



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., primero (1°) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 85001-23-33-000-2017-00250-01

Actor: CARLOS JULIO MONDRAGÓN RAMÍREZ

Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA

Asunto: Fallo de segunda instancia

Se pronuncia la Sala sobre la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia del 12 de diciembre de 2017¹, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la improcedencia de la solicitud de amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Con escrito presentado el 24 de noviembre de 2017², el señor Carlos Julio Mondragón Ramírez, actuando en nombre propio, ejerció acción de tutela contra la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía, en adelante CORPORAINOQUÍA, con el fin de reclamar el amparo de su derecho fundamental al debido proceso.

Lo anterior, por cuanto consideró que tal derecho le fue vulnerado por la autoridad mencionada, al haber desistido de la declaración del denunciante en un proceso sancionatorio de índole ambiental en el que el actor es parte denunciada, impidiendo de esta manera ejercer su derecho a la defensa.

2. Hechos

La solicitud de tutela se sustentó en los siguientes hechos que, a juicio de la Sala, son relevantes para la decisión que se adoptará en esta sentencia:

¹ Folios 140 a 144

² Folios 1 a 33



- En medio de un proceso sancionatorio ambiental adelantado en contra del señor Mondragón Ramírez, CORPORINOQUÍA determinó mediante Resolución No. 200.41.12.0409 de 12 de abril de 2012, sancionar al actor por encontrarlo responsable de la tala de dos hectáreas de especies nativas sobre la ronda de protección de un brazo del río Upía, en la vereda Caima Bajo del municipio de Villanueva, Casanare, y negó la recepción de la declaración del denunciante, el señor José Ulfo Salamanca Parra.
- La sanción consistió en: i) el pago de una multa por valor de \$535.600 pesos; y ii) la reforestación de las mismas dos hectáreas afectadas por la tala, con variedades nativas de la región.
- Mediante Resolución No. 200.41.12.1237 del 10 de septiembre de 2012, CORPORINOQUÍA revocó la Resolución del 12 de abril de 2012 y en su lugar dispuso escuchar la declaración del denunciante que inicialmente había negado.
- Posteriormente emitió la Resolución No. 200.41.16.1537 de 9 de noviembre de 2016 mediante la cual resolvió el fondo del asunto, y determinó: i) prescindir de la declaración por cuanto no fue posible notificar al denunciante en la dirección aportada; ii) no tener en cuenta los argumentos esgrimidos por el denunciado, por cuanto los consideró como “*apreciaciones subjetivas*”.
- Posteriormente, CORPORINOQUÍA el 2 de diciembre de 2014 libró mandamiento de pago ejecutivo a cargo del accionante, por valor de \$ 6.464.530, contra el que interpuso recurso de reposición que le fue negado.
- Al momento de hacer efectivo el pago de la sanción, CORPORINOQUÍA liquidó el valor de la multa en \$ 8.645.426, con fecha de corte al 12 de enero de 2017.
- El accionante manifiesta que en el año 2012 dio cumplimiento a la sanción de reforestación, haciendo uso de plantas *acacias*



por cuanto no fue posible encontrar las semillas de especies nativas de la región como dispuso la entidad, y en consecuencia, esta informó al accionante de una nueva multa por el incumplimiento de esta obligación.

3. Fundamentos de la solicitud

A juicio del demandante, Corporinoquia vulneró su derecho al debido proceso en el trámite de la actuación administrativa, comoquiera que no practicó la prueba testimonial decretada e impuso una medida de restauración imposible de cumplir, comoquiera que no existe material de especies nativas para forestar.

Afirmó que con esas sanciones se puso en riesgo su seguridad laboral, su entorno social y familiar y su salud, comoquiera que tiene más de setenta años de edad.

4. Petición de amparo constitucional

A título de amparo se incoaron las siguientes pretensiones:

“(...) solicito al Despacho a su digno cargo que tutele a favor del actor el derecho fundamental al debido proceso, con todos sus componentes, y se obligue a Corporinoquia a cumplir como política de protección y fomento de los bosques naturales e implementar dentro de su política de fomento forestal y conservación a elaborar un plan de establecimiento, manejo y fomento de viveros forestales, asistido por ingenieros forestales y profesionales afines, especialmente viveros de especies nativas en la región y además tengo derecho a la devolución de los dineros robados con sus intereses por fraude procesal.

PRIMERO: Tutelar los derechos fundamentales vulnerados al actor en el derecho al debido proceso (Art. 29).

SEGUNDO: Declarar la imposibilidad del cumplimiento de la obligación de restauración contenida en dicha resolución y se ordene a Corporinoquia a la instalación de viveros forestales y se me haga entrega de las plántulas, sin ningún costo, para la reforestación de las dos hectáreas.

TERCERO: Se declare que Corporinoquia, mediante fraude dentro del proceso de ejecución fiscal, se apropió de las sumas que da la diferencia entre la multa aplicada QUINIENTOS TREINTA Y CINCO MIL SEISCIENTOS PESOS (\$535.600) MCTE y el pago efectivo que se hizo por OCHO MILLONES SEISCIENTOS



**CUARENTA Y CINCO MIL CUATROSCIENTOS VEINTISEIS
PESOS (8.645.426) MCTE. Y se ordene su devolución”³**

5. Trámite de la acción de tutela

Con auto de 30 de noviembre de 2017⁴, el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la solicitud de amparo y ordenó su notificación al actor y a Corporinoquia.

6. Contestaciones

6.1. Corporinoquia

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Corporinoquia afirmó que dentro del proceso sancionatorio se garantizó el debido proceso del señor Mondragón Ramírez, en tanto se surtieron todas las etapas procesales previstas, se resolvieron los recursos y se garantizó su derecho de defensa.

Precisó que la prueba testimonial solicitada por el accionante fue decretada pero no se practicó ante la imposibilidad de ubicar al testigo, y que, en todo caso, dicha prueba fue decretada de oficio pues el investigado en el escrito de descargos, que es la oportunidad procesal para solicitar la práctica de pruebas, no allegó material probatorio, ni solicitó el decreto de alguna de ellas.

Señaló que la tutela no es el mecanismo procedente para controvertir las decisiones adoptadas por una autoridad ambiental en desarrollo de un proceso sancionatorio.

7. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Casanare, mediante sentencia de 12 de diciembre de 2017⁵, declaró la improcedencia de la acción de tutela.

Señaló que no le correspondía al juez de tutela determinar la idoneidad del testimonio como medio probatorio para establecer la sanción impuesta por la autoridad ambiental, ni cuestionar el valor de la multa y que, en todo caso, la decisión se sujetaba a la legislación ambiental.

³ Folios 4 y 5.

⁴ Folio 39.

⁵ Folios 140 a 144.



Finalmente indicó que la tutela es improcedente para discutir el contenido y la legalidad de los actos administrativos proferidos en un proceso sancionatorio ambiental, pues cuenta con los mecanismos judiciales ordinarios para defenderse y que, no se acreditaron especiales circunstancias que configuren un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional.

8. Impugnación

Mediante escrito recibido el 18 de diciembre de 2017, el apoderado de la parte actora⁶ precisó que el señor Mondragón Ramírez solicitó oportunamente como prueba, la declaración del quejoso Ulfo Salamanca y descartó que se tratara de una prueba solicitada de oficio.

Afirmó que el fallo de 12 de diciembre de 2017 se limitó a relacionar los hechos probados por Corporinoquia, sin tener en cuenta los relacionados en la tutela.

Recordó que esa misma Corporación ha señalado que la sola queja no es base para determinar la responsabilidad, por lo que con la decisión se vulneró su derecho al debido proceso.

Frente a la subsidiariedad, indicó que en el proceso sancionatorio se agotó el recurso de reposición en contra del acto vulnerador de sus derechos fundamentales, el cual fue negado bajo la postura del que lo sancionó, por lo que sólo le resta acudir a la acción de tutela. En cuanto al perjuicio irremediable indicó que un embargo sí produce un perjuicio en la persona.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora en contra de la sentencia de 12 de diciembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991 y 1069

⁶ Según poder visible a folio 159



de 2015 y, en el artículo 2º del Acuerdo 55 de 2003 de la Sala Plena de esta Corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si procede confirmar, modificar o revocar la providencia de 12 de diciembre de 2017, emanada del Tribunal Administrativo de Casanare, en el curso de la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Julio Mondragón Ramírez en contra de Corporinoquia, con el fin de reclamar el amparo de su derecho fundamental al debido proceso.

En consecuencia, se analizarán los siguientes aspectos: (i) panorama general de la acción de tutela y (ii) análisis del caso concreto.

3. Generalidades de la acción de tutela

Según el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales siempre que sean violados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los precisos casos en que indica el Decreto 2591 de 1991.

La jurisprudencia constitucional de manera enfática y uniforme ha señalado que la acción de amparo fue instituida como un instrumento de defensa judicial de los derechos fundamentales, dotada de un carácter subsidiario y residual. Lo anterior implica que su ejercicio solo es procedente de manera supletiva, es decir, cuando no sea posible acudir a otro medio de defensa, salvo que se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁷.

4. Caso concreto

En el *sub lite* el accionante considera que sus derechos le fueron vulnerados por la autoridad mencionada, con ocasión de la sanción de carácter ambiental que le fue impuesta, comoquiera que dejó de practicar una prueba testimonial.

⁷ Ver, entre otras, las sentencias de la corte constitucional SU-037 de 2009 y T-764 de 2010.



En primera instancia, el Tribunal Administrativo de Casanare declaró la improcedencia de la solicitud de amparo al encontrar que, entre otras cosas, la tutela es improcedente para discutir el contenido y la legalidad de los actos administrativos proferidos en un proceso sancionatorio ambiental, que el actor cuenta con los mecanismos judiciales ordinarios para defenderse y que, no se acreditaron especiales circunstancias que configuren un perjuicio irremediable que amerite la intervención del juez constitucional.

En el escrito de impugnación el accionante adujo que en el proceso sancionatorio se agotó el recurso de reposición en contra del acto vulnerador de sus derechos fundamentales, el cual fue negado bajo la postura del que lo sancionó, por lo que sólo le resta acudir a la acción de tutela y, en cuanto al perjuicio irremediable, indicó que un embargo sí produce un perjuicio en la persona.

Así las cosas, la Sala advierte que confirmará el fallo impugnado por las razones que pasan a explicarse:

Lo primero que se debe señalar es que la inconformidad del accionante se encuentra, por un lado, en la falta práctica de una prueba al interior de un proceso sancionatorio y, por otra parte, en la decisión final que resuelve sancionarlo con multa y medida de restauración.

Para tal fin, la Sala advierte que el señor Carlos Julio Mondragón Ramírez puede formular sus pretensiones ante el juez ordinario, para que sea éste quien decida sobre la legalidad o no de la actuación administrativa.

En lo concerniente al perjuicio irremediable, la Sala observa que en el escrito de impugnación el actor no desvirtuó los argumentos expuestos por el *a quo* relacionados con la falta de demostración de una circunstancia especial que lo configure

Asimismo, en cuanto al fundamento del perjuicio irremediable que expuso la tutelante en su impugnación, en concreto relacionado con “*la medida de embargo*”, este no es de recibo, toda vez que se trata de un asunto que también ha de exponer ante el juez ordinario.



Por lo expuesto, la vía ordinaria y eficaz para las pretensiones de la accionante es acudir a un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y no la acción de tutela, que como bien es sabido constituye un mecanismo excepcional para la protección de los derechos fundamentales y no una tercera instancia judicial.

La Sala insiste en el carácter subsidiario de la acción de tutela, por lo que no puede el juez desplazar o suplantar los mecanismos judiciales ordinarios con los que cuentan los ciudadanos, máxime cuando estos son idóneos y eficaces.

Así las cosas, en atención a las razones expuestas por la Sala, resulta evidente que en el *sub examine* no procede la intervención del juez constitucional, razón suficiente para confirmar la sentencia de primera instancia que declaró improcedente la solicitud de amparo de la referencia.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

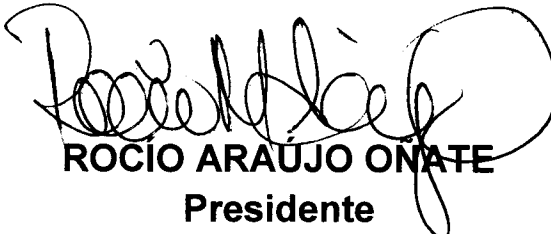
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 12 de diciembre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare.

SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los terceros intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ROCÍO ARAUJO ONATE
Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RÚBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

