3.12 Copia del recurso de apelación interpuesto contra dicha providencia (fl. 225 a 244, Cuaderno 2).

3.13 Copia de la sentencia de veinticinco (25) de junio de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas que confirmó la sentencia de nueve (9) de octubre de 2007, proferida por el Juzgado Segundo Administrativo de Caldas (fl. 246 a 257, Cuaderno 2).

3.14 Copia de la sentencia complementaria de aclaración proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas el día diez (10) de julio de 2008 (fl. 246 a 262, Cuaderno 2).

3.16 Copia del estudio de factibilidad para la recuperación y mantenimiento de la calidad de la cuenca del río Chinchiná (fl. 320 a 334, Cuaderno 2).

3.17 Copia de los alegatos de conclusión presentados por la Procuraduría General de la Nación, mediante concepto No. 162/2007.PJA28, en el marco de la acción popular interpuesta

por la contaminación del río Chinchiná (fl. 418 a 424, Cuaderno 2).

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Mediante sentencia proferida el día nueve (9) de septiembre de 2009, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, resolvió rechazar por improcedente la presente acción de tutela, por considerar que en efecto “la acción de tutela no procede contra providencias judiciales ni cuando se argumente que la decisión judicial configura una vía de hecho o que el juez ha cometido errores protuberantes o groseros”²⁸.

2. Por medio de escrito presentado dentro del término legal, el apoderado de la peticionaria interpuso recurso de apelación contra la providencia de primera instancia.

Para argumentar la impugnación, afirmó que el juez de instancia, al afirmar que la tutela no procedía contra providencias judiciales, había desconocido el artículo 86 de la Constitución Política debido a que esa disposición “no excluye ni implícita ni explícitamente a las autoridades judiciales del ámbito de aplicación del amparo constitucional”²⁹.

Por otra parte, alegó que la tesis adoptada por el Consejo de Estado, para declarar la improcedencia de la presente acción de tutela, desconoció la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la medida en que en la sentencia C-543 de 1992, por medio de la cual se declaró la inexecutable de los artículos 11, 12 y 40 del Decreto 2591 de 1992, la Corte recordó que la acción de tutela procedía contra sentencias judiciales de manera excepcional. De allí que la Sección Cuarta del Consejo de Estado ignoró los “pronunciamientos constitucionales que son de obligatorio acatamiento por parte de todas las autoridades de la república”³⁰.

3. A través de la sentencia proferida el día trece (13) de noviembre de 2009, la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo del Estado resolvió confirmar la sentencia impugnada debido a que “la Sala de esta Sección ha acogido la posición de Sala Plena Contencioso Administrativa de la Corporación y ha reiterado que el juez de tutela no puede, dentro de una proceso breve y sumario, revisar las decisiones adoptadas por la juez

natural de conocimiento porque con ello se quebrantarían los principios de la cosa juzgada constitucional, la autonomía e independencia de las autoridades judiciales en la definición de sus procesos y la seguridad jurídica”³¹.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991. También por haber sido escogida para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos de veintiséis (26) de febrero de 2010.

2. Problema jurídico y esquema de resolución.

Debe analizar esta Sala si en efecto se configura una causal de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias de nueve (9) de octubre de 2007 del Juzgado Segundo Administrativo de Caldas y de veinticinco (25) de junio de 2008 del Tribunal Administrativo de Caldas, proferidas dentro del trámite de la acción popular 2006-0071, por las cuales se encontró responsables a los municipios de Manizales y Villamaria, a la Corporación Regional Autónoma de Caldas -CORPOCALDAS- y, a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios Aguas de Manizales S.A. E.S.P. y Aquamana S.A. E.S.P., de vulnerar el derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales con ocasión de la contaminación del río Chinchiná y se ordenó la construcción de obras de tratamiento de aguas residuales necesarias para la recuperación de la cuenca del río en los tramos correspondientes a los citados municipios en el término de seis (6) años.

Lo anterior, por cuanto en términos del actor, en las providencias que se censuran se incurrió en los siguientes defectos sustantivos y fácticos: (i) dejar a las empresas prestadoras del servicio de acueducto la carga de la construcción de las obras, omitiendo el deber que establece el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, de vincular a todos los posibles responsables del daño ambiental. (ii) establecer un plazo de seis (6) años para la ejecución de las obras en abierto desconocimiento de la Resolución No. 1433 de 2004, por la cual se reglamentó el

Decreto 3100 de 2003, según la cual los planes de saneamiento básico y vertimientos deben proyectarse en un horizonte mínimo de diez años. (iii) la indebida valoración probatoria adelantada por el Juez Popular, lo que le llevó a establecer un término arbitrario para la ejecución de las obras, con lo cual se puso en peligro la estabilidad financiera de la empresa y se obliga a realizar un incremento desbordado de las tarifas del servicio público de acueducto y alcantarillado.

No obstante, antes de pasar a determinar la existencia de tales defectos la Sala de Revisión pasará a analizar: (i) La procedencia genérica de la acción de tutela contra las providencias judiciales. Reiteración. (ii) Procedencia de la acción de tutela respecto de fallos proferidos dentro del trámite de una acción popular. (iii) Revisión de la procedencia genérica de la acción de tutela en el caso concreto. En especial el requisito de inmediatez.

3. Procedencia de la Acción de Tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 Conforme al precepto contenido en el artículo 86 de la Constitución, la Corte Constitucional ha desarrollado una amplia doctrina acerca de la procedencia de la acción de tutela contra las providencias expedidas por las autoridades judiciales. En un comienzo, esta atribución encontró fundamento en los artículos 11 y 40 del Decreto 2591 de 1991. No obstante, aunque dichas disposiciones fueron declaradas inexequibles mediante sentencia C-543 de 1992, al considerar que valores como la seguridad jurídica y la cosa juzgada eran relevantes en nuestro sistema normativo en tanto justificaban la intangibilidad de las decisiones judiciales, se previno que ciertos actos no gozaban de tales cualidades y que, por tanto, frente a actuaciones de hecho, la acción de tutela sí resultaba procedente para proteger los derechos fundamentales; la Corte afirmó en ese entonces:

“Ahora bien, de conformidad con el concepto constitucional de autoridades públicas, no cabe duda de que los jueces tienen esa calidad en cuanto les corresponde la función de administrar justicia y sus resoluciones son obligatorias para los particulares y también para el Estado. En esa condición no están excluidos de la acción de tutela respecto de actos u omisiones que vulneren o amenacen derechos fundamentales, lo cual no significa que proceda dicha acción contra sus providencias. Así, por ejemplo, nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de

decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, (...). En hipótesis como estas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia”.

3.2 El caso materia de tutela plantea un asunto que ha sido abordado profusa y reiteradamente por la jurisprudencia constitucional, en la que ésta ha sido positiva en afirmar que la acción de tutela procede, a pesar de su carácter subsidiario, contra providencias judiciales en las que se vislumbre vulneración a los derechos fundamentales. En ese orden, la Corte ha registrado una importante evolución de su jurisprudencia a partir de la citada sentencia C-543 de 1992, de manera que sentencias como la T-079 de 1993³² y T-158 de 1993 precisaron un conjunto de defectos que podrían llegar a justificar el amparo de derechos fundamentales de aquellos ciudadanos que acuden a la administración de justicia para la solución de sus conflictos, como la ausencia de fundamento objetivo de la decisión judicial o que el juez profiriera la providencia arrogándose prerrogativas no previstas en la ley.

3.3 En esa dirección, la sentencia T-231 de 1994 trazó pautas orientadas a delimitar el enunciado “vía de hecho” respecto de providencias judiciales, para lo cual señaló los siguientes vicios que harían viable la acción de tutela contra aquellas: (1) defecto sustantivo; (2) defecto fáctico; (3) defecto orgánico; ó (4) defecto procedimental; doctrina constitucional que se ha precisado y reiterado en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, entre las cuales se encuentran las sentencias SU-1184 de 2001 y SU-159 de 2002.

3.4 Esa misma evolución jurisprudencial ha propiciado que la Corte revalúe el concepto de vía de hecho declarado como el acto absolutamente caprichoso y arbitrario³³ que interesa al juez constitucional y, en su lugar, prefiera el enunciado de “causales genéricas de procedibilidad de la acción”³⁴. Al respecto, en la sentencia T-949 de 2003, la Sala Séptima de Revisión explicó lo siguiente:

“Esta Corte en sentencias recientes ha redefinido dogmáticamente el concepto de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales. Esta redefinición ha operado a partir del poder de irradiación del principio de eficacia de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.) y de una interpretación sistemática de diversas disposiciones de la Constitución (arts. 1, 2, 13, 86, 228 y 230 C.P.).

“En esta tarea se ha reemplazado el uso conceptual de la expresión “vía de hecho” por la de “causales genéricas de procedibilidad”. Lo anterior ha sido inducido por la urgencia de una comprensión diferente del procedimiento de tutela con tal de que permita “armonizar la necesidad de proteger los intereses constitucionales que involucran la autonomía de la actividad jurisdiccional y la seguridad jurídica, sin que estos valores puedan desbordar su ámbito de irradiación y cerrar las puertas a la necesidad de proteger los derechos fundamentales que pueden verse afectados eventualmente con ocasión de la actividad jurisdiccional del Estado (Sentencia T-462 de 2003)”.

3.5 Cuota importante en la mencionada evolución jurisprudencial la aportó la Sentencia C-590 de 2005, por la cual se fortalecieron los precedentes jurisprudenciales enunciados hasta esa fecha, por tratarse de un fallo de constitucionalidad con efectos erga omnes, en el cual a propósito de la Ley 906 de 2004 -Código de Procedimiento Penal-, la Corte estableció que una cosa es que el legislador no permita la utilización de recursos contra las sentencias que resuelvan el recurso extraordinario de casación en materia penal, en desarrollo de su libertad de configuración y, otra muy distinta, que excluya la procedencia de la acción de tutela prevista en el artículo 86 constitucional para la protección de los derechos fundamentales contra toda acción u omisión de cualquier autoridad pública.

En esta sentencia, se advirtió expresamente que la acción de tutela contra fallos judiciales sólo procedía cuando se cumplía con ciertos y rigurosos requisitos de procedibilidad. Dentro de estos distinguió unos de carácter general, que habilitaban la interposición de la tutela, y otros de carácter específico, que tocaban la procedencia misma del amparo, una vez interpuesto.

Entre los requisitos generales, la sentencia acopió y definió los siguientes:

“a. Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional³⁵. (...)’.

b. Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable³⁶.

c. Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración³⁷.

d. Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora³⁸. No obstante, de acuerdo con la doctrina fijada en la Sentencia C-591-05, si la irregularidad comporta una grave lesión de derechos fundamentales, tal como ocurre con los casos de pruebas ilícitas susceptibles de imputarse como crímenes de lesa humanidad, la protección de tales derechos se genera independientemente de la incidencia que tengan en el litigio y por ello hay lugar a la anulación del juicio.

e. Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible³⁹.

f. Que no se trate de sentencias de tutela⁴⁰. Esto por cuanto los debates sobre la protección de los derechos fundamentales no pueden prolongarse de manera indefinida, mucho más si todas las sentencias proferidas son sometidas a un riguroso proceso de selección ante esta Corporación, proceso en virtud del cual las sentencias no seleccionadas para revisión, por decisión de la sala respectiva, se tornan definitivas.”

De la misma forma, el fallo enlistó varias causales especiales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, entre ellas:

“25. Ahora, además de los requisitos generales mencionados, para que proceda una acción de tutela contra una sentencia judicial es necesario acreditar la existencia de requisitos o causales especiales de procedibilidad, las que deben quedar plenamente demostradas. En este sentido, como lo ha señalado la Corte, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere que se presente, al menos, uno de los vicios o defectos que adelante se explican.

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

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

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

“d. Defecto material o sustantivo, como son los casos en que se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales⁴¹ o que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión.

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

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

“h. Desconocimiento del precedente, hipótesis que se presenta, por ejemplo, cuando la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance. En estos casos la tutela procede como mecanismo para garantizar la eficacia jurídica del contenido constitucionalmente vinculante del derecho fundamental vulnerado⁴².

“i. Violación directa de la Constitución.

“Estos eventos en que procede la acción de tutela contra decisiones judiciales involucran la superación del concepto de vía de hecho y la admisión de específicos supuestos de procedibilidad en eventos en los que si bien no se está ante una burda trasgresión de la Carta, si se trata de decisiones ilegítimas que afectan derechos fundamentales.” (Resaltado fuera de texto)

Una vez precisado el marco conceptual de la acción de tutela contra providencias judiciales,

pasa la Corte a examinar si en el presente caso se configuran los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela contra las providencias de 9 de octubre de 2007 y 25 de junio de 2008, materia de reclamo.

4. Procedencia de la acción de tutela contra providencias proferidas en el curso de una acción popular.

Sobre el punto sea lo primero advertir que tratándose de sentencias proferidas en el curso de una acción popular, esta Corporación ha sido clara en manifestar que resulta procedente su revisión en sede de tutela, siempre que se verifique la evidente y grosera vulneración de un derecho fundamental, así como se verifique una causal genérica y específica de procedibilidad contra providencias judiciales. Al respecto, la sentencia SU 913 de 2009, señaló:

“Desde ese punto de vista, se revisará si con ocasión de la acción popular, se cumplió con el deber positivo que asiste a todas las autoridades públicas y, especialmente, a las autoridades judiciales, de preservar los derechos fundamentales como núcleo esencial de la Constitución Política, respecto de la cual la Corte Constitucional opera como guarda de su integridad y supremacía. Basta recordar que la realización del interés general solo puede ser efectiva a partir de la preservación de los derechos fundamentales, razón de sobra para insistir en preservar el equilibrio y proporción entre la protección del interés colectivo y la del derecho fundamental.

...De hecho, la jurisprudencia de esta Corte ha sido reiterativa en el sentido de afirmar que cuando unos determinados hechos pueden dar lugar a una acción de tutela o a una acción popular, la tutela será de todas formas procedente. Así, por ejemplo, en el campo de los servicios públicos domiciliarios se ha afirmado que “la acción de tutela dirigida a obtener obras de alcantarillado no es improcedente por la existencia de otros medios de defensa judicial como las acciones populares, cuando se demuestra que existe una violación o amenaza directa al derecho fundamental de la persona que interpone la tutela y que esta situación tenga una relación de causalidad directa con la omisión de la administración que afecte el interés de la comunidad, dado que en estos casos se genera una unidad de defensa, que obedece al principio de economía procesal y al de prevalencia de la acción de tutela sobre las acciones populares”⁴³.

Como se observa, esta posición jurisprudencial resulta acertada en la medida en que resuelve un problema sistémico del contencioso constitucional, esto es, aquel que se presenta cuando teóricamente caben acciones diversas para la protección de una misma situación jurídica. Sin querer llegar al extremo de afirmar que la acción de tutela excluye en estas hipótesis la acción popular, lo claro es que la jurisprudencia ha establecido que por unidad de defensa, por economía procesal y por prevalencia de la acción de tutela, ésta prima sobre aquella.”

Al respecto, ya existe jurisprudencia que evidencia la materialización de la facultad de revisar providencias proferidas con ocasión de acciones populares. Así, mediante sentencia T-391 de 2007, se anuló parcialmente un fallo de acción popular proferido por el Consejo de Estado, al verificar que respecto de él se estructuraban causales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, por cuanto el medio elegido para la protección de los derechos colectivos amparados dentro del proceso de acción popular, promovido por la “Fundación Un Sueño por Colombia” contra el programa “El Mañanero de La Mega”, constituía una vía de hecho sustantiva por violación directa del artículo 20 que garantiza la libertad de expresión. Al respecto, indicó la Corte:

4.3.4. Es pertinente recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, las acciones populares cuentan con un régimen específico para la protección de los derechos colectivos, y prevalecen sobre la acción de tutela cuando se trata de proteger derechos de esta índole. Sin embargo, también ha explicado esta Corte que la especificidad del régimen de las acciones populares, así como la prevalencia de estas vías procedimentales para la protección de los derechos colectivos, no obstan para que sea procedente la acción de tutela en casos en los que se demuestre que ha existido, en el contexto de la vulneración o amenaza de un derecho colectivo, una afectación de derechos fundamentales específicos. En igual sentido, el carácter especial del régimen de las acciones populares, y la preferencia de estas acciones sobre otras vías procesales para efectos de lograr la protección de derechos colectivos, no obstan para que sea procedente la acción de tutela como medio de protección judicial de derechos fundamentales concretos y específicos que resulten afectados, amenazados o lesionados con motivo de las actuaciones judiciales adelantadas al dar curso y decidir una acción popular. En tanto jueces de la República, los funcionarios jurisdiccionales que conocen de las acciones populares también están sujetos a la primacía de los derechos fundamentales (art. 5, C.P.), por lo cual sus decisiones, en la medida en que constituyan vías

de hecho con incidencia sobre derechos fundamentales, están sometidas al control del juez de tutela, sin que se puedan invocar la primacía o especificidad de las acciones populares para efectos de sustraerlas de dicho control –ya que el objeto del control de tutela es preservar los derechos fundamentales, no los derechos colectivos-. De igual forma, la existencia de un régimen legal y procesal específico para las acciones populares, no obsta para que en materia de interpretación de la Constitución, y en particular de los derechos fundamentales, sea la Corte Constitucional el órgano de cierre, por mandato expreso de la Carta (art. 241, C.P.).” (resaltado fuera de texto)

En el mismo sentido, se previno expresamente la procedencia de la acción de tutela en cuanto hace relación a providencias proferidas en el curso de una Acción Popular, en la sentencia C-713 de 2008, por la cual se revisó la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del entonces proyecto de la Ley 1285 de 2009 por la cual se reguló el trámite de revisión de las acciones populares. En ella se señaló lo siguiente:

“[...] 10.- Finalmente, en cuanto al inciso primero del artículo 11 del proyecto, la Corte debe condicionar la exequibilidad de la norma, en el entendido de que en ningún caso se impide interponer la acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, la decisión de no selección o la decisión que resuelva definitivamente la revisión, cuando de manera excepcional se configuren los requisitos exigidos por la jurisprudencia para tal fin.

En lo concerniente a la procedencia de la tutela es preciso recordar que ejercen jurisdicción constitucional los jueces y corporaciones que deban resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de derechos constitucionales (art. 43 LEAJ). Todos hacen parte de la denominada Jurisdicción Constitucional en sede de tutela, “quienes a su vez “son jerárquicamente inferiores a la Corte Constitucional”, por cuanto dicho Tribunal actúa como órgano límite o de cierre de esa jurisdicción, a través de la revisión de las decisiones judiciales que por la vía del amparo se profieran”⁴⁴.

En este aspecto tienen cabida los argumentos reseñados al analizar los artículos 4º y 7º del proyecto, relativos a la procedencia excepcional de la tutela contra providencias judiciales, fundamentos a los cuales la Corte hace remisión expresa y directa [...]” (Resaltado subrayado fuera de texto)

Pasa la Sala de Revisión a analizar si en el caso concreto se cumplen los requisitos genéricos

de procedibilidad de la presente acción de tutela.

5. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela en el caso concreto: el presupuesto de la inmediatez. Reiteración.

Corresponde a la Sala de Revisión verificar de manera concreta, si se reúnen los requisitos de procedibilidad que autorizan la tutela contra las providencias demandadas, en especial, el presupuesto de inmediatez consagrado en el artículo 86 de la Carta, en consideración a que el proceso de acción popular concluyó con la sentencia de 25 de junio de 2008 y la acción de tutela se interpuso el 19 de agosto de 2009, es decir, un año y dos meses después del fallo de segunda instancia, aspecto que conduce a la Corte a preguntarse si la acción de tutela puede interponerse sin limitación temporal alguna o si, por el contrario, la persona interesada debe hacer uso de ella en un término razonable.

La pregunta se torna especialmente importante cuando la acción de tutela se interpone contra una sentencia judicial proferida, prima facie, con el pleno de las garantías del debido proceso. En efecto, en estos casos la interposición extemporánea o tardía de una acción de tutela afecta el derecho a la firmeza de las decisiones judiciales en un plazo razonable, derecho que integra el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia⁴⁵.

Al respecto, el actor manifiesta que en la actualidad permanece la violación de sus garantías fundamentales, materializada en la sentencia de la acción popular; en sus términos, la complejidad de la orden no le permitió advertir la violación de sus derechos fundamentales ni sus consecuencia nefastas en la población de Manizales, de manera que la tardanza en interponer la tutela obedeció a que hubo necesidad de realizar estudios internos que sólo hasta ahora permiten cuestionar el contenido de las sentencias, por lo que solicitan a la Corte Constitucional una evaluación flexible de este requisito. Sin embargo, los estudios realizados no se adjuntaron para efectos de justificar la tardanza en la interposición de la acción de tutela.

El asunto planteado ha sido estudiado en múltiples ocasiones por la Corte y respecto al mismo existe ya importante jurisprudencia que vale la pena recordar. En efecto, en la sentencia de unificación SU 961 de 1999, sobre la existencia de un término razonable para interponer la acción de tutela, dijo la Corte:

(...)Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su “inmediatez”:

“La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: (...) la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a reemplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el de ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a garantizar sus derechos constitucionales fundamentales. (...) La acción de tutela no es, por tanto, un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto. Tampoco puede afirmarse que sea el último recurso al alcance del actor, (...).

Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”. (resaltado y subrayado fuera de texto)

En suma, la Corte ha entendido que la tutela contra una decisión judicial debe ser entendida, no como un recurso último o final, sino como un remedio urgente para evitar la violación inminente de derechos fundamentales. En esta medida, recae sobre la parte interesada un deber mayor de diligencia para interponer la acción en cuestión, pues si no fuera así la firmeza de las decisiones judiciales estaría siempre en la incertidumbre. En un escenario de esta naturaleza no existiría seguridad sobre los derechos y deberes de las partes, con lo cual se produciría una violación del derecho de acceso a la administración de justicia - que incluye el derecho a la firmeza y ejecución de las decisiones judiciales - y un clima de inestabilidad jurídica. En consecuencia, la tensión que existe entre el derecho a cuestionar las decisiones judiciales mediante la acción de tutela y el derecho a la firmeza de las sentencias y a la seguridad jurídica, se ha resuelto estableciendo, como condición de procedibilidad de la tutela, que la misma sea interpuesta, dentro de un plazo razonable y proporcionado⁴⁶.

A este respecto no sobra reiterar que, de no exigirse un tiempo razonable dentro del cual se deba interponer la acción, la inactividad del actor podría correr a favor de su propio beneficio y tener un efecto desproporcionado en contra de la parte accionada o de terceros de buena fe. Así las cosas, para evitar el ejercicio abusivo del derecho de contradicción de los fallos judiciales, resulta necesario aplicar el principio de inmediatez en virtud del cual la tutela contra sentencias sólo procede, en principio, si se ha interpuesto dentro de un plazo prudente y razonable. Ahora bien, en estos casos, el plazo razonable se mide según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez. Al respecto en la sentencia T-730/03, dijo la Corte:

“3. Por otra parte, no pueden desconocerse las profundas implicaciones que en el ámbito de la seguridad jurídica produciría la procedencia de la acción de tutela sin consideración a la fecha de ocurrencia del agravio. Esto es así por cuanto el Estado, lejos de promover la impugnabilidad atemporal de las decisiones de sus agentes, debe generar certeza en cuanto al momento en el que un asunto sometido a su consideración se soluciona de manera definitiva. La capacidad de articulación que el derecho ejerce sobre las relaciones sociales se desvertebraría ante la incertidumbre generada por la posibilidad de cuestionar cualquier decisión sin límite temporal alguno.

De allí que, si bien no existen límites temporales expresos para la interposición de la acción de tutela, ello deba hacerse en un término razonable pues de lo que se trata es de procurar amparo inmediato a derechos vulnerados y no de generar incertidumbre en el conglomerado social acerca del efecto vinculante de una decisión judicial varios años después de emitida.
(...)

5. Ateniéndose a esa línea jurisprudencial, la Corte ha negado el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados por haberse interpuesto la tutela un año y once meses después de proferido un acto administrativo al que se le imputaba la vulneración (Sentencias T-344-00 y T-575-02); un año después de proferida una sentencia de segunda instancia que se señalaba como constitutiva de vía de hecho (Sentencia T-1169-01); 7 meses después de haberse emitido un acto administrativo cuestionado por afectar el derecho a acceder a un cargo público (Sentencia T-033-02); dos años después de acaecidos los actos patronales que se señalaban como lesivos de derechos fundamentales de varios trabajadores (Sentencia T-105-02) y dos años después del inicio de la cesación del pago de las mesadas pensionales a que el actor decía tener derecho (Sentencia T-843-02).”

En el presente caso, no encuentra la Sala de Revisión justificación alguna para que el actor alegue por vía de tutela, un año y dos meses después de proferida la sentencia de acción popular, su inconformidad frente a lo ordenado en los fallos de instancia, con el fundamento de que sólo hasta la fecha de interposición de la tutela percibió la importancia de que fueran vinculados al proceso de acción popular todas la personas que en una u otra forma concurren y aun concurren en la contaminación del río Chinchiná, pues con su omisión se impacta de manera negativa la proyección de las cargas económicas que se deben asumir para cumplir con las órdenes impartidas, como tampoco aparece consecuente el hecho de que la empresa de servicios públicos asevere que sólo después de un año y dos meses, fue posible medir el impacto que sobre las tarifas y sus propias finanzas tendría la ejecución de las obras ordenadas por el Juez Popular, cuando ampliamente en el recurso de apelación interpuesto en la acción popular se pronunció frente a este riesgo.

Vale decir que la omisión en la vinculación de agentes posiblemente determinantes en la contaminación hídrica, es un asunto que se hizo evidente desde el momento mismo en que

se instauró la acción popular, al punto que, como lo afirma el actor, en su escrito de contestación de la demanda solicitó expresamente al Juez Popular la vinculación de tales industrias, de manera que no se trata de una circunstancia nueva que hasta ahora se revele y que justifique la tardanza en el uso de la acción de tutela.

En principio, según la doctrina constitucional ampliamente reseñada, debe afirmarse que la acción de tutela fue interpuesta fuera del plazo razonable y que no se advierte razón suficiente para justificar una demora de más de un año y dos meses, pues como ya se anotó, los fundamentos de la tutela coinciden con lo argumentando en el recurso de apelación dentro del curso de la acción popular, lo que permite concluir que el actor está tratando de enervar la acción de tutela como tercera instancia.

En este sentido, si el peticionario consideró que las decisiones judiciales proferidas en el curso de la acción popular vulneraban sus derechos al debido proceso, al acceso a la justicia y a la igualdad, debió hacer uso oportuno de la acción de tutela, a fin de evitar que pasara más de un año, de los seis (6) otorgados por el juez popular para cumplir con sus órdenes.

Ahora bien, como ya se ha mencionado en casos como el presente, el juez debe evaluar las razones aportadas por la parte actora para justificar su inacción. Estas razones podrían ser suficientes para entender justificada la tardanza siempre que se refirieran, por ejemplo, a la existencia de sucesos de fuerza mayor o caso fortuito, o a la imposibilidad absoluta de la parte afectada de ejercer sus propios derechos o con la ocurrencia de un hecho nuevo que justifique la acción o, finalmente, con la urgencia de satisfacer de inmediato las necesidades vitales mínimas de la parte actora amenazadas por un fallo judicial evidentemente injusto y arbitrario. No obstante, ninguno de esos factores se observan en este caso.

La mera inacción de la parte afectada, por desidia o cualquier otra consideración, no justifica la afectación del principio de seguridad jurídica y del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, que se produce cuando se afecta una decisión judicial adoptada, año y dos meses antes, por el juez competente. En estos casos, si la persona interesada dejó, por su propia voluntad, de acudir a los medios de defensa que tenía a su alcance para proteger de manera inmediata el derecho vulnerado o amenazado, debe asumir las consecuencias de su inacción.

En consecuencia, dado que en el presente caso no existe la menor noticia sobre la ocurrencia

de un suceso de fuerza mayor o caso fortuito; o sobre la incapacidad del actor para ejercer oportunamente la defensa de sus derechos; o sobre la existencia de una amenaza grave e inminente que resulte urgente conjurar de manera inmediata mediante la acción interpuesta; o, sobre la ocurrencia de un hecho completamente nuevo y sorpresivo que hubiere cambiado drásticamente las circunstancias previas y que justifique la tardanza en el ejercicio de los derechos, no puede la Corte adoptar una decisión distinta a la de declarar la improcedencia de la acción por la inacción oportuna del actor, esto es, por el incumplimiento del presupuesto de la inmediatez. Se recuerda que una posición contraria llevaría a dejar el sistema jurídico en una situación de absoluta inseguridad jurídica, pues se podría usar en cualquier tiempo la acción de tutela, desbocando los términos que se tienen para que los litigios adquieran el valor de la cosa juzgada.

En virtud de lo anterior, debe confirmarse, pero por las razones expuestas en la presente providencia, la Sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, por la cual se negó el amparo constitucional invocado.

Aclaraciones adicionales.

Ahora bien, al margen del problema de inmediatez y del rechazo de la presente acción por tal causa, considera la Sala que en todo caso debe realizar las siguientes precisiones:

El artículo 18 de la Ley 472 de 1998, señala que la demanda en lo posible, debe dirigirse contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si este fuere conocido, de manera que el juez en el curso del proceso tiene la facultad de vincular a otros posibles responsables. La razón de ser de esta facultad, que no imposición, no es otra que la de evitar que se impongan, sobre personas no vinculadas al proceso y que por lo mismo no tuvieron la oportunidad de defenderse, obligaciones de prevención, restitución, recuperación o indemnización dirigidas a conjurar los efectos nocivos de la amenaza o daño colectivo que resulte probado. Así, esta disposición no constituye una camisa de fuerza para el Juez Popular, quien tiene un amplio margen para evaluar si las personas vinculadas tienen la capacidad legal y real para asumir las cargas que puedan llegar a ser impuestas.

Precisamente, a partir del principio 7 de la Declaración de Río, se predica la solidaridad frente al deber de protección de la integridad del sistema ambiental y de contribución para ejecutar

acciones dirigidas a contrarrestar los impactos ambientales, de manera que se parte de una responsabilidad común, indisoluble y solidaria que indudablemente puede ser diferenciable en cuanto al grado de participación en la producción del daño y su manera de conjurarlo, pero solidaridad en todo caso, a partir de la cual se autoriza a quien resulte condenado a repetir contra otros sujetos productores del daño.

Es así como, a partir de la vigencia de la Ley 23 de 1973 y el Decreto 2811 de 1974 -Código de Recursos Naturales-, se ha considerado que recursos como el agua forman parte de un “patrimonio común”, y a su protección deben concurrir en primera instancia los agentes del Estado en desarrollo de su deber constitucional de protección, prevención y coerción y, en segundo nivel, los particulares a través de los diferentes mecanismos creados por el conjunto normativo (tarifas, tasas retributivas por cargas contaminantes y por uso de agua -entre otras-, impuestos, multas, etc.), de manera que si tales bienes son afectados, los mecanismos de recuperación o restitución deben ser asumidos proporcionalmente por todos los asociados, empezando por quienes tienen el deber administrativo de protección. Se está pues en este caso frente a una responsabilidad colectiva y, por tanto, solidaria.

En efecto, en muchas ocasiones son varias personas las que convergen en la producción del daño ambiental, caso en el cual resulta aplicable la solidaridad predicable en el campo de las obligaciones. Sobre este punto y refiriéndose a esta dificultad, la Corte Constitucional, en sentencia T-646 de 2003, analizó el caso según el cual el demandante consideró que el Tribunal Superior de Bogotá había incurrido en una “vía de hecho”, en la sentencia proferida en una acción popular debido al daño ambiental causado por el represamiento de aguas del río Bogotá en el embalse del Muña. Uno de los argumentos que formuló y que sustentaba su posición era que el Tribunal no había llamado a todos los responsables de la contaminación de las aguas del mencionado río. La Corte desestimó este argumento indicando, en primera medida, la responsabilidad solidaria por la afectación a ese cuerpo de agua; en segunda medida, porque no era exacto suponer que de no llamarse a todos las personas causantes del daño ambiental la acción popular no podía proceder. Al respecto, indicó la Corte:

“no es exacto considerar que de la comparecencia de todos los agentes contaminantes, a las distintas acciones populares, pende el restablecimiento del derecho a gozar de un ambiente sano, dado que la realidad indica que frente a la confluencia de emisiones tal exigencia prolongaría los litigios indefinidamente, comprometiendo, por consiguiente, los derechos e

intereses colectivos y el acceso a la justicia de los afectados –artículos 88, 228 y 230 C.P.–”

En el caso bajo estudio, no se puede endilgar al Juez Popular, catorce (14) meses después de su fallo, la omisión de vincular a todos los responsables de la contaminación ambiental del río Chinchiná, pues ello supondría el absurdo deber de tener que vincular a todas las personas naturales y jurídicas residentes en los municipios de Manizales y Villahermosa, en razón a que en mayor o menor medida todas ellas a través de sus vertimientos domésticos o industriales suman a la contaminación de la citada fuente hídrica.

En ese orden. no es posible avisorar catorce meses después del fallo de la acción popular, ninguna razón para realizar un juicio flexible respecto del requisito de inmediatez, cuando en su momento el Juez Popular vinculó a los entes territoriales, establecimientos públicos del orden nacional y empresas prestadoras de servicios públicos que por disposición legal, tienen la obligación de acudir en primera medida a la ejecución de las obras y medidas necesarias para asegurar la disposición final de las aguas residuales en el componente de saneamiento básico, quienes a su turno tienen la posibilidad de trasladar a los particulares “parte” de esos costos vía tarifa, tributos, multas, etc., con lo cual también aportan a las medidas de recuperación del río Chinchiná.

De otra parte, en relación con la afirmación según la cual la orden del Juez Popular pone en peligro la viabilidad financiera de la empresa prestadora de servicios públicos y genera el aumento desbordado de las tarifas del servicio público, encuentra la Sala de Revisión necesario realizar algunas precisiones meramente pedagógicas:

Las obras de tratamiento de aguas residuales a ejecutar, dependen técnicamente de la calidad y cantidad de agua a tratar, como de la capacidad de dilución de la fuente receptora, según se señala en el Reglamento Técnico de Agua Potable y Saneamiento Básico –Resolución 1096 de 2000 modificada por la Resolución 2023 de 2009-, de donde puede ocurrir que las obras de tratamiento a realizar puedan corresponder a un nivel primario, secundario o terciario, aspecto que es el que realmente incidirá en el costo final de las inversiones a realizar, pues en este punto el Juez Popular no limitó las obras a ejecutar, para el efecto se demuestra que dichos estudios se vienen realizando desde el año 2003.

De otra parte, el costo de las obras no es asumido sólo por el actor como éste trata de mostrar indebidamente en su escrito de tutela, al exponer diferentes escenarios que

excluyen a los verdaderos responsables de las inversiones a realizar, pues en la financiación de las obras deben concurrir: el nivel central a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el nivel territorial a través de los municipios de Manizales y Villahermosa con recursos de transferencias y, si fuera necesario, con recursos de empréstito, la Corporación Autónoma Regional a través de las tasas retributivas, además de que pueden comprometer recursos provenientes del porcentaje correspondiente al recaudo por impuesto predial, e instrumentos económicos como los derivados de las tasas por captación de agua para la producción de energía a través de hidroeléctricas y, en última instancia, las empresas prestadoras de servicios públicos no hacen otra cosa que ejecutar los recaudos por tasas retributivas de las cuales ellos son también responsables y en medida mínima contribuir a la inversión en activos cuyo costo se traslada a la tarifa a través del componente vip -valor presente de inversión-.

En esos términos, se recuerda que por virtud de los artículos 5 y 6 de la Ley 142 de 1994, la responsabilidad directa por la debida y oportuna prestación de los servicios públicos domiciliarios recae directamente en los municipios, en este caso, en los Municipios de Manizales y Villamaría vinculados directamente a la acción popular, quienes deben destinar por disposición del artículo 78 de la Ley 715 de 2001, el 41 % de los recursos de transferencias al componente de agua potable y saneamiento básico para la financiación de gastos de infraestructura.

De igual manera, en los términos señalados en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales, tienen entre otras, las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, lo cual comprende el control de vertimientos, emisiones o incorporación de sustancias o residuos en cualquiera de sus formas que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de este recurso, así como señalar los límites permisibles de descargas, prohibir o restringir vertimientos e imponer sanciones ambientales reguladas por la Ley 1333 de 2009, recaudar y aplicar las tasas retributivas por concepto de uso y aprovechamiento de este recurso, además de recaudar y destinar los recursos que provienen de un porcentaje del impuesto predial que no pueden ser inferiores al 15% y que deben ser aplicados al mantenimiento ambiental, de forma que tienen la obligación de concurrir a la financiación de obras de saneamiento ambiental.

Es así como, en virtud de los Decretos 3100 de 2003 y 3440 de 2004 y la Resolución 1433 de 2004, las autoridades ambientales deben cobrar las tasas retributivas por vertimientos en los cuerpos de agua de su jurisdicción de acuerdo con los Planes de Ordenamiento del Recurso Hídrico -entre los responsables de esta tasa están las empresas prestadoras de los servicios de alcantarillado-, cuyo producto se debe destinar a proyectos de descontaminación hídrica que comprende la inversión en interceptores, emisarios finales y sistemas de tratamiento de aguas residuales domésticas y, hasta un 10% del recaudo de la tasa podrá utilizarse para la cofinanciación de estudios y diseños asociados a los mismos, lo cual puede realizarse a través de las empresas prestadoras de servicios públicos como ejecutores. A dicha tasa estarán obligados todos los usuarios que realicen vertimientos puntuales, de donde se verifica claramente que la no vinculación de empresas contaminantes a la acción popular no los exime del deber de contribuir en las actividades dirigidas a la descontaminación de fuentes hídricas.

Por otro lado, no encuentra la Sala mayor respaldo al argumento según el cual se trasladará de manera desbordada los costos de inversión de las obras de tratamiento a la tarifa, en tanto su traslado no puede ser desmedido como lo afirma el actor en su demanda, pues la misma metodología tarifaría fijada por la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico mediante la Resolución 151 de 2001, modificada por la Resolución 287 de 2004, impide a la empresa traslados de inversiones que aun no se han ejecutado y que de realizarse imponen un largo plazo de amortización, de allí que sólo puede llevarse como valor presente de inversión el valor de aquellas obras que en efecto se van ejecutando y deben ser debidamente amortizadas.

Lo anterior resulta suficiente para confirmar que no existe razón para aceptar la solicitud del actor para revisar con flexibilidad el requisito de inmediatez, más cuando éste señala que sólo un año después pudo verificar que las obras que se ordenaron mediante la sentencia del Juez Popular, para desplegar obras de tratamiento en un término de seis (6) años conlleva el incremento tarifario en un 300%, que afecta directamente a los usuarios del servicio público. En efecto, según se lee en el recurso de apelación presentado ante el Tribunal Administrativo de Caldas, es el mismo actor quien informa al Juez Popular que dos años resultan insuficientes para adelantar las obras en la medida que sería necesario aumentar las tarifas en un 882%, y señala que para que no ocurra un aumento desproporcionado de tarifas se “esta gestionando un préstamo ante el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con el cual

la empresa ejecuta las obras de la primera etapa en un lapso de tiempo de 6 años aproximadamente, y el crédito sería pagado en 25 años”, ello sin contar con que el citado Plan debió presentarse en diciembre de 2005 -por disposición legal- con un plazo máximo de ejecución que vencería en el año 2015, de manera que según el plazo impuesto por el juez, las obras de tratamiento deberían finalizar en el año 2013, aspecto que permite verificar que se encuentran dentro del horizonte de largo plazo según el Plan de Saneamiento.

De allí que las consideraciones particulares de la empresa y su estabilidad financiera no pueden plantearse como una consideración que prime sobre el interés general y el deber constitucional de asegurar servicios de saneamiento básico a todos los habitantes de los municipios de Manizales y Villahermosa.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Confirmar la sentencia de nueve (9) de septiembre de 2009 proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el sentido de rechazar por improcedente la presente acción de tutela, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 17, Cuaderno 2.

2 “ARTICULO 18. REQUISITOS DE LA DEMANDA O PETICION. Para promover una acción popular se presentará una demanda o petición con los siguientes requisitos:

- a) La indicación del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado;
- b) La indicación de los hechos, actos, acciones u omisiones que motivan su petición;
- c) La enunciación de las pretensiones;
- d) La indicación de la personas natural o jurídica, o la autoridad pública presuntamente responsable de la amenaza o del agravio, si fuere posible;
- e) Las pruebas que pretenda hacer valer;
- f) Las direcciones para notificaciones;
- g) Nombre e identificación de quien ejerce la acción.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado” (subrayado fuera de texto).

3 Folio 6, Cuaderno 2.

4 Folio 19, Cuaderno 2.

5 Ibídem.

6 Ibídem.

7 Folio 24, Cuaderno 2.

8 “ARTÍCULO 3o. HORIZONTE DE PLANIFICACIÓN. La proyección del Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos, se realizará para un horizonte mínimo de diez años y su ejecución se programará de acuerdo con el cronograma de actividades establecido en el mismo, en las fases de corto plazo (contado desde la presentación del PSMV hasta el 2o año), mediano plazo (contado desde el 2o hasta el 5o año) y largo plazo (contado desde el 5o hasta el 10o año)”.

9 “ARTÍCULO 12. META DE REDUCCIÓN PARA LOS USUARIOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE ALCANTARILLADO. Para efectos de establecer la meta individual de reducción de la carga contaminante, los usuarios prestadores del servicio de alcantarillado sujetos al pago de la tasa deberán presentar a la Autoridad Ambiental Competente el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que deberá contener las actividades e inversiones necesarias para avanzar en el saneamiento y tratamiento de los vertimientos. Dicho plan contendrá la meta de reducción que se fijará con base en las actividades contenidas en el mismo. El cumplimiento de la meta se evaluará de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos”.

10 Folio 21, Cuaderno 2.

11 Folio 22, Cuaderno 2.

12 Folio 23, Cuaderno 2.

13 Folio 25, Cuaderno 2.

14 Ibídem.

15 Folio 26, Cuaderno 2.

16 Ibídem.

17 Folio 31, Cuaderno 2.

18 Folio 363, Cuaderno 2.

19 Ibídem.

20 Folio 380, Cuaderno 2.

21 Ibídem.

22 Ibídem.

23 Folio 381, Cuaderno 2.

24 Folio 358, Cuaderno 2.

25 Ibídem.

26 Folio 38, Cuaderno 2.

27 Folio 185, Cuaderno 2.

28 Folio 458, Cuaderno 2.

29 Folio 478, Cuaderno 3.

30 Folios 480 y 481, Cuaderno 3.

31 Folio 510, Cuaderno 3.

32 En la sentencia T-079 de 1993, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional confirmó un fallo de tutela proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en el cual la Sala de Casación Civil consideró que era evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante. Manifestó la Sala Tercera en aquella ocasión: “Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona. // Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable.

El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad. // La decisión revestida de las formalidades de un acto jurídico encubre una actuación de hecho cuando ésta obedece más a la voluntad o al capricho del agente estatal que a las competencias atribuidas por ley para proferirla.”

33 Sentencia T-008 de 1998.

34 Ver al respecto las sentencias T-949 de 2003 y T-774 de 2004.

35 Sentencia 173/93.

36 Sentencia T-504/00.

37 Ver entre otras la reciente Sentencia T-315/05

38 Sentencias T-008/98 y SU-159/2000

40 Sentencias T-088-99 y SU-1219-01

41 Sentencia T-522/01.

42 Cfr. Sentencias T-462/03; SU-1184/01; T-1625/00 y T-1031/01.

43 Sentencia T-022 de 2008.

44 Auto de Sala Plena 010 de 2004.

45 Sentencia T-504 de 2000.

46 Sentencia T-504 de 2000.