

Sentencia T-166/12

DERECHO AL DEBIDO PROCESO EN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL

IMPROCEDENCIA GENERAL DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE TRAMITE O PREPARATORIOS-Reiteración de jurisprudencia

La Corte ha señalado que la acción constitucional contra actos de trámite sólo procede con carácter excepcional cuando el Estado ha actuado exceptuando todo referente legal y ha incurrido en una vía de hecho que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Así, “la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite” solo es posible cuando el respectivo acto defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación y ha “sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución”. En estos eventos, la acción de tutela actúa como mecanismo definitivo sobre el acto de trámite, para encauzar el procedimiento administrativo en curso y permitir al afectado el ejercicio de las garantías del debido proceso, pero sin interferir en el sentido de la decisión definitiva que deba adoptar la Administración y sin reemplazar, por tanto, el control posterior de legalidad que el legislador le asignó a la jurisdicción contenciosa administrativa. Además, la Corte ha considerado que cuando en vía de tutela se alega la existencia de una vía de hecho en un acto de trámite, es necesario que la correspondiente actuación administrativa no haya concluido, pues al existir un acto administrativo definitivo, el interesado cuenta con un medio de defensa judicial efectivo (acción contenciosa), a través del cual puede controvertir las irregularidades que a su juicio incurrió la Administración en el desarrollo de la actuación administrativa.

ACCION DE TUTELA DE ESCUELA ECUESTRE BACATA CONTRA SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE-Caso en que no se vulneró ningún derecho fundamental por no efectuarse la indagación preliminar prevista en Art. 17 de Ley 1333/09

Referencia: expediente T-3178294

Acción de tutela instaurada por la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá contra la Secretaría Distrital de Ambiente

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C. cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, el 21 de julio de 2011, mediante el cual confirmó la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, el 8 de junio de 2011, en el trámite de la acción de tutela promovida por la Escuela Ecuestre Bacatá contra la Secretaría Distrital de Ambiente.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 26 de mayo de 2011, la Escuela Ecuestre Bacatá mediante su representante legal, presentó acción de tutela contra la Secretaría Distrital de Ambiente por una presunta violación del derecho fundamental al debido proceso, en la que consideró incurrió la entidad en el trámite de un proceso sancionatorio ambiental que se inició contra la mencionada corporación.

2. Hechos relevantes

Los hechos relatados por el representante legal de la Escuela Ecuestre Bacatá son los siguientes:

2.1. El 18 de mayo de 2011 se notificó de un acto administrativo de la Secretaría Distrital de Ambiente por el cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental contra la entidad con fundamento en una queja anónima.

2.2. En la parte considerativa de dicho acto se expuso que la Secretaría accionada, a través de la Dirección de Control Ambiental - Subsección de Silvicultura, Flora, Fauna Silvestre, Oficina Técnica, efectuó dos visitas al predio donde funciona la corporación. El concepto técnico que se profirió con ocasión de la segunda, señaló: “se evidencia la afectación de vegetación nativa característica de diferentes estados sucesionales correspondientes a brinzales, latizales y fustales según su edad, así como la tala de árboles aislados de especies exóticas como eucalipto, pino y acacia” para concluir que “se aprecia incumplimiento a las obligaciones contenidas en el Decreto 1791 de 1996, artículo 58 y el Decreto Distrital 531 de 23 de Diciembre de 2010, artículos 8, 9 y 10, los cuales hacen referencia a la solicitud y autorización de permiso silvicultural...”

2.3. El procedimiento adelantado por la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de la corporación por cuanto: (i) se inició de oficio la actuación administrativa sin mediar la comunicación previa de que trata el artículo 28 del C.C.A.; (ii) durante el despliegue de la actividad probatoria incriminadora del presunto comportamiento ilícito por parte de la entidad no se le dio oportunidad de defensa como sujeto pasivo del procedimiento iniciado y (iii) no se desarrolló la práctica de la indagación preliminar consagrada en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009.

2.4. Como la decisión que se ataca es un acto administrativo de trámite, no procede ningún recurso por la vía gubernativa, de conformidad con los artículos 49 y el 71 del C.C.A., este último modificado por el artículo 1 de la Ley 809 de 2003. Por esta razón, la acción de tutela se erige como el único mecanismo para obtener el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, la nulidad de la decisión adoptada por la entidad demandada.

2.5. Con fundamento en las razones expresadas, el demandante solicita que se declare la nulidad del acto administrativo N° 2144 del 16 de mayo de 2011 “Por el cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental” contra la Escuela Ecuestre Bacatá.

4. Trámite procesal y oposición a la demanda de tutela

El Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, mediante Auto de septiembre 22 de 2010, admitió la demanda y corrió traslado a la Secretaría Distrital de Ambiente, para que se pronunciara sobre los hechos que motivaron la presente acción.

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la entidad demandada, a través de la Directora Legal Ambiental, se opuso señalando lo siguiente:

-De los fundamentos fácticos y jurídicos expuestos por el accionante, se evidencia, en primer lugar, un absoluto desconocimiento de la Ley 1333 de 2009, incurriéndose en los siguientes errores:

* Resulta a todas luces inocuo, establecer la fuente de la actuación administrativa iniciada por esta entidad; toda vez que, cualquiera que sea el medio a través del cual la Administración conoció de los hechos presuntamente irregulares, existe la obligación de tramitarla. En esta medida, si la queja fue verbal, escrita, anónima o no; a la Secretaría Distrital de Ambiente no le es dable desatenderla.

* El accionante hace referencia a la obligatoriedad del inicio de una indagación preliminar previa al inicio de un proceso sancionatorio, lo cual resulta equivocado, si se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009 que textualmente señala:

“Artículo 17. Indagación preliminar. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.” (negrilla fuera del texto original).

-No es de recibo el reproche planteado por el demandante, al considerar la actuación administrativa desplegada por la Secretaría de “irregular”, “ilegítima” e “ilegal” por no permitirle presentar descargos y arrimar pruebas al proceso porque la misma se tramitó de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley.¹

-Existe otro mecanismo de defensa judicial y no se prueba la existencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela como mecanismo transitorio. “En este caso, es claro que si el accionante considera que el acto administrativo por medio del cual se le informa sobre el inicio del proceso sancionatorio es contrario a la Constitución y la ley, cuenta con la posibilidad de acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en acción de nulidad y restablecimiento del derecho.”

-Concluye que la “inconformidad de la parte demandante se fundamenta en el total desconocimiento de la normatividad que rige el proceso sancionatorio ambiental, lo que lo lleva a concluir equivocadamente que, el inicio de un proceso sancionatorio ambiental, conlleva una decisión de fondo.”

II. DECISIONES JUDICIALES

1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, mediante sentencia del 8 de junio de 2011, negó el amparo solicitado por las siguientes razones:

-No se vislumbra la vulneración del derecho al debido proceso por la falta de notificación de las actuaciones administrativas. Lo anterior por cuanto “la parte demandante allegó en su escrito de tutela copia del auto mediante el cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental y del cual a su propio dicho fue notificado personalmente...”

-Respecto de la indagación preliminar, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, esta se considera evacuada, “según da cuenta lo consignado en el cuerpo del referido auto, esto es, que mediante radicado 2011ER19024 de fecha 22 de febrero de 2011, se presentó queja anónima, en la cual se menciona la tala de árboles en la carrera 74 N° 163-51 de la Localidad de Suba, por lo que la Secretaría Distrital de Ambiente, en ejercicio de sus funciones adelantó el seguimiento ambiental, el día 11 de marzo de 2011, previa visita infructuosa, se realizó una nueva visita por el Profesional de la Subdirección de Silvicultura, Flora, Fauna Silvestre de la Secretaría Distrital de Ambiente a la Corporación Escuela Ecuéstre Bacatá y de acuerdo a lo observado se emitió concepto técnico D.C.A. N° 2011CTE2369 del 31 de marzo de 2011, el cual tuvo fundamento suficiente para iniciar de oficio el proceso sancionatorio de carácter ambiental, a la accionada, actuación de la cual tampoco se evidencia vulneración al debido proceso, toda vez que se adelantó en los términos de la Ley 1333 de 2009.”

-En relación con la afirmación del accionante según la cual no se efectuó la comunicación exigida en el artículo 28 del C.C.A., por tratarse de una actuación administrativa, “es

necesario indicar que este requisito fue cumplido con la notificación del Auto N° 2144 de fecha 16 de mayo de 2011, al Representante Legal de la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá.”

Concluye que “no se vislumbra ninguna vía de hecho por parte de la accionada con la emisión del Auto N° 2144 de fecha 16 de mayo de 2011, precisando que la entidad accionante cuenta con otros medios de defensa judicial para la protección de sus derechos como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.” y “de las pruebas recaudadas en el trámite de la presente acción, este Despacho no avizora la existencia de un perjuicio irremediable que ponga en peligro o afecte los derechos fundamentales de [la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá], pues, de un lado, frente al DEBIDO PROCESO la entidad accionada inició el proceso sancionatorio ambiental conforme lo establecido en la normatividad para tal efecto sin que se haya acreditado en dicho trámite la inobservancia al debido proceso y/o conculcado el derecho de defensa y contradicción del accionante.”

2. Impugnación

2.1. El 15 de junio de 2011, la Escuela Ecuestre Bacatá, a través de su representante legal, impugnó la decisión proferida por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá por las siguientes razones:

-El derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 Superior debe garantizarse en toda clase de actuaciones. La Secretaría de Ambiente Distrital quebrantó dicho precepto con el procedimiento a todas luces irregular que viene adelantando contra la corporación, pues con fundamento “en sumarias averiguaciones instigadas por un quejoso anónimo con el posterior concurso de inescrupulosos informantes, determina unilateralmente y secretamente la realidad y la ilegalidad de la conducta [que a la entidad] se le atribuye e inicia en su contra, con inusitada celeridad, expediente sancionatorio, haciendo recaer sobre ella la gravosa carga de desvirtuar la presunción de culpabilidad establecida en el Art. 1, Pgr, de la L. 1333 de 2009 y privándola, por añadidura, de la posibilidad de, si se diere el caso de hacer uno de alternativas que podrían favorecerle como las previstas en los Nums. 1° y 2° del Art. 6° ibídem.”

-Lo que con certeza ponen de presente los pormenores de la actuación surtida de los que da

cuenta en sus apartes conducentes el cuerpo del Auto 2144 de mayo 16 de 2011, y lo confirma la respuesta a la demanda de tutela proferida por la entidad accionada, es que con anterioridad a la expedición del mismo se adelantaron de oficio indagaciones preliminares sin mediar la comunicación a la corporación que exige el artículo 28 del C.C.A. Así, incurre en error de apreciación el fallo impugnado cuando ignora con criterio simplista los textos de los artículos 17 y 18 de la Ley 1333 de 2009 al sostener que el requisito quedó cumplido con la notificación al representante legal del proveído por el cual se ordenó iniciar el proceso sancionatorio ambiental. “En otras palabras, estando al tenor de aquellos apartes cuya veracidad debe presumirse, lo cierto es que por iniciativa oficiosa de la Secretaría de Ambiente de Bogotá, a través de la dependencia competente de la Dirección de Control, de hecho tuvieron lugar diligencias averiguatorias con la específica finalidad que señala el Art. 17 de la L.1333 de 2009, sin que la orden regularmente expedida que debió producirse para llevarlas a cabo le hubiere sido notificada a mi representada, previamente y en la forma que indica el Art. 19 de la misma ley, dándole de este modo cumplimiento al Art. 28 del C.C.A., omisión que unida a la consecutiva iniciación de procedimiento sancionador en su contra, lleva aparejada consecuencias prácticas restrictivas del derecho de defensa de la entidad...”

-El fallo recurrido, no vislumbró que a la entidad: (i) se le privó de la posibilidad de introducir en el expediente, a tiempo, elementos de juicio objetivos e idóneos en punto a demostrar la inexistencia de la conducta infractora que sin base probatoria válida da por establecida el Auto 2144; (ii) se le impidió la posibilidad real y efectiva de contradecir y desvirtuar, en descargo, los deleznable resultados de las diligencias de verificación efectuadas por funcionarios de la Dirección de Control de la Secretaría de Ambiente de Bogotá, en particular, los que registra el concepto técnico DCA 2011 CTE2369 de fecha 31 de marzo de 2011, y, (iii) se despojó a la corporación de, llegado el caso, aducir en su favor y subsidiariamente, circunstancias atenuantes que con arreglo al Art. 6 de la Ley 1333 de 2009, solo cabe hacer valer antes de iniciarse el proceso sancionatorio.

-La acción de tutela sí procede como mecanismo transitorio, por cuanto, en primer lugar, la providencia atacada al tener la naturaleza de acto de trámite no separable, no es de recibo recurso gubernativo alguno y, en segundo término, porque tampoco sería legalmente admisible hacerla objeto de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa.

3. Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, mediante providencia del 21 de julio de 2011, confirmó el fallo impugnado al considerar:

- "...al examinar la documental aportada, este Despacho encuentra que en la misma se ha seguido el procedimiento normal a que se contraen las actuaciones administrativas, por lo que, las vulneraciones de que se queja el accionante únicamente buscan que este juzgador deje sin efectos todo lo surtido y se convierta en una instancia adicional."

- "El debido proceso no se encuentra conculcado de manera alguna, toda vez que en la contestación allegada por el extremo pasivo -Fls. 22 a 65 C. 1-, se evidencia que se han brindado todas las oportunidades y garantías que el proceso sancionatorio requiere, pues basta con revisar al autor 2144 -Fls. 56 a 61 C. 1-, para deducir que tal proceso se inició con basamento en un informe técnico acreditado, y además que el citado proveído se notificó directamente al representante legal de la parte actora -reverso Fl. 61 C. 1-."

-Existe otro mecanismo de defensa y en este caso, "sin lugar a dudas nos encontramos frente a unos hechos que no sustentan la existencia de un daño actual e inminente...".

III. PRUEBAS

En el expediente obran como pruebas:

-Auto N° 2144 "POR EL CUAL SE ORDENA EL INICIO DE UN PROCESO SANCIONATORIO AMBIENTAL" (Folios1-6)

-Concepto Técnico D.C.A. N° 2011CTE 2369 (Folios 22-28).

-Acta de visita efectuada al predio donde funciona la Escuela Ecuestre Bacatá, el día 26 de febrero de 2011, en la que se consigna que no fue posible realizarla (Folio 33).

-Acta de visita efectuada al predio donde funciona la corporación accionante, el día 11 de marzo de 2011 (Folios 34-35)

IV. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SALA

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Conforme con los antecedentes planteados le corresponde a esta Sala determinar, si la Secretaría Distrital de Ambiente vulneró el derecho fundamental al debido proceso como consecuencia de haber iniciado un proceso sancionatorio ambiental contra la Escuela Ecuestre Bacatá.

3. El derecho fundamental al debido proceso

El artículo 29 Superior, dispone que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” precisando, así mismo, que “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Este derecho comprende un conjunto de garantías que tienen como propósito someter a reglas mínimas de carácter sustantivo y procedimental, el desarrollo de las actuaciones desplegadas por las autoridades en el campo administrativo o judicial en aras de garantizar los derechos e intereses de las personas vinculadas, siendo claro, entonces, que el debido proceso se erige como “un límite material al posible abuso de las autoridades estatales”².

Para este Tribunal, el debido proceso, ya sea judicial, disciplinario o administrativo, es un derecho de raigambre fundamental³, que implica que en todo caso, los actos del servidor público tienen como fundamento un actuar justo y adecuado. En la sentencia T-1263 de 20014, la Corte sostuvo lo siguiente:

“El derecho fundamental al debido proceso se consagra constitucionalmente como la garantía que tiene toda persona a un proceso justo y adecuado, esto es, que en el momento en que el Estado pretenda comprometer o privar a alguien de un bien jurídico no puede

hacerlo sacrificando o suspendiendo derechos fundamentales. El debido proceso constituye una garantía infranqueable para todo acto en el que se pretenda -legítimamente- imponer sanciones, cargas o castigos. Constituye un límite al abuso del poder de sancionar y con mayor razón, se considera un principio rector de la actuación administrativa del Estado y no sólo una obligación exigida a los juicios criminales”

Para lo que interesa a la presente causa, se ha entendido el derecho al debido proceso administrativo, como “(...) la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados por la ley”⁵. Según lo dicho, el debido proceso administrativo se constituye en una expresión del principio de legalidad, que implica que toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, así como también las funciones que le corresponden y los trámites que deben cumplirse antes y después de proferirse una determinada decisión. De ahí que este derecho emerge no solamente para impugnar la decisión administrativa, sino que comprende toda la actuación administrativa que debe surtirse para expedirla y posteriormente la etapa que corresponde a la comunicación e impugnación.

Precisamente, la Corte, en Sentencia C-1189 de 2005⁶, señaló que la posibilidad que tienen los ciudadanos para controvertir las decisiones que adopten las autoridades públicas es consubstancial al debido proceso, pues las garantías que tal derecho apareja deben ser avaladas durante el desarrollo de todo el procedimiento. Frente al particular, dijo:

“[e]l debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de

condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”

Ahora bien, al conformarse el proceso administrativo por una serie de actos independientes pero ligados cuyo objetivo es la emisión de una decisión administrativa de carácter definitivo que regula situaciones jurídicas concretas, todos y cada uno de ellos, es decir, el que inicia la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los orientados a solucionar los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben asegurar no solamente al derecho fundamental del debido proceso sino también garantizar los principios constitucionales que gobiernan la función pública, tales como, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad (artículo 209 Superior), toda vez que a través de dicho procedimiento se pretende el cumplimiento de dicho cometido.⁷

4. Improcedencia general de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite o preparatorios. Reiteración de jurisprudencia

De conformidad con el artículo 86 Superior, la acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo propósito consiste en la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, cuando por acción o por omisión las autoridades públicas, y en específicas circunstancias⁸, los particulares, vulneren o amenacen tales derechos constitucionales.

A partir del mencionado texto, la Corte ha reiterado que la acción constitucional tiene un carácter residual y subsidiario, por cuanto solo procede cuando el interesado no disponga de otro medio de defensa judicial, o cuando existiendo éste se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Bajo este contexto, la Corte ha concluido que "...por su propia finalidad, la acción de tutela está revestida de un carácter extraordinario, que presupone el respeto por las jurisdicciones ordinarias y especiales, así como por sus propias acciones, procedimientos, instancias y recursos⁹, a fin de que la acción constitucional no usurpe las competencias de otras autoridades jurisdiccionales."¹⁰

Con todo, a pesar de que la regla general es aquella según la cual deberán someterse para su resolución los conflictos jurídicos relacionados con derechos fundamentales, a las vías ordinarias, el juez constitucional será quien determine en cada caso, si el mecanismo de defensa al que puede acudir la persona afectada, es eficaz y lo suficientemente expedito para prodigar una protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados, de no ser ello así, la acción de tutela se impone como mecanismo directo de protección.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional ha señalado que "para poder determinar cuál es el medio adecuado de protección, se hace imprescindible que el juez constitucional entre a verificar si, cumplidos ciertos condicionamientos, las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, eventos en los cuales el juez puede otorgar el amparo."¹¹

Este análisis, encuentra pleno respaldo en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, el cual, al referirse a las causales de improcedencia de la acción de tutela, indica que la existencia de otro mecanismo de defensa judicial tendrá que ser calificada "en concreto" por el juez, apreciando para ello el grado de eficiencia y efectividad del medio judicial respecto a las específicas circunstancias en que se encuentre el solicitante al momento de invocar la protección del derecho presuntamente amenazado o vulnerado.

En esta medida, si el medio de defensa alternativo propuesto resulta eficaz para la protección de los derechos fundamentales que se solicita, la tutela resulta improcedente como mecanismo de protección, salvo que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual, el amparo será de carácter transitorio. De lo contrario, esto es, si el mecanismo alternativo es ineficaz, la tutela se convierte en el medio adecuado para evitar la violación o amenaza del derecho fundamental invocado.

Cuando la acción de tutela se presenta por la amenaza o vulneración de derechos

fundamentales con ocasión de la expedición de actos administrativos, esta Corporación ha considerado de manera general que la tutela es improcedente por cuanto el ordenamiento jurídico ha previsto otros mecanismos ordinarios de defensa judicial que resultan aptos para asegurar la protección de los derechos alegados¹², como pueden ser las acciones contencioso administrativas.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en ciertos eventos la tutela es procedente como mecanismo transitorio o principal, según el caso, ante actuaciones administrativas que hayan implicado para las personas afectadas un perjuicio irremediable. Ello ha ocurrido especialmente en aquellas ocasiones en las que el recurso de amparo es el único medio al que se puede recurrir para evitar el mencionado perjuicio, o en circunstancias en las cuales es el único mecanismo idóneo de protección del derecho invocado¹³.

La figura del perjuicio irremediable, necesaria para la procedencia de la acción constitucional, exige que se compruebe concurrentemente, (i) que el perjuicio que se expone es inminente, es decir que, “amenaza o está por suceder prontamente”.¹⁴ (ii) que las medidas necesarias a adoptar para evitar “la consumación de un daño irreparable”¹⁵, sean urgentes, y (c) que el perjuicio sea grave, es decir, que afecte bienes jurídicos que son “de significación para la persona, objetivamente”¹⁶.

Ahora bien, para lo que interesa a la presente causa, los actos de trámite configuran elementos imprescindibles de las actuaciones administrativas, ya que permiten avanzar en las diferentes etapas que deben desarrollarse para llegar a una decisión definitiva por parte de la Administración. No obstante, en la medida en que per se no son actos llamados a concretar situaciones jurídicas subjetivas de sus destinatarios y que la Administración necesita intervenir con eficiencia y celeridad en la ejecución de sus funciones, el legislador optó porque tales actos preparatorios o de trámite no sean susceptibles, por regla general, de recursos en vía gubernativa (art.49 C.C.A) ni de acciones judiciales autónomas. Así, su control solamente es viable a través de la discusión del acto definitivo que defina la voluntad administrativa, a través de los recursos procedentes contra él o mediante la causal de anulación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo (art. 84 C.C.A).

La Corte en sede de control abstracto, respecto del artículo 49 del Código Contencioso Administrativo señaló que la imposibilidad de presentar recursos contra los actos de trámite

no vulnera la Constitución, si se tiene en cuenta que los mismos “no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos”¹⁷. De ahí que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo en cuenta el legislador para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra esta clase de actos “atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, que debe estar, salvo excepciones señaladas en la ley, en condiciones de decidir en la mayor parte de los asuntos previamente a la intervención del administrado o interesado.”¹⁸

Esto no significa, que los actos de trámite proferidos en una actuación administrativa estén exentos de control y relevados del principio de legalidad; sino que su litigio debe hacerse a partir de los actos definitivos y acreditando la relevancia del error en que se incurrió desde el punto de vista de la ilegalidad y en todo caso de manera previa de la decisión final. Por ello, “es necesario esperar a que se produzca la resolución final del procedimiento para poder plantear la invalidez del procedimiento por haberse presentado anomalías en los actos de trámite.”¹⁹

Bajo este contexto, es impropio afirmar que contra los actos de trámite no existe medio de defensa judicial. A partir de este enunciado emana una regla general de procedibilidad del recurso de amparo para su control, pues ello desdibujaría la función de la jurisdicción contencioso administrativa y convertiría al juez constitucional en un examinador constante de los procedimientos administrativos y de los actos intermedios necesarios para su adelantamiento.

Por ello, la Corte ha señalado que la acción constitucional contra actos de trámite sólo procede con carácter excepcional cuando el Estado ha actuado exceptuando todo referente legal y ha incurrido en una vía de hecho que impide al afectado contar con las garantías mínimas del debido proceso administrativo. Así, “la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos de trámite”²⁰ solo es posible cuando el respectivo acto defina una situación especial y sustancial dentro de la actuación y ha “sido fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte del funcionario, con lo cual vulnera las garantías establecidas en la Constitución.”²¹

En estos eventos, la acción de tutela actúa como mecanismo definitivo sobre el acto de trámite, para encauzar el procedimiento administrativo en curso y permitir al afectado el ejercicio de las garantías del debido proceso²², pero sin interferir en el sentido de la decisión definitiva que deba adoptar la Administración y sin reemplazar, por tanto, el control posterior de legalidad que el legislador le asignó a la jurisdicción contenciosa administrativa.²³

Además, la Corte ha considerado que cuando en vía de tutela se alega la existencia de una vía de hecho en un acto de trámite, es necesario que la correspondiente actuación administrativa no haya concluido²⁴, pues al existir un acto administrativo definitivo, el interesado cuenta con un medio de defensa judicial efectivo (acción contenciosa), a través del cual puede controvertir las irregularidades que a su juicio incurrió la Administración en el desarrollo de la actuación administrativa.

5. Caso concreto

En el expediente se encuentran acreditados los siguientes hechos:

-La Secretaría Distrital de Ambiente encontró que los hechos son de su competencia por infringir normas ambientales de acuerdo con lo establecido en el Decreto 531 de 2010, por medio del cual se reglamenta la silvicultura urbana, zonas verdes y la jardinería en Bogotá y se definen las responsabilidades de las entidades distritales.

-En atención a la mencionada queja, la Secretaría Distrital de Ambiente, a través de la Dirección de Control Ambiental - Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre, Oficina Técnica, el 26 de febrero de 2011, se dirigió a la sede de la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá con la finalidad de efectuar una visita técnica, sin que fuere posible el ingreso, dejándose constancia de este hecho en acta.

-El día 11 de marzo de 2011, se realizó una nueva visita, a la mencionada corporación.

-De dicha visita se emitió el concepto técnico D.C.A. N° 2011CTE2369 de fecha 31 de marzo de 2011, en el que se consignó:

“se evidencia la afectación de vegetación nativa característica de diferentes estados sucesionales correspondientes a brinzales, latizales y fustales según su edad, así como la tala de árboles aislados de especies exóticas como eucalipto, pino y acacia” para concluir que “se

aprecia incumplimiento a las obligaciones contenidas en el Decreto 1791 de 1996, artículo 58 y el Decreto Distrital 531 de 23 de Diciembre de 2010, artículos 8, 9 y 10, los cuales hacen referencia a la solicitud y autorización de permiso silvicultural...”

-El Director de Control Ambiental de la Secretaría Distrital de Ambiente, profirió el Auto N° 2144, de mayo 16 de 2011, “por el cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental”.

En la parte motiva de dicha decisión se señaló que de conformidad con el Concepto Técnico D.C.A. N° 2011CTE2369 de fecha 31 de marzo de 2011 elaborado con fundamento en la visita efectuada el 11 de marzo de 2011 a la corporación, “se aprecia incumplimiento a las obligaciones contenidas en el Decreto 1791 de 1996, artículo 58 y el Decreto Distrital 531 de 23 de diciembre de 2010...”

Por lo expuesto, dispuso, “iniciar proceso sancionatorio administrativo de carácter ambiental en contra de la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá con NIT 860.016.266-2, a través de su Representante Legal señor CARLOS ESTEBAN JARAMILLO, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 19.092.431 o quien haga sus veces, con domicilio en la carrera 74 N° 163-1 de la Localidad de Suba de este Distrito Capital, a fin de verificar los hechos u omisiones en la parte motiva del presente acto administrativo.”

-La diligencia de notificación personal de dicho acto administrativo al representante legal de la Escuela Ecuestre Bacatá fue efectuada, el 18 de mayo de 2011.

El representante legal de la Corporación Escuela Ecuestre de Bacatá solicita a través del recurso de amparo constitucional que se declare la nulidad del acto administrativo N° 2144 del 16 de mayo de 2011 “por el cual se ordena el inicio de un proceso sancionatorio ambiental”.

Para la Sala es claro que la solicitud de amparo se dirige contra un acto de trámite. Específicamente, se pretende que se declare la nulidad del auto que ordenó el inicio de un proceso sancionatorio ambiental. Por esta razón pasará, a examinar si las presuntas faltas en que incurrió la entidad demandada han afectado garantías constitucionales, si las mismas pueden ser subsanadas dentro del trámite del mencionado proceso y si dicho acto tiene la potencialidad de definir una situación especial y sustancial dentro de la actuación

administrativa.

Lo anterior por cuanto, si bien la jurisprudencia ha aceptado la aplicabilidad de la acción de tutela en estos casos, ha sido más rigurosa en la configuración de las subreglas que permitan concluir su procedencia. Ello, por cuanto si bien los actos de trámite no son susceptibles de recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa, las irregularidades en que posiblemente pudiera haberse incurrido, pueden ser subsanadas dentro del trámite del respectivo proceso y en caso de no ocurrir así, podrán ser en todo caso alegadas cuando el afectado decida hacer uso de las acciones contenciosas administrativas contra la decisión final.

Según la Corporación Ecuestre Bacatá, la entidad demandada al adelantar diligencias averiguatorias de oficio sin mediar la comunicación a la corporación que exige el artículo 28 del C.C.A. con anterioridad a la expedición del auto que dispuso el inicio del proceso sancionatorio y al no efectuar la indagación preliminar consagrada en el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, la privó de la posibilidad de introducir, a tiempo, en el trámite sancionador ambiental, elementos de juicio objetivos e idóneos en punto de demostrar la inexistencia de la conducta infractora, se le impidió de la posibilidad real y efectiva de contradecir y desvirtuar en descargo, los resultados de las diligencias de verificación efectuadas por funcionarios de la Dirección de Control de la Secretaría de Ambiente de Bogotá, en particular los que registra el concepto técnico DCA 2011 CTE2369 de fecha 31 de marzo de 2011, y, de aducir, llegado el caso, en su favor, circunstancias atenuantes que solo se pueden hacer valer previo al comienzo del mencionado proceso.

Para la Corte, la acción de tutela presentada por la Corporación Ecuestre Bacatá, no resulta procedente, por las siguientes razones:

-La irregularidad que al decir de la Corporación Ecuestre Bacatá incurrió la Secretaría Distrital de Ambiente, al adelantar diligencias averiguatorias de oficio sin mediar la comunicación a la corporación que exige el artículo 28 del C.C.A., con anterioridad a la expedición del auto que dispuso el inicio del proceso sancionatorio y que, en su criterio, no le permitió ejercer el derecho de defensa no puede ser de recibo, por las siguientes consideraciones:

* De acuerdo con la normatividad que rige el mencionado procedimiento, la entidad demandada practicó dos visitas técnicas, los días 26 de febrero y 11 de marzo de 2011, siendo la primera, infructuosa, toda vez que no se permitió la entrada de la autoridad administrativa al predio y, la segunda, que al ser atendida por un socio de la entidad, permite colegir que la accionada, sí tenía conocimiento antes de la notificación del auto que se ataca por vía de tutela, de la existencia de la clase de actuación en la que se encontraba involucrada.

* Iniciado el proceso sancionatorio después de efectuada la valoración de la información, que en este caso reposa en el concepto técnico N° 2011CTE2369, de fecha 31 de marzo de 2011, y una vez verificados los hechos constitutivos de infracción, la Secretaría Distrital de Ambiente, profirió el 30 de mayo de 2011, el Auto N° 2257 por medio del cual se formularon los cargos en el proceso sancionatorio ambiental contra la Escuela Ecuestre Bacatá, a partir del cual, de acuerdo con la Ley 1333 de 2009, da lugar a las etapas reclamadas por el demandante, esto es, la posibilidad de rendir descargos y la etapa probatoria.

- No se le puede endilgar vulneración de ningún derecho fundamental a la Secretaría Distrital de Ambiente, al no efectuar en el caso que se examina, la indagación preliminar de que trata el artículo 17 de la Ley 1333 de 2009, pues de conformidad con lo dispuesto en dicho precepto, dicha etapa es opcional o facultativa y tiene como objetivo aclarar las dudas que persisten una vez analizado el informe técnico y que se relacionan con la ocurrencia de la conducta, si aquella es constitutiva de infracción a las normas ambientales, o si configura daño ambiental, la identificación plena de los presuntos infractores o sobre si actuó al amparo de causal eximente de responsabilidad.

A dicha determinación llegó la autoridad accionada, una vez analizó el informe técnico sancionatorio N° 2011CTE2369 de fecha 31 de marzo de 2011 en el que se consignó lo encontrado en la visita técnica de verificación realizada a la corporación, el 11 de marzo de 2011 y en el que se recomendó: “considerando el impacto analizado y teniendo en cuenta que no se conocen las características de la obra que se desarrolla en el predio y que ha afectado y puede seguir afectando la vegetación y en general el ecosistema presente, se solicita como medida preventiva la suspensión de toda actividad que se realice en el predio

hasta que el presunto contraventor muestre el estado inicial del área presuntamente afectada, cuantifique el daño que se está causando y presente el diagnóstico del estado actual de la vegetación. No obstante el presunto contraventor podrá iniciar el trámite para la obtención de los permisos que requiere el tipo de obra que viene desarrollando.”

-Con todo, se concluye que el Auto N° 2144, de mayo 16 de 2011, no fue fruto de una actuación abiertamente irrazonable o desproporcionada por parte de la entidad accionada, con lo cual no se pueda predicar la vulneración de las garantías establecidas en la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, esta Sala de Revisión confirmará el fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, el 21 de julio de 2011, mediante el cual ratificó la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, el 8 de junio de 2011, en el trámite de la acción de tutela promovida por la Escuela Ecuestre Bacatá contra la Secretaría Distrital de Ambiente

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Veintitrés Civil del Circuito de Bogotá, el 21 de julio de 2011, mediante el cual, a su vez, ratificó la decisión adoptada por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil Municipal de Bogotá, el 8 de junio de 2011, en el trámite de la acción de tutela promovida por la Escuela Ecuestre Bacatá contra la Secretaría Distrital de Ambiente

Segundo.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-166/12

Referencia: expediente T-3178294

Acción de tutela instaurada por la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá contra la Secretaría Distrital de Ambiente

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta corporación, me permito disentir del fallo adoptado por la Sala Cuarta de Revisión dentro del expediente de la referencia, ya que considero que se debió haber concedido la protección del derecho invocado por la actora. Las razones que apoyan mi postura son las siguientes:

1.- En resumen, la Corporación Bacatá ha requerido la intervención del juez constitucional para que imparta las órdenes necesarias para proteger el derecho fundamental al debido

proceso.

Manifiesta que en mayo de 2011 fue notificada de un acto administrativo proferido por la Secretaría Distrital de Ambiente, sobre el inicio de un proceso sancionatorio ambiental. Allí se enteró de que la Dirección de Control Ambiental había efectuado dos visitas al predio de la Corporación Ecuestre y que se había expedido un concepto técnico en el que se evidenciaba la afectación de la vegetación nativa y el incumplimiento de unas normas de silvicultura.

Aduce el desconocimiento de su derecho ya que no le fue notificado el inicio de la actuación administrativa en los términos del artículo 28 del CCA, no se efectuó la indagación preliminar contemplada en la ley 1333 de 2009 y no se le permitió ejercer su derecho de defensa en el despliegue de la actividad probatoria. Advierte que no cuenta con otro medio de defensa judicial atendiendo que contra los actos de trámite no procede ningún recurso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.- De acuerdo a la sentencia T-166 de 2012 la acción de tutela es improcedente debido a que la Corporación Ecuestre conocía la existencia del proceso sancionatorio, teniendo en cuenta que previo a la expedición Auto de apertura se efectuaron dos visitas técnicas. También esgrime que los actos de la Secretaría se ajustan a las etapas de la Ley 1333 de 2009, dando la posibilidad de rendir descargos y participar de la recolección de pruebas. Agrega que la ejecución de una indagación preliminar no es obligatoria y que no practicarla no desconoce el debido proceso.

3.- Fundamentos del salvamento de voto.

3.1.- La sentencia T-166 de 2012 declara la improcedibilidad del amparo presentado por la Corporación Ecuestre, aunque -sin explicación- termina resolviendo de fondo el asunto. A pesar de que uno de los capítulos desarrolla las garantías adscritas al derecho al debido proceso, el fallo no profundiza los parámetros constitucionales que rigen los trámites sancionatorios. Para este efecto, atendiendo que buena parte de los reparos de la actora se refieren a la vulneración del derecho a la defensa, considero que era imprescindible referirse a la sentencia C-595 de 2010 en la que se estudió una demanda contra el parágrafo del artículo 1º y el parágrafo 1º del artículo 5º de la Ley 1333 de 2009, "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones." En esta providencia se explicó lo siguiente:

“De esta manera, este Tribunal ha señalado que las garantías del debido proceso penal o los principios del derecho penal son aplicables con ciertos matices a las demás formas de actividad sancionadora del Estado, conforme a las diferencias establecidas.²⁶ En efecto,²⁷ “mientras en el derecho penal las garantías del debido proceso tienen su más estricta aplicación, ya que en éste no solamente se afecta el derecho fundamental a la libertad sino que, además, sus mandatos se dirigen a todas las personas, en otros ámbitos sancionatorios su aplicación es atenuada en razón de la naturaleza de la actuación, de los fines que se persiguen con ella y del hecho de que sus normas operan en ámbitos específicos, actividades o profesiones para las que se han establecido determinados deberes especiales²⁸.”

(...)

Recientemente la doctrina especializada expone que dentro de los principios más trascendentales en el derecho sancionatorio pueden destacarse: i) el principio de legalidad, ii) el principio de tipicidad, iii) el debido proceso, iv) el derecho de defensa, v) el derecho a no declarar contra sí mismo, vi) el principio de presunción de inocencia, vii) el principio in dubio pro reo, viii) el principio de la prohibición de las sanciones de plano, ix) el principio de contradicción, x) principio de imparcialidad, xi) el principio de razonabilidad, xii) el principio de la prohibición de la analogía, xiii) el principio nulla poena-sine lege, xiv) principio del non bis in idem, xv) el principio de no retroactividad de la ley, xvi) el principio de favorabilidad, xvii) el principio del caso fortuito o de la fuerza mayor, xviii) el principio solve et repete, xix) el principio de prohibición de imponer sanciones privativas de la libertad, xx) el principio prohibitivo de la reformatio in pejus, xxi) el principio de culpabilidad, xxii) el principio de la personalidad de las sanciones o dimensión personalísima de la sanción, xxiii) el principio de proporcionalidad, y xxiv) el principio de oportunidad.²⁹

De igual modo, debe acogerse como principios aplicables a la función administrativa: i) la igualdad, ii) la moralidad, iii) la eficacia, iv) la economía, v) la celeridad, vi) la imparcialidad y vii) la publicidad (artículo 209 superior).³⁰”

Lo anterior constituye el listado del conjunto de deberes que debe cumplir la administración para que una sanción sea legítima y no haga parte de la arbitrariedad. Principalmente, obligan a que se acaten todas las etapas previstas en la ley, a que el fundamento de toda acusación haya sido establecido previamente por el Congreso y a que se permita la

participación de los investigados o, en otras palabras, que no se adelanten diligencias que los puedan perjudicar sin haber sido enterados y citados.

3.2.- Así las cosas, aunque estoy de acuerdo que en la ley no se encuentra previsto el trámite obligatorio de una indagación preliminar³¹, considero que en este caso ello era procedente y que era imperativa la aplicación de la protección consignada en el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo³². En efecto, nada en la ley 1333 de 2009 impedía el empleo de esa disposición. Por el contrario, en aras de garantizar la legalidad del procedimiento y los derechos de contradicción y de defensa, la Secretaría demandada debía comunicar la existencia del procedimiento administrativo y la realización de las visitas técnicas, en los términos del segundo inciso del artículo 17 de esa norma:

“La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.”

Salvo que se desconozca el nombre o la ubicación de los presuntos infractores, la naturaleza de la función administrativa exige la publicidad de todos los actos que componen el proceso sancionatorio, incluyendo aquellos preliminares o preparatorios, máxime cuando en ellos se recolectarán pruebas trascendentales. Indirectamente, la decisión de la que me aparto permite la gestión de actuaciones secretas en contravía de los principios contenidos en el artículo 209.

Con todo, en la sentencia T-166 de 2012 se plantea que la actora sí tenía conocimiento de las averiguaciones adelantadas por la Secretaría Distrital de Ambiente, debido a la ejecución de las visitas técnicas del 26 de febrero y del 11 de marzo de 2011. En su lugar, estimo importante advertir que dichas visitas debieron comunicarse previa o concomitantemente al representante legal, con el objeto de garantizar que la actuación no se efectuara unilateralmente, sin la participación de quienes fueron señalados en la queja anónima.

Adicionalmente, el fallo expone que en las siguientes etapas del proceso sancionatorio la demandante puede hacer valer su derecho de defensa y puede presentar las pruebas que considere necesarias. Este planteamiento es solo parcialmente cierto, ya que en realidad

desconoce que los elementos de juicio recaudados en las visitas técnicas pueden ser modificados o perdidos por el paso del tiempo y muy posiblemente no podrán ser discutidos en un evento posterior.

Así las cosas presento mi salvamento de voto, apartándome respetuosamente de la decisión plasmada en el fallo referido, teniendo en cuenta que considero que en el presente caso la acción de tutela era procedente y se debía conceder la protección del derecho al debido proceso, por cuanto la demandada desconoció gravemente el derecho a la defensa y contradicción de la Escuela Ecuestre Bacatá.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 La Secretaría Distrital de Ambiente, señaló que la actuación administrativa que se controvierte por vía de tutela se tramitó de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley con fundamento en la reseña de las actuaciones desplegadas que presentó en los siguientes términos:

1. Atendiendo la queja interpuesta ante la Secretaría Distrital de Ambiente, la ingeniera Francly Helena Sánchez, profesional de la Subdirección de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre de la Secretaría de Ambiente, visitó el predio el día 26/02/2011. No se pudo ingresar al mismo debido a que nadie respondió, por lo cual se levantó un acta dejando constancia de la visita.

En la visita técnica se encuentra:

Dentro del predio se encuentra una masa boscosa conformada por fustales (eucalipto, pino, urapán y acacia negra), vegetación nativa, latizales y brinzales los cuales fueron afectados en gran parte por la construcción de un entremado de senderos que se extienden a lo largo del perímetro del (SIC) la corporación y se interconectan. El ancho de los senderos es de 4 metros aproximadamente y una longitud aproximada de 800 metros, durante el recorrido se

observan zonas en las cuales se ha aserrado madera y árboles recién talados. El señor Alejandro Barrera manifiesta que los árboles fueron talados porque representaban riesgo, la afectación a la masa boscosa se da a nivel de fustales, latizales y brinzales siendo generalizada en la totalidad de los senderos construidos.

De acuerdo con la información suministrada a la SDA por los señores Juan Manuel Duque y Fernando Gómez en calidad de socios de la Corporación, las actividades realizadas fueron hechas presuntamente por orden del señor Carlos Esteban Jaramillo en calidad de Representante Legal de la Corporación Escuela Ecuestre Bacatá. Igualmente, en el momento de la visita, se encontraron residuos vegetales correspondientes a madera aserrada, que fue movilizadas del sitio. Revisado el Sistema de Información Ambiental de esta entidad, no se encuentra solicitud de evaluación técnica de arbolado urbano, ni solicitud de salvoconducto de movilización de madera.

De acuerdo con lo observado en el recorrido realizado el día 11/03/2011, se evidencia la afectación de vegetación nativa característica de diferentes estados sucesionales correspondientes a brinzales, latizales y fustales según su edad, así como la tala de árboles aislados de especies exóticas como eucalipto, pino y acacia. El tipo de vegetación nativa que se observa en el predio, que no fue afectada y se encuentra aledaña a la obra realizada, presenta condiciones similares a la vegetación del inventario florístico realizado por el IDU (2010) en un área denominada AP3, localizado, al igual que el predio visitado, en los cerros de Suba.

Puede inferirse que la vegetación nativa afectada en el predio es similar a la del AP3, con base en que corresponden a la misma ecoclina vertical, donde las características ecofisiológicas de la población vegetal son similares.

En el cerro de La Conejera es posible encontrar formaciones vegetales similares a los bosques de planicie encontramos el espino coronado (*Duranta mutisii*) y Raque (*Vallea stipularis*), así como otras especies como el garrocho (*Viburnum triphyllum*), espino (*Berberis* sp.), pasto cortadera (*Cortadera* sp.) y laurel de cera (*Myrica parvifolia*).

Lo encontrado en la visita descrita en el numeral anterior, se registra en el concepto técnico N° 2011CTE2369 del 31 de marzo de 2011.

5. El citado concepto fue acogido por el auto 2144 de 2011; de conformidad con lo establecido en el Art. 18 de la Ley 1333 de 2009; el cual consagra este trámite, previo a la formulación de cargos dentro del proceso sancionatorio.

6. Continuando con el trámite del proceso, la Dirección de Control Ambiental ha emitido el auto N° 2257 del 30 de mayo de 2011; el cual, una vez notificado en debida forma, da lugar a las etapas procesales reclamadas por el accionante, es decir, la presentación de descargos, la solicitud de pruebas y contradicción de las mismas.

2 Ver, Sentencia T-1095 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Ver, Sentencia C -597 de 2003, entre otras.

4 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

5 Sentencia T-982 de 2004. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

7 Ver, Sentencia T-909 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

8 Ver, artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

9 “Sentencia T-1121 de 2003.M.P. Álvaro Tafur Galvis.”

10 Op cit.

11 Ver, Sentencia T-433 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

12 Ver, Sentencia T-007 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Ver, Sentencia T-007 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

14 Ver, Sentencia T-225 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

15 Ver, Sentencia T-1316 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

16 Op cit.

17 Ver, Sentencia C-339 de 1996. M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez

18 Ibídem.

19 Sentencia C-557 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

20 Ver, Sentencia T-961 de 2004. M.P. Clara Inés Vargas Hernández

22 Véanse, las sentencias SU-201 y SU-202 de 1994.

23 Ver, Sentencia T-418 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

24 Sentencia SU-201 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

25 Textualmente dice este artículo:

“ARTÍCULO 17. INDAGACIÓN PRELIMINAR. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.

La indagación preliminar tiene como finalidad verificar la ocurrencia de la conducta, determinar si es constitutiva de infracción ambiental o si se ha actuado al amparo de una causal de eximentes de responsabilidad. El término de la indagación preliminar será máximo de seis (6) meses y culminará con el archivo definitivo o auto de apertura de la investigación.

La indagación preliminar no podrá extenderse a hechos distintos del que fue objeto de denuncia, queja o iniciación oficiosa y los que le sean conexos.”

26 Sentencias C-599 de 1992, T-145 de 1993, C-597 de 1996, C-506 de 2002, C-827 de 2001, C-616 de 2002, C-530 de 2003 y SU.1010 de 2008.

27 Sentencia SU.1010 de 2008.

28 En el mismo sentido, en la sentencia T-145 de 1993 la Corte sostuvo: “El Constituyente colombiano hizo extensivo el derecho al debido proceso a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas (CP 29). Las garantías mínimas del debido proceso penal son

aplicables, con algunas atenuaciones, a las actuaciones administrativas sancionatorias. (...) La no total aplicabilidad de las garantías del derecho penal al campo administrativo obedece a que mientras en el primero se protege el orden social en abstracto y su ejercicio persigue fines retributivos, preventivos y resocializadores, la potestad sancionatoria de la administración se orienta más a la propia protección de su organización y funcionamiento, lo cual en ocasiones justifica la aplicación restringida de estas garantías - quedando a salvo su núcleo esencial - en función de la importancia del interés público amenazado o desconocido”.

29 Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Jaime Ossa Arbeláez. Segunda Edición. Legis. 2009. Págs. 187 a 424.

30 Ver, artículo 3º de la Ley 489 de 1998.

31 Al respecto, la ley 1333 de 2009 establece lo siguiente: “ARTÍCULO 17. INDAGACIÓN PRELIMINAR. Con el objeto de establecer si existe o no mérito para iniciar el procedimiento sancionatorio se ordenará una indagación preliminar, cuando hubiere lugar a ello.”

32 Dice la norma: “Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma.

En estas actuaciones se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35.”