

JUZGADO VEINTICINCO CIVIL DEL CIRCUITO

Bogotá D.C., veintisiete de octubre de dos mil veintitrés.

Acción de Tutela No. 110013103 025 2023 00480 00.

Resuelve el Juzgado la acción de tutela formulada por el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, a través de apoderado judicial, contra la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -A.N.L.A-.

1. ANTECEDENTES

1.1. El Ministerio de Justicia y del Derecho promovió acción de tutela implorando la protección constitucional de su derecho fundamental al debido proceso, contradicción y defensa; y solicitó en consecuencia, que tuteladas las aludidas garantías superiores, se disponga dejar sin efecto los autos No. 6040 del 9 de diciembre de 2016, 5969 del 29 de julio de 2022 y 5188 del 11 de julio de 2023 por su indebida notificación; y se ordene a la autoridad accionada proferir un nuevo auto ordenando el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental, o en su defecto, un nuevo auto de formulación de cargos.

1.2. Como fundamento fáctico expuso, en síntesis, que mediante Auto No. 6040 del 9 de diciembre de 2016, la ANLA ordenó el inicio de un procedimiento sancionatorio ambiental, bajo radicado SAN0143-00-2019, en contra del MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, con el fin de investigar y verificar presuntas conductas constitutivas de infracción ambiental en el marco del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la Aspersión Aérea con Glifosato – PECIG; ese auto fue notificado por aviso al accionante el día 11 de mayo de 2022, adquiriendo ejecutoria el 12 de mayo de 2022.

Por Auto No. 05969 de 29 de julio de 2022, la ANLA formuló pliego de cargos contra el Ministerio, notificado mediante edicto el 16 de agosto de 2022, previa remisión de la citación de notificación personal a través de radicado No. 2022161143-2-000 del 1 de agosto de 2022, cobrando ejecutoria el 17 de agosto de 2022.

Mediante radicado 2022216604-1-00 de 29 de septiembre de 2022 el Ministerio presentó un incidente de nulidad ante la convocada, por considerar

indebida la notificación del acto de formulación de cargos, pues gestionada su notificación personal, lo procedente era adelantar el enteramiento por aviso de acuerdo con lo establecido en la Ley 1437 de 2011, y no la notificación por edicto como lo hizo la demandada; no obstante, el incidente fue denegado, lo que en su sentir, transgrede las prerrogativas constitucionales invocadas.

1.2. Admitida la tutela, se dispuso oficiar a la entidad accionada, para que rindiera un informe sobre los hechos expuestos en la tutela, y remitiera copia digital de la actuación relacionada con el procedimiento administrativo sancionatorio ambiental SAN0143-00-2019.

1.3. La AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - A.N.L.A.-, manifestó, en resumen, que mediante Auto No. 6040 del 9 de diciembre de 2016 ordenó la apertura de investigación ambiental contra el Ministerio de Justicia y del Derecho, como titular del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato, en adelante PECIG; decisión que fue remitida con el respectivo citatorio al correo electrónico gestion.documental@minjusticia.gov.co, a efectos de lograr su notificación personal. Sin embargo, como el investigado no compareció, a través del radicado No. 2022089861-2-000 del 10 de mayo de 2022 lo notificó aviso dirigido al correo electrónico notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co, de conformidad con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, quedando el auto ejecutoriado el 12 de mayo de 2022. Asimismo, el Auto No. 6040 del 9 de diciembre de 2016 fue publicado en la Gaceta de la ANLA el 13 de mayo de 2022.

Posteriormente, mediante el Auto No. 5969 del 29 de julio de 2022, se profirió pliego de cargos contra el Ministerio, decisión que fue remitida el 01 de agosto de 2022, junto con la citación para su notificación personal, al correo electrónico notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co, a través del radicado 2022161143-2-000. No obstante, como el investigado no compareció, procedió con su enteramiento por edicto, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, edicto que fue fijado el 09 de agosto de 2022 y desfijado el 13 de agosto de ese año, quedando efectuada la notificación el 16 de agosto siguiente.

Sostuvo que, contrario a lo indicado por el accionante, la Ley 1437 de 2011 no es aplicable en lo que respecta a la notificación del auto de cargos, pues

dicha normatividad procede en lo no previsto en las leyes especiales y, para el caso concreto, se encuentra establecido el artículo 24 de la Ley 1333 de 2009, que dispone que la intimación se debe realizar en forma personal o mediante edicto, procedimiento que efectivamente se realizó por la ANLA, por lo que no se atentó contra el debido proceso del actor.

Adicionalmente, adujo que, en virtud del principio de subsidiariedad, la presente acción no es procedente, dado que el accionante cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados. Por lo tanto, solicitó la denegación del amparo.

2. CONSIDERACIONES

2.1. La Constitución Política en su artículo 86 estableció la acción de tutela, con el objeto de que toda persona pueda reclamar en todo tiempo y lugar, mediante un procedimiento breve y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en casos excepcionales.

2.2. El presente trámite se inició por la presunta vulneración del derecho al debido proceso, garantía constitucional que se encuentra contemplada en el artículo 29 de la Constitución Política que establece:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. 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. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso”, prerrogativa que sin duda ante su desconocimiento es susceptible de protección por vía de la acción de tutela”.

A su turno, el derecho al debido proceso administrativo puede ser entendido como la garantía que poseen todas las personas de concurrir a un

proceso justo en que se cumplan todas sus etapas por parte de la autoridad administrativa, respetándose siempre la imparcialidad y el derecho de contradicción.

“Por tanto, el debido proceso administrativo es la garantía que debe acompañar aquellos actos o actuaciones del Estado que pretenden imponer de manera legítima al ciudadano cargas, castigos o sanciones. En este orden de ideas, cuando un sujeto interviene en un proceso administrativo, debe estar siempre enterado de aquellas decisiones que afectan sus derechos, para poder así ejercer los medios de defensa que tienen a su alcance.

(...)

Por ende, el ciudadano que considere que sus derechos han sido conculcados por parte de la Administración, tiene a su alcance la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que en dicho escenario, le sean restablecidos sus respectivos derechos. Con base en lo anterior, la acción de tutela sólo será procedente cuando la vulneración de las etapas y garantías que informan los procedimientos administrativos haya sido de tal magnitud, que los derechos fundamentales de los asociados no cuenten con otro medio de defensa efectivo”.¹

2.3. En el presente caso, pretende la accionante que, a través de esta acción constitucional, se disponga dejar sin efecto los autos No. 6040 del 9 de diciembre de 2016, 5969 del 29 de julio de 2022 y 5188 del 11 de julio de 2023, según aduce, por su indebida notificación, y se ordene a la accionada proferir un nuevo auto ordenando el inicio del procedimiento sancionatorio ambiental, o en su defecto, un nuevo auto de formulación de cargos.

No obstante, advierte esta judicatura que, de los hechos y argumentos expuestos en el escrito de tutela, el apoderado de la parte actora no hace imputación alguna frente al Auto No. 6040 del 9 de diciembre de 2016, que ordenó la apertura de investigación ambiental en su contra, pues se limita a informar acerca de su emisión y notificación, sin que se aduzca una indebida notificación; y tampoco se observa que respecto a ese proveído se hubiese instaurado nulidad alguna ante la convocada, pues la discusión recae exclusivamente en el enteramiento del Auto No. 5969 del 29 de julio de 2022 de formulación de cargos, del que se señala de estar indebidamente notificado, luego el estudio de este despacho se centrará en esa determinación.

Pues bien, con las pruebas allegadas al expediente, se encuentra acreditado el proceso sancionatorio ambiental, cuyo procedimiento se encuentra establecido en la Ley 1333 de 2009², adelantado por la ANLA contra el MINISTERIO DE DEFENSA, bajo radicado SAN0143-00-2019, en el que, como ya se dijo, se profirió auto de apertura de investigación ambiental No. 6040 del 9 de diciembre de

¹ Sentencia T-057/05

² Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones.

2016. Surtido el trámite legal, la accionada profirió el Auto No. 5969 del 29 de julio de 2022 de formulación de cargos, que asegura la accionante, se encuentra indebidamente notificado.

Respecto al trámite de notificación de las decisiones adoptadas en el marco del proceso sancionatorio ambiental, el artículo 19 de la Ley 1333 de 2009 dispone que *“En las actuaciones sancionatorias ambientales las notificaciones se surtirán en los términos del Código Contencioso Administrativo”*, previendo que la notificación del auto que da inició al proceso, se notificará personalmente al investigado conforme a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, hoy CPACA.

Sin embargo, en lo que respecta a la formulación de cargos, el artículo 24 de esa reglamentación establece:

“ARTÍCULO 24. Formulación de cargos. Cuando exista mérito para continuar con la investigación, la autoridad ambiental competente, mediante acto administrativo debidamente motivado, procederá a formular cargos contra el presunto infractor de la normatividad ambiental o causante del daño ambiental. En el pliego de cargos deben estar expresamente consagradas las acciones u omisiones que constituyen la infracción e individualizadas las normas ambientales que se estiman violadas o el daño causado. El acto administrativo que contenga el pliego de cargos deberá ser notificado al presunto infractor en forma personal o mediante edicto. Si la autoridad ambiental no cuenta con un medio eficaz para efectuar la notificación personal dentro de los cinco (5) días siguientes a la formulación del pliego de cargos, procederá de acuerdo con el procedimiento consagrado en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo. El edicto permanecerá fijado en la Secretaría Legal o la dependencia que haga sus veces en la respectiva entidad por el término de cinco (5) días calendario. Si el presunto infractor se presentare a notificarse personalmente dentro del término de fijación del edicto, se le entregará copia simple del acto administrativo, se dejará constancia de dicha situación en el expediente y el edicto se mantendrá fijado hasta el vencimiento del término anterior. Este último aspecto deberá ser cumplido para todos los efectos en que se efectúe notificación por edicto dentro del proceso sancionatorio ambiental.” (Se destacó).

Dentro de las piezas procesales aportadas, se puede observar la *“CITACIÓN PARA NOTIFICACIÓN Artículo 68 de la Ley 1437 de 2011”*, del Auto No. 5969 del 29 de julio de 2022 de formulación de cargos, dirigida al Ministerio de Defensa y remitida al correo electrónico notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co; asimismo, transcurrido el término de cinco días contemplado en la norma antes citada, la accionada elevó *“CONSTANCIA DE FIJACIÓN DE EDICTO PARA NOTIFICACIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE FORMULA CARGOS (Artículo 24 de la Ley 1333 de 2009)”*, siendo fijado el edicto el 09 de agosto de 2022 y desfijado el 13 de ese

mismo mes, quedando surtida la notificación del accionante el 16 de agosto de esa anualidad (archivo 023).

Y, aunque el accionante asegura que la notificación debió surtirse por aviso y no por edicto, en los términos previstos en el CPACA por expresa remisión del artículo 19 de la Ley 1333 de 2009, lo cierto es que, la mencionada norma prevé una disposición especial cuando se trata de notificaciones de actos de formulación de cargos, indicando que el enteramiento debe hacerse de manera personal o mediante edicto, sin que en ningún aparte de ese canon especial, se contemple la notificación por aviso.

Por ello, para este despacho, la forma en que se notificó el acto de formulación de cargos - primero de forma personal y posteriormente por edicto-, se ajusta a lo establecido en la legislación vigente, máxime si se tiene en cuenta el criterio de prevalencia de una norma especial sobre una de carácter general, que se instauró en la Ley 57 de 1887³, frente a la cual se ha referido la Corte Constitucional en senda jurisprudencia, al señalar que *“El artículo 5º de la Ley 57 de 1887 estableció con claridad que la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”*⁴; y que *“Existen al menos tres criterios normativos para solucionar los conflictos entre leyes: (i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima sobre la inferior, (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, y (iii) el criterio de especialidad, según el cual la norma especial prima sobre la general.*⁵ (se subraya), por citar algunas decisiones.

Entonces, si bien el procedimiento de notificación por edicto es cuestionado por el actor, lo cierto es que esta judicatura no advierte que la accionada haya quebrantado los derechos fundamentales del quejoso, por cuanto, en principio, el trámite administrativo se realizó con observancia de las etapas establecidas en la norma que rige el procedimiento sancionatorio ambiental, de acuerdo con la reglamentación especial establecida por el legislador para la notificación de actos de formulación de cargos.

³ Sobre adopción de Códigos y unificación de la legislación Nacional.

⁴ Sentencia No. C-005/96

⁵ Sentencia C-451 de 2015

En este orden de ideas, no se observa por este juzgador que la parte tutelada haya incurrido en actuación u omisión que conlleve a la vulneración del derecho al debido proceso del accionante, debiendo declarar la improcedencia del amparo deprecado.

Ahora, si el accionante considera que, más allá de lo expuesto anteriormente, que tuvo lugar una nulidad por indebida notificación, podrá alegarlo ante la jurisdicción competente, a través de los mecanismos legales establecidos, tales como las acciones de nulidad y/o nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, donde incluso puede solicitar medidas cautelares, encontrando este juzgador ausente el requisito de subsidiariedad que caracteriza a la acción de tutela para discutirlo, hecho que es corroborado por la Corte Constitucional al manifestar que *“se ha predicado por regla general su improcedencia a no ser que se invoque para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. Ello, por cuanto el interesado puede ejercer las acciones de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, como medida preventiva solicitar dentro de ésta, la suspensión del acto que causa la transgresión.”*⁶.

En ese orden, no encuentra este juzgador amenaza tal que revista a la acción de tutela de la virtud suficiente para cuestionar los trámites propios del juicio contencioso, pues este mecanismo especial no fue previsto como un medio de defensa judicial alternativo o supletorio de los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho; no puede ser empleada para revivir oportunidades procesales vencidas como consecuencia de la inactividad injustificada del interesado; y, no constituye un último medio judicial para alegar la vulneración o afectación de un derecho.

Al respecto, sostuvo el Alto Tribunal que, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la acción de tutela, ésta resulta improcedente cuando:

- (i) es utilizada como mecanismo supletorio o alternativo de los medios judiciales ordinarios o extraordinarios de defensa judicial previstos por la ley; y,**
(ii) cuando los medios ordinarios de defensa judicial empleados se encuentran en trámite (...). Se reitera de esta manera, que la acción de tutela no es un medio alternativo, ni menos adicional o complementario para alcanzar el fin propuesto, tampoco el último recurso al alcance del actor, ya que su naturaleza, según la Constitución, es la de único medio de protección, precisamente incorporado a la Carta con el fin de llenar los vacíos que pudiera

*ofrecer el sistema jurídico para otorgar a las personas una plena protección de sus derechos esenciales*⁷. (Se destacó)

Es más, si lo que pretende la accionante es discutir los actos administrativos proferidos al interior del proceso sancionatorio ambiental, no es la tutela la herramienta judicial adecuada. Puntualmente, la posición sentada por el Alto Tribunal ha reiterado que, en principio, resulta improcedente, dado que el legislador determinó, por medio de la regulación administrativa y contencioso administrativa, los mecanismos judiciales pertinentes para que los ciudadanos puedan comparecer al proceso ordinario respectivo y ejercer su derecho de defensa y contradicción, dentro de términos razonables. En la sentencia T-957 de 2011, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

“(…) la competencia en estos asuntos ha sido asignada de manera exclusiva, por el ordenamiento jurídico, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, juez natural de este tipo de procedimientos, cuya estructura permite un amplio debate probatorio frente a las circunstancias que podrían implicar una actuación de la administración contraria al mandato de legalidad”.

3. CONCLUSIÓN

En este orden de ideas, las anteriores consideraciones muestran cómo en el caso de estudio, no se satisface el presupuesto de subsidiaridad que rige la acción de tutela; tampoco se evidencia por parte este juez constitucional conducta atribuible a la accionada respecto de la cual se pueda determinar la presunta amenaza o violación de un derecho fundamental del actor, por lo que debe declararse la improcedencia de la acción de tutela.

4. DECISIÓN DE PRIMER GRADO

Con fundamento y apoyo en lo dicho, el Juzgado Veinticinco Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

4.1. Negar el amparo deprecado por MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, a través de apoderado judicial, contra la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -A.N.L.A.-, por lo expuesto en la parte motiva.

⁷ Sentencia T-1054/10

4.2. Notificar este fallo conforme a lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

4.3. Remitir las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, si esta decisión no es impugnada.

Notifíquese y cúmplase.

El Juez,

LUIS AUGUSTO DUEÑAS BARRETO

DLR

Firmado Por:
Luis Augusto Dueñas Barreto
Juez
Juzgado De Circuito
Civil 025
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **8f4232963e552daf54d63d49b9097547fef60fd7bc297b7624093e5627d2ef91**

Documento generado en 27/10/2023 11:30:28 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>