

T-173-97

Sentencia T-173/97

ACCION DE TUTELA-Improcedencia sobre actuación administrativa concluida/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE SANTANDER-Notificación apertura de investigación

El demandante intervino dentro de las actuaciones administrativas y tuvo pleno conocimiento de ellas, hasta el punto que le fue notificado personalmente el acto administrativo que le impuso la sanción y contra el mismo interpuso el recurso de reposición. Aunque sostiene que no se le notificó la apertura de la investigación, la realidad procesal muestra que tenía conocimiento de la misma, como lo revelan las variadas intervenciones que realizó en las diferentes diligencias y actuaciones que surtieron dentro de los procesos gubernativos. Nunca el peticionario cuestionó la validez de las referidas actuaciones mediante la proposición de nulidades. Solamente ahora alega al instaurar la tutela, en forma tardía, cuando ya dichos procesos se encuentran concluidos, una presunta irregularidad por falta de notificación del referido acto procesal que, de haber ocurrido, se encontraría saneada por su conducta concluyente, al haber intervenido en dichas actuaciones sin haber hecho reclamación alguna oportunamente.

Referencia: Expediente T-112.102

Peticionario: Alberto Luis Suárez Santos

Procedencia: Consejo de Estado

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., abril cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurada por Alberto Luis Suárez Santos contra la Corporación Autónoma Regional de Santander -CAS- y el Alcalde del municipio de Curití, con

fundamento en las atribuciones que le otorgan los artículos 86 inciso 2° y 241- 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. Los hechos.

Según los antecedentes consignados en el escrito mediante el cual se impetra la acción de tutela y los documentos que obran dentro del proceso, los hechos que le dieron origen se resumen de la siguiente manera:

a) La Unidad de Investigación y Gestión Ambiental del INDERENA inició una investigación contra Luis Alberto Suárez Santos, propietario de las Granjas Avícolas Cayitas I y II, originada en quejas presentadas por personas que denunciaron la existencia de malos olores en el área cercana a las instalaciones de la referida granja.

La resolución 336 fue notificada personalmente al demandante.

c) La mencionada medida administrativa fue impugnada por el demandante, con la interposición del recurso de reposición, recurso que fue desatado mediante la resolución No.707 de 1994.

Previamente a la decisión del recurso se practicó una visita de inspección en las instalaciones de las granjas y los resultados de la misma se consignaron en el concepto técnico No. 140 del mes de noviembre de 1994, en el cual se expresa :

“1 El señor ALBERTO LUIS SUAREZ SANTOS, cumplió con las exigencias establecidas en el artículo Primero y Tercero de la Resolución 336 de junio 16/94”.

“Corresponde al proyecto Recurso Hídrico establecer la legalidad del uso del agua, de acuerdo con los documentos presentados”.

“2. Se recomienda exigir a Granjas Avícolas Cayita I y II el cumplimiento del mantenimiento de un área forestal protectora en una faja no inferior a 30 m. al lado de la quebrada Curití y Quebrada Mararaya, por lo tanto el galpón que se encuentra ubicado dentro de esta zona debe ser relocalizado”.

En la resolución 707/94 se confirmó lo decidido en la providencia recurrida con respecto a la necesidad de tramitar la concesión de aguas y se exigió al actor dar cumplimiento a la recomendación 2) del aludido concepto técnico.

d) Posteriormente, a raíz de nuevas quejas en las cuales se denunciaba la existencia de una grave contaminación ambiental, debido al irregular funcionamiento de las citadas granjas, se inició la actuación administrativa de que da cuenta el expediente 84/95.

En dicha actuación se pudo establecer que el demandante Suárez Santos no había dado cumplimiento a las obligaciones impuestas por el Inderena sobre la necesidad de tramitar y obtener la concesión de aguas, de relocalizar el galpón ubicado dentro de la zona forestal protectora y de establecer un sistema adecuado para la disposición de residuos sólidos (animales muertos), por no contarse con horno crematorio para tal fin.

e) Según la resolución 075 del 13 de febrero 1996, la Corporación Autónoma Regional del Santander -CAS- luego de ordenar la acumulación de los expedientes 08 y 084 de 1995, impuso al demandante una multa de \$1.421.250.00, ordenó la demolición del galpón ubicado dentro de la zona forestal protectora, le impuso la obligación de sembrar 400 árboles de especies propias de la región en un plazo de 30 días y lo conminó a que obtuviera la concesión de aguas requeridas para el funcionamiento de las granjas.

Recurrida en reposición la referida decisión, fue confirmada mediante resolución No. 148 del 26 de marzo de 1996.

f) Según los términos de la demanda el auto de fecha 12 de septiembre de 1995, mediante el cual la CAS dispuso iniciar la investigación no fue notificado, con lo cual, dice el demandante, “se me privó así de toda la posible defensa, quebrantándose, por no aplicarlo el artículo 28 de la Constitución Política”.

g) Los actos administrativos sancionatorios antes referenciados fueron demandados en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con fecha 25 de julio de 1996, ante el Tribunal Administrativo de Santander.

h) El demandante puso en conocimiento del alcalde de Curití la existencia de la acción contenciosa administrativa promovida contra las decisiones de la Corporación, pero no

obstante ello le informó, por conducto del secretario del Despacho, que la medida de demolición sería cumplida el día 22 de agosto de 1996.

2. Pretensiones.

Por considerar que con motivo de las actuaciones reseñadas, cumplidas por el INDERENA y la Corporación Autónoma Regional del Santander -CAS- se le ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso el actor impetra la tutela de este derecho, como mecanismo transitorio para impedir un perjuicio irremediable y, en tal virtud, solicita que “no se apliquen las citadas resoluciones mientras se tramita el proceso contencioso administrativo radicado con el número 12067”, que cursa ante el Tribunal Administrativo de Santander.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia del 4 de septiembre de 1996, desestimó las pretensiones del demandante al considerar que no hubo desconocimiento del derecho de defensa, pues en relación con el acto administrativo contentivo de las medidas sancionatorias “tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa como en efecto lo hizo al interponer el recurso pertinente”.

Según el Tribunal al demandante, “se le requirió en agosto 23 de 1995 para que diera solución a los problemas de contaminación que se estaban presentando con el funcionamiento de los planteles avícolas denominados Cayita I y Cayita II, contestando en septiembre 29 del mismo año las razones por las cuales consideraba que no estaba infringiendo la ley”. Y, adicionalmente, que “habiéndose practicado una visita a las instalaciones el 16 de enero de 1996 por parte de un funcionario de saneamiento ambiental de la Secretaría de Salud de Santander, el accionante debió enterarse de la investigación que cursaba en su contra”.

2. El Consejo de Estado, al desatar la impugnación contra la referida sentencia, en fallo del 26 de septiembre de 1996, confirmó el pronunciamiento del Tribunal, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

- El 16 de julio de 1994 se le comunicó al demandante por el Inderena, la resolución No. 336 de la misma fecha, mediante la cual se le imponía las obligaciones de tramitar, la respectiva

licencia sanitaria de funcionamiento, el permiso del uso de aguas para las diferentes actividades en la planta avícola, de hacer el diseño para la disposición de líquidos domésticos y de efectuar la localización de las construcciones de la empresa.

El 5 de septiembre de 1994 el accionante envió a la Dirección Regional del Inderena una comunicación señalando la forma en que dice haber dado cumplimiento a la resolución mencionada. En tal virtud, advierte el Consejo que el demandante pretende revivir “circunstancias que no podría invocar ahora, porque como lo ha sostenido la jurisprudencia la acción de tutela no sirve para remediar las falencias en la actuación de las partes en los procesos judiciales, ni para sustituir el ejercicio de un medio judicial que no se utilizó correctamente o dentro del término correspondiente, pues su naturaleza es eminentemente residual y subsidiaria”.

Y adicionalmente señala:

“No se ha establecido por lo demás que en las actuaciones tanto del Inderena como de la Corporación Autónoma Regional de Santander se hubiera desconocido algún trámite procesal que coarte los derechos del accionante o las garantías constitucionales fundamentales; por el contrario, se le dio un término prudencial para corregir la contaminación ambiental sin que lo hubiera hecho”.

“...como el actor ejercitó todos los medios de defensa establecidos por la ley a su favor con resultados negativos, no se puede predicar la existencia de “vías de hecho” en la actuación de los organismos administrativos, máxime si se tiene en cuenta que realizó la actividad procesal pertinente en defensa de sus intereses”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

El peticionario de la tutela solicita la protección del derecho fundamental al debido proceso, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y en tal virtud pretende la inaplicación, mientras se adopta por la jurisdicción de lo contencioso administrativo la decisión correspondiente, de la resolución 075 del 13 de febrero de 1996, confirmada por la resolución 148 del 26 de marzo del mismo año.

2. Aspectos a considerar para la solución del problema.

Para resolver el problema jurídico planteado la Sala debe considerar dos aspectos: el primero, la definición de la procedencia de la acción de tutela frente a la existencia de la acción contencioso administrativo, como mecanismo alternativo de defensa judicial, y la compatibilidad entre la tutela y la suspensión provisional del acto administrativo, y el segundo, la procedencia de la tutela en el caso concreto.

3. La Corte Constitucional, a través de la sentencia de unificación de jurisprudencia SU-039/971 se pronunció sobre la compatibilidad entre la acción de tutela y la acción contencioso administrativa contra actos administrativos, en los siguientes términos:

“e) Considera la Corte que es necesario precisar su jurisprudencia, en relación con la compatibilidad entre la acción de tutela y las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional del acto administrativo. Con tal propósito expone las siguientes consideraciones:

- Procede la tutela como mecanismo definitivo, cuando la persona afectada en su derecho fundamental no cuenta con acción contenciosa administrativa, como en el caso de los actos preparatorios o trámite y de ejecución o de los actos policivos no administrativos”.

“- También procede la tutela como mecanismo definitivo, en el evento de que no sea posible a través de la acción contenciosa administrativa, controvertir la violación del derecho fundamental o dicha acción se revela insuficientemente idónea o ineficaz para la efectiva protección del derecho. Esta fue la situación analizada por la Corte en la sentencia T-256/952, en relación con los concursos de mérito para acceder a cargos públicos de carrera”.

“- Procede la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando el afectado en su derecho fundamental dispone de acción contenciosa pero no procede la suspensión provisional, según los términos del art. 152 del C.C.A.. Sin embargo, es preciso aclarar que según la legislación vigente, la suspensión provisional es admisible en todos los casos en que se impugna un acto administrativo. Por tanto, hay que entender que la no procedencia de la suspensión provisional se refiere a los casos en que se ejercitan acciones que no involucran la anulación de actos administrativos (contractuales o de

reparación directa)".

"- Igualmente es viable la tutela como mecanismo transitorio, cuando el interesado dispone de la acción contenciosa administrativa y la suspensión provisional es procedente, por las siguientes razones:

1) Según la letra a) del art. 152 de la Constitución, la regulación de los "derechos y deberes fundamentales de las personas de los procedimientos y recursos para su protección" corresponde al Congreso a través de una ley estatutaria. El decreto 2591 de 1991 dictado en uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el art. 5 transitorio de la Constitución, es análoga a una ley estatutaria y, en todo caso ley especial, que deben aplicar los jueces de la jurisdicción constitucional de la tutela".

"Con la finalidad de asegurar la efectiva protección de los derechos constitucionales fundamentales dicho decreto contempla en el art. 7 la adopción de medidas provisionales, cuando el juez expresamente lo considera necesario y urgente para proteger el derecho, en cuyo caso "suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere". También podrá el juez de oficio o a petición de parte "dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar a que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso" (inciso final art. 7)".

"Así mismo el inciso final del art. 8, transcrito anteriormente, permite ejercer la tutela como mecanismo transitorio conjuntamente con las acciones contencioso administrativas".

"2) La institución de la suspensión provisional tiene un rango constitucional, conforme al art. 238 que dice:

"La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial".

"En los términos del art. 152 del C.C.A., norma anterior a la Constitución de 1991, la suspensión provisional es procedente bajo los siguientes supuestos:

Que las medidas se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito

separado, presentado antes de que sea admitido”.

“Si la acción de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud”.

“Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar el actor”.

“3) A diferencia de la acción de tutela que persigue la efectiva protección de los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados, la suspensión provisional, se encuentra estructurada bajo la concepción muy limitada de ser una medida excepcional, con base constitucional pero con desarrollo legal, que busca impedir provisionalmente la ejecución de actos administrativos que son manifiestamente violatorios del ordenamiento jurídico y cuando en algunos casos, además, su ejecución pueda ocasionar perjuicios a una persona. Dicha institución, en consecuencia, fue concebida como mecanismo de protección de derechos con rango legal, sin que pueda pensarse de modo absoluto que eventualmente no pueda utilizarse como instrumento para el amparo de derechos constitucionales fundamentales; pero lo que si se advierte es que dados los términos estrictos en que el legislador condicionó su procedencia, no puede considerarse, en principio, como un mecanismo efectivo de protección de dichos derechos. En efecto:

La confrontación que ordena hacer el art. 152 del C.C.A. entre el acto acusado y las normas que se invocan como transgredidas, es de confrontación prima facie o constatación simple, porque el juez administrativo no puede adentrarse en la cuestión de fondo, de la cual debe ocuparse la sentencia que ponga fin al proceso. En cambio, el juez de tutela posee un amplio margen de acción para poder apreciar o verificar la violación o amenaza concreta del derecho constitucional fundamental, pues no sólo constata los hechos, sino que los analiza y los interpreta y determina a la luz del contenido y alcance constitucional del derecho si procede o no el amparo impetrado. De manera que la suspensión provisional opera mediante una confrontación directa entre el acto y la norma jurídica, generalmente contentiva de una proposición jurídica completa, que se afirma transgredida, así puedan examinarse documentos, para determinar su violación manifiesta; en cambio, cuando se trata de

amparar derechos fundamentales el juez de tutela se encuentra frente a una norma abierta, que puede aplicar libremente a través de una valoración e interpretación amplia de las circunstancias de hecho”.

“No fue la intención del Constituyente ni la del Legislador consagrar una prevalencia de la suspensión provisional sobre la acción de tutela, pues ambas operan y tienen finalidades diferentes. Por el contrario, en razón de su finalidad se reconoce a la tutela, como mecanismo destinado a asegurar el respeto, vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, cierta prevalencia sobre la suspensión provisional del acto administrativo, hasta el punto que es procedente instaurar conjuntamente la acción de tutela y la acción contencioso administrativa y dentro del proceso a que da lugar aquélla se pueden adoptar, autónomamente, medidas provisionales”.

“No puede pensarse que el legislador al regular un mecanismo de protección de los derechos en un momento dado, automáticamente elimine o excluya otros instrumentos de amparo, pues pueden existir instrumentos de protección simultáneos y concurrentes, si ellos, a juicio del legislador, conducen a la finalidad constitucional de lograr la efectividad de aquéllos”.

“La acción de tutela y la suspensión provisional no pueden mirarse como instrumentos de protección excluyentes, sino complementarios. En tal virtud, una es la perspectiva del juez contencioso administrativo sobre viabilidad de la suspensión provisional del acto, según los condicionamientos que le impone la ley, y otra la del juez constitucional, cuya misión es la de lograr la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales. Por consiguiente, pueden darse eventualmente decisiones opuestas que luego se resuelven por el juez que debe fallar en definitiva el asunto; así bajo la óptica de la regulación legal estricta el juez administrativo puede considerar que no se da la manifiesta violación de un derecho fundamental y sin embargo el juez de tutela, que si puede apreciar el mérito de la violación o amenaza puede estimar que esta existe y, por ende, conceder el amparo solicitado”.

(...)

4. El caso concreto.

4.1. Para resolver el problema concreto suscitado en el presente caso, la Sala debe analizar si existió o no la violación del debido proceso del peticionario y, consecuentemente,

si es procedente conceder la tutela para evitar un perjuicio irremediable.

4.2. La Sala comparte plenamente los razonamientos que hacen los juzgadores de instancia en el sentido de que el demandante intervino dentro de las actuaciones administrativas reseñadas y, por consiguiente, tuvo pleno conocimiento de ellas, hasta el punto que le fue notificado personalmente el acto administrativo que le impuso la sanción y contra el mismo interpuso el recurso de reposición que fue resuelto desfavorablemente, agotándose de este modo la vía gubernativa.

4.3. Aunque el peticionario sostiene que no se le notificó la apertura de la investigación, la realidad procesal muestra que tenía conocimiento de la misma, como lo revelan las variadas intervenciones que realizó en las diferentes diligencias y actuaciones que surtieron dentro de los respectivos procesos gubernativos, especialmente en las visitas de orden técnico que se practicaron en las granjas avícolas.

Nunca el peticionario cuestionó la validez de las referidas actuaciones mediante la proposición de nulidades. Solamente ahora alega al instaurar la tutela, en forma tardía, cuando ya dichos procesos se encuentran concluidos, una presunta irregularidad por falta de notificación del referido acto procesal que, de haber ocurrido, se encontraría saneada por su conducta concluyente, al haber intervenido en dichas actuaciones sin haber hecho reclamación alguna oportunamente.

5. En las condiciones descritas resulta imposible admitir que las actuaciones de la Corporación demandadas en tutela, puedan haber dado origen a decisiones sorpresivas en desmedro del pretendido derecho de defensa del actor. Lo ilegítimo no ha sido, como lo censura el actor, la actuación de dicha Corporación, sino la conducta del actor, con la que dio a entender que le importa poco el daño al entorno y los efectos degradantes de la actividad que realiza en sus granjas sobre el ambiente, particularmente sobre las aguas de las quebradas que bordean las instalaciones de las granjas.

Desde 1994, según la Resolución 707 del 19 de Diciembre, se le ordenó la relocalización del

galpón ubicado dentro de la zona forestal protectora de la quebrada Curití, así como también se le conminó para que obtuviera la licencia o concesión de las aguas que utiliza en la explotación, y nada de ello decidió cumplir, de manera que las resoluciones 075 y 148 de 1996, respondieron a esa conducta renuente y a las atribuciones que la ley 99 de 1993 le otorga a la Corporación (art. 31, Nos. 2 y 17).

6. En cuanto a lo que concierne la actuación del alcalde de Curití considera la Corte que ésta es legítima, porque se limitó a cumplir con lo decidido en un acto administrativo que se encuentra en firme y que se debe ejecutar no obstante que se haya demandado su nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues el ejercicio de la acción en estos casos no tiene la virtud de suspender su materialización, a menos que se decrete la suspensión provisional, lo cual no ha ocurrido en el caso que nos ocupa.

No apreciando la Sala la existencia de la violación del derecho al debido proceso, no es viable la concesión de la tutela como mecanismo transitorio para evitar el alegado perjuicio irremediable. Por consiguiente se confirmarán las decisiones de los juzgadores de instancia.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. CONFIRMAR la sentencia de fecha 26 de Septiembre de 1996, proferido por la Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Segunda- Subsección "B" del Consejo de Estado, que confirmó a su vez la sentencia del 4 de septiembre de 1996, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

Segundo. ORDENAR que por Secretaría General de esta Corporación se comuniquen la presente providencia al Tribunal Administrativo de Santander, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

-En comisión-

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

La presente providencia no la firma el H. Magistrado Doctor Carlos Gaviria Díaz, por encontrarse en una comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

2 M.P. Antonio Barrera Carbonell