El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia : Sentencia de segunda instancia

Radicación No. : 66001–31–05–001–2022-00343-01

Proceso : Acción de Tutela (impugnación)

Demandante : Jhon Fredi Vargas Moscoso

Demandado : Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER”

Juzgado : Juzgado Primero Laboral del Circuito - Pereira.

Magistrada Ponente : Ana Lucía Caicedo Calderón

**TEMAS: DEBIDO PROCESO / PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN DE TUTELA / SUBSIDIARIEDAD / EXISTENCIA DE OTRO MECANISMO DE DEFENSA / REQUISITOS DEL MISMO / TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS / PROCEDENCIA EXCEPCIONAL DE LA TUTELA / PROCESO DE SANCIÓN AMBIENTAL / CARDER / MEDIDAS PREVENTIVAS / DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA.**

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a fin de determinar la procedencia de la Acción Constitucional de Tutela, se deben atender los siguientes elementos: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad. (…)

El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

… aun cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idóneo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto, no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable…

Respecto a las actuaciones administrativas, la sentencia T-030 establece la tutela como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales así:

“que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable.”

Pero además, la Corte Constitucional también determinó que excepcionalmente, es posible acudir a la acción de tutela, cuando los derechos fundamentales se vulneren por la expedición de un acto administrativo, no solo como medio transitorio, en donde se tendrá que acreditar necesariamente la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino como mecanismo definitivo cuando se constata que el medio de control carece de idoneidad o eficacia para dar garantía a la protección oportuna e inminente sobre los derechos fundamentales vulnerados. (…)

La Ley 1333 del 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, regula lo concerniente a las medidas preventivas, las sanciones ambientales, el procedimiento para la imposición de unas y otras, la competencia de las corporaciones autónomas regionales para tomar medidas preventivas en materia ambiental y para imponer sanciones ambientales…

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la propiedad privada sólo adquiere la calidad de derecho fundamental cuando tiene relación directa con la dignidad humana…

En la Constitución de 1991, el medio ambiente adquiere una importancia inusitada y por eso su protección no sólo está a cargo del Estado sino de todas las personas que residen en nuestro país. El daño ambiental actual y la crisis climática que se está viviendo a nivel nacional, hace más apremiante que se tomen todas las medidas para proteger nuestro ecosistema…

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA PRIMERA DE DECISIÓN LABORAL**

Magistrada Ponente: **Ana Lucia Caicedo Calderón**

Pereira, veintitrés (23) de noviembre de dos mil veintidós (2022)

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra el fallo proferido el 10 de octubre de 2022, dentro de la **Acción de Tutela** impetrada por **Jhon Fredi Vargas Moscoso**, en contra de la **Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER”,** por medio de la cual se solicita que se amparen su derecho fundamental de petición.

1. **LA DEMANDA DE TUTELA**

Indica el actor que el 04 de septiembre de 2022, integrantes de grupo de carabineros y guías caninos (DERIS) informan mediante llamado telefónico a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (en adelante CARDER) que en una vía pública, en jurisdicción del municipio de Pereira, Risaralda, encontraron un vehículo tipo camión que contenía material forestal, correspondiente a la especie chanul (humiriastrum procerum) en su interior, que al parecer no contaban con los permisos y/o autorizaciones otorgados por la autoridad ambiental correspondiente. Por tal motivo, profesionales adscritos a la subdirección de gestión ambiental sectorial de la entidad acudieron a la carrera 6 No 25-73 frente al establecimiento comercial denominado MADERAS EL LIBANO, en jurisdicción del municipio de Pereira, para verificar lo manifestado y como consecuencia de ello se emitió concepto técnico No 270 del 5 de septiembre de 2022 y la Resolución CARDER No. 4552 del 7 de septiembre de 2022, mediante la cual se le impuso medidas preventivas al señor CARLOS ALBERTO OTALVARO OSORIO, como presunto propietario del vehículo, identificado con cedula de ciudadanía No. 1’088.029.295. Alega el actor que la acusación que se le endilga es totalmente falsa, por cuanto no solo contaba con las facturas de compraventa sino que a su vez contaba con el registro de productos forestales de maderas y materiales Jaramillo y con el registro de madera para solicitud de salvo conducto ante la CARDER, elementos que no fueron tenidos en cuenta por los agentes policiales. Que mediante apoderado judicial el actor presentó derecho de petición ante la Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER”, solicitando la devolución del vehículo automotor tipo doble troque de placas SMA 959 y los 12 m3 de madera especie chanul, decomisados de manera preventivamente el día 05 de septiembre de 2022, sobre el cual se pronunció la entidad mediante la resolución No.4822 del 21 de septiembre de 2022, denegando lo deprecado, indicando que el actor infringió la ley ambiental usando el vehiculó automotor ya identificado, transportando dentro del mismo material vegetal sin salvoconducto, es decir, se usó el automotor como móvil de la infracción, por lo cual, no puede el solicitante ampararse en preceptos constitucionales, cuando infringió lo dispuesto normativamente por la ley especial, como lo es la movilización de material forestal sin salvoconducto.

1. **CONTESTACIÓN A LA DEMANDA DE TUTELA**

Dentro del término, la entidad allegó escrito mediante el cual solicita se denieguen las pretensiones de la tutela al considerar que, no quedó debidamente demostrada la afectación de los derechos que invoca ya que ni en el escrito presentado por el Actor, ni en las pruebas adjuntadas, adujo razón o motivo alguno que confirme que por ser decomisado el vehículo se vea imposibilitado para obtener los recursos mínimos necesarios para subsistir. Además indica que el presunto infractor no mencionó que poseía documentación que amparara la procedencia legal de la madera, sino que solo se limitó a declarar que no tenía conocimiento de la normatividad, advirtiendo que no basta con manifestar que se cuentan con los permisos, sino que debe tenerlos al momento de cargue y movilización.

Bajo dicho contexto, indica que fue al señor CARLOS ALBERTO OTALVARO OSORIO, quien al momento de los eventos ya expuestos se encontraba en calidad de Conductor del Vehículo identificado con las Placas SMA-959, por lo que de conformidad con el Artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, le impusieron las siguientes medidas preventivas:

• Amonestación por Escrito por movilizar material forestal correspondiente a una especie Vedada en el Departamento de Risaralda y no poseer el Salvoconducto Único Nacional en Línea emitido por la Autoridad Ambiental correspondiente.

• Decomiso Preventivo del material forestal, equivalente a doscientos sesenta y cuatro (264) bloques de madera, para un volumen total de 12,0340 m3, por ser transportado sin poseer documentación y/o Permisos Ambientales, además de tratarse de una especie Vedada en el Departamento.

• Decomiso Preventivo de un Vehículo automotor, tipo camión, identificado con las Placas SMA-959, por movilización de Madera Vedada y sin poseer documentación y/o Permisos Ambientales.

Frente a la pretensión de la tutela, refiere que para el Levantamiento de la Medida de decomiso preventivo y la devolución del vehículo, debe demostrarse que han desaparecido las causas que la originaron, esto es, que contaba con los permisos respectivos, como lo es Salvoconducto y/o la ausencia de responsabilidad; empero, como se relató en la Resolución CARDER Nro. 4822 de 2022, la madera correspondía a la especie Chanul (humiriastrum procerum), la cual y de conformidad con el Acuerdo CARDER Nro. 017 del 05 de Diciembre de 2012 es una especie VEDADA, por lo que NO puede ser aprovechada, transportada, movilizada y mucho menos comercializada y que hasta el momento no ha sido aportada prueba que permita demostrar que han desaparecido las causas que originaron la imposición de la Medida Preventiva.

1. **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

La jueza de primera instancia tuteló los derechos fundamentales invocados por el señor Jhon Fredi Vargas Moscoso contra la Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER” y amparó otros de manera oficiosa al evidenciar su vulneración (derecho de petición, derecho al trabajo, propiedad privada y de oficio, al debido proceso, defensa y contradicción). A partir de esta situación la juez deja sin efectos la resolución No. 4822 del 21 de septiembre de 2022 proferida por el subdirector de Gestión Ambiental Sectorial de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, en lo que respecta al decomiso del vehículo automotor.

Así mismo ordenó al subdirector de Gestión Ambiental Sectorial de la CARDER, Dr. Julio Cesar Isaza Rodríguez, o quien haga sus veces que, dentro de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de este proveído, proceda a ordenar sin dilación alguna la devolución al señor Jhon Fredi Vargas Moscoso, el vehículo doble troque de su propiedad, de color naranja, con placas SMA-959 incautado por el Grupo de Carabineros y Guías Caninos DERIS del Departamento de Policía de Risaralda al señor Carlos Alberto Otálvaro Osorio.

Para llegar a esta conclusión la jueza argumenta en principio que el derechos a la propiedad privada no debería ser objeto de tutela, dado que no tiene la connotación del derecho fundamental, pues se encuentra inmerso dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, pero la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la propiedad privada es un derecho constitucional cuando la afectación de ese núcleo mínimo de protección del goce y uso de los bienes implique un menoscabo de ese atributo inherente a la persona en tanto ser racional, independientemente de cualquier consideración de naturaleza o alcance positivo.

Por otro lado, el derecho al trabajo es la base para la realización de otros derechos humanos y para una vida digna.

Dentro de la respectiva resolución emitida por la CARDER se aseguraba que el señor Carlos Alberto Otálvaro Osorio era propietario del vehículo automotor. Paralelamente al momento del decomiso de la mercancía no solo se contaba con las facturas de compraventa de las piezas de madera, sino con el registro de productos forestales de “Maderas y Materiales Jaramillo” y de igual forma con el registro de madera para solicitud de salvo conducto ante la CARDER, elementos probatorios que no fueron tenidos en cuenta por los agentes policiales.

No obstante, el señor Jhon Fredi Vargas Moscoso, en el derecho de petición que hizo ante la CARDER, probó que el automotor decomisado es de su propiedad, tal y como se vislumbra en la tarjeta de propiedad y el certificado de tradición del vehículo, petición en donde también se solicitaba de manera respetuosa la devolución del vehículo automotor.

Por esa razón, la jueza consideró latente la vulneración de los derechos humanos invocados por el actor, al verse limitado en el goce y disfrute de su propiedad privada, así como el acceso al trabajo, del cual se ha visto privado ante el decomiso de un bien mueble que no es de propiedad de quien resultó sancionado por la CARDER, entidad que ni siquiera se tomó la molestia de investigar lo pertinente antes de imponer la sanción.

Por otra parte, advirtió que el derecho al debido proceso en el ámbito administrativo posee una estrecha relación con el cumplimiento de otros preceptos constitucionales, entre ellos el artículo 6 que establece el principio de legalidad y el 209 que señala las pautas y criterios que deben inspirar la función administrativa, como son la igualdad, la moralidad, la eficiencia, la celeridad, la imparcialidad y la publicidad.

Para el despacho se violó el derecho al debido proceso, pues la CARDER al momento de emitir la decisión que afectó los derechos del actor, no realizó la previa indagación lo que llevo a consignar el “acta de la visita No. 71565” y el “concepto técnico No.2270” que el señor Carlos Alberto Otalvaro Osorio *“era el propietario del vehículo que trasportaba la madera incautada, la cual no estaba amparada por salvoconducto o los documentos que garanticen la legalidad de esta”* lo cual resultó ser falso respecto a la propiedad, debido a que, como lo demuestra la tarjeta de propiedad y el certificado de tradición del vehículo, el propietario del automotor es el señor Jhon Fredi Vargas Moscoso.

Agregó que si bien la corporación accionada tiene competencia y facultad para tomar las medidas preventivas pertinentes, no puede tenerse como suficiente el mero acto administrativo, ya que en ningún momento la entidad indagó acerca de la propiedad del bien mueble objeto de decomiso, sino que aprovechó la solicitud que elevó el actor para deprecar la devolución del vehículo con las pruebas documentales que arrimó para para soportar tal solicitud, vulnerando así también su derecho al debido proceso, por no haber recaudado el suficiente material probatorio que le permite el esclarecimiento de los hechos y soportara la motivación de la decisión inicialmente adoptada.

1. **IMPUGNACIÓN**

La anterior decisión fue impugnada oportunamente por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER manifestando que el “Procedimiento para la Imposición de Medidas Preventivas” fue debidamente ejecutado conforme a lo planteado por la ley 1333 de 2009, específicamente cuando se presenta flagrancia, como en este caso, como lo evidenció el concepto técnico Nro. 2770 del 05 de septiembre de 2022.

Explicó que de acuerdo con el procedimiento establecido en la ley, se procedió a levantar actas en las cuales constaron los motivos que justificaron la imposición de las medidas preventivas y fueron debidamente suscritas por los funcionarios de la corporación y el presunto infractor al momento de los hechos, evidenciando al señor Carlos Alberto Otálvaro como conductor del vehículo con material vedado y sin permisos ambientales, contemplando así un inminente probabilidad de daño, riesgo y amenaza contra el medio ambiente, recursos naturales, paisajes o salud humana. Si bien en la resolución CARDER Nro. 4552 del 07 de septiembre de 2022 se impusieron medidas preventivas al ya mencionado como presunto infractor y propietario del vehículo identificado con placas SMA959, esto respondió al llamado del principio de inmediatez, con el fin de dar una respuesta urgente, neutralizar la conducta y así prevenir una mayor afectación y proteger las riquezas naturales de la nación.

Tanto la normatividad como la jurisprudencia aplicable al caso, las medidas preventivas son una mera presunción tanto de los hechos, como de quienes participaron y de los elementos utilizados en la comisión de la presunta infracción ambiental, siendo aplicadas en un estado de incertidumbre. Explica que la adopción de medidas preventivas es un proceso diferente al de la imposición de sanciones, a causa de que cumplen funciones distintas. De conformidad al procedimiento del Título III de la ley 1333 de 2009, las medidas preventivas son temporales y no son susceptibles de recursos, por ello, las “indagaciones probatorias” que el juzgado considera que debieron realizarse, no son susceptibles ni aplicables en este procedimiento, de conformidad con la ya mencionada reglamentación, pues es en la Etapa de Indagación Preliminar donde se evaluará, investigará e indagará si los hechos enunciados en el acto administrativo por medio del cual se imponen medidas preventivas prestan mérito para dar inicito a un procedimiento sancionatorio, esto con el fin de no caer en un prejuzgamiento, pues las medidas preventivas se imponen por los hechos y no por los juicios de valor.

Una vez se decida que existe merito para continuar la investigación, los presuntos infractores o intervinientes podrán presentar sus respectivos descargos, es decir, será en el proceso sancionatorio ambiental en donde serán verificados los hechos u omisiones constitutivas de infracciones a las normas ambientales y por ende, se entrará a comprobar Culpa o Dolo de los presuntos infractores, caso en el cual tendrán la carga probatorio de desvirtuarla y demostrar si su actuar se encontraba encaminado en la buena fe, diligencia y cuidado; así que será en esta etapa en donde se podrá ejercer el derecho de defensa y contradicción, solicitar pruebas, interponer recursos, además de que la decisión sancionatoria está sujeta a control de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Dentro de los mecanismos a los que el derecho ha acudido para sortear la incertidumbre, se encuentra el establecimiento de presunciones. Precisamente, en la sentencia C-595 de 2010, la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad del parágrafo del artículo 1 de la ley 1333 de 2009 que contempla la presunción de Culpa o Dolo, por cuya virtud se impondrá una sanción definitiva en caso de que el infractor no logre desvirtuarla.

La jurisprudencia constitucional ha indicado en diferentes pronunciamientos que el principio de precaución tiene una de sus expresiones concretas en la posibilidad que tienen las autoridades ambientales de adoptar medidas preventivas; la ley 1333 de 2009 ha establecido un vínculo entre Presunción de Dolo o Culpa y la adopción de las citadas medidas preventivas, pues, en uno de los supuestos, su adopción procede cuando hay lugar a presumir la Culpa o Dolo.

Si bien es cierto que posteriormente a la resolución de imposición de medidas preventivas se expidió un nuevo acto administrativo modificando la resolución inicial, por la información allegada por el hoy actor de la presenta acción constitucional, esto no es constitutivo de una vulneración a derechos fundamentales, porque fue menester aclarar y modificar que quien era el verdadero propietario del vehículo era el señor Jhon Fredi Vargas Moscoso, situación que no lo implica explícitamente dentro del respectivo proceso de medidas preventiva. Con todo, el vehículo si es susceptible de la medida preventiva, toda vez que fue utilizado como un medio para cometer una presunta infracción ambiental, de modo que amparados en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009, se debe decomisar de manera preventiva este bien, independientemente de quien sea el propietario.

Si la oficina asesora jurídica de la CARDER en la correspondiente etapa procesal considera que el señor Jhon Fredi Vargas Moscoso, de acuerdo con lo narrado en su derecho de petición del 05 de septiembre de 2022 y teniendo en cuenta las indagaciones e investigaciones preliminares que resulten de los hechos acaecidos el pasado ’04 de septiembre en la respectiva etapa procesal, podrá ser vinculado al proceso sancionatorio.

Frente a la Decisión del Despacho de Dejar sin efectos la Resolución CARDER Nro. 4822 del 21 de Septiembre de 2022, la Acción de Tutela resulta improcedente ya que esta tiene un carácter subsidiario y el Accionante dispone de otros medios de Defensa Judicial como lo es recurrir a la vía ordinaria de lo Contencioso Administrativo, quienes tienen la facultad de Anular un Acto Administrativo y, por consiguiente, dejarlo sin efectos. El Despacho no estudió ni motivó si dicho mecanismo es idóneo y eficaz y si se está frente a la ocurrencia de un perjuicio irremediable frente a Derechos Fundamentales para tomar esta Decisión, sólo se limitó a decir que por el hecho de que el Vehículo fue Decomisado al Señor Carlos Alberto Otálvaro y se describió a este como Propietario del mismo, se considera latente la vulneración de los Derechos al señor Jhon Fredi Vargas, más cuando en la contestación se deja implícito que este último conocía el actuar del señor Otálvaro y que presuntamente la madera decomisada es de su propiedad, por lo tanto, no hay suficiente razones para concluir que Jhon Fredi Vargas se vea gravemente perjudicado o se comprometan sus condiciones básicas e indispensables para su existencia, diario vivir, llevar una calidad de vida digna o desarrollarse plenamente. Cuando se invoca un perjuicio irremediable se debe acreditar o aportar los elementos mínimos de juicio que permitan verificar la existencia de este elemento.

De conformidad con lo anterior solicita que se revoque el fallo de primera instancia y como consecuencia, mantener los efectos de la resolución CARDER Nro. 4822 del 21 de septiembre de 2022, en cuanto a la medida preventiva de Decomiso preventivo del vehículo automotor identificado con las placas SMA959, determinada por la CARDER, toda vez que se cumplió con el derecho al debido proceso.

1. **PROBLEMA JURIDICO**

La Sala debe establecer si con la medida preventiva de decomiso del vehículo de propiedad del actor tomada por la CARDER, se vulneró los derechos fundamentales al Trabajo y la Propiedad Privada y además al debido proceso del señor Jhon Fredi Vargas Moscoso, quien se reputa dueño del automotor decomisado.

1. **CONSIDERACIONES**
   1. **PRESUPUESTOS GENERALES DE PROCEDENCIA**

Según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 1, 5, 6, 8, 10 y 42 del Decreto-Ley 2591 de 1991, a fin de determinar la procedencia de la Acción Constitucional de Tutela, se deben atender los siguientes elementos: (i) la legitimación en la causa (activa y pasiva); (ii) la inmediatez; y (iii) la subsidiariedad.

* + 1. **Legitimación por activa.**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo para reclamar la protección de los derechos fundamentales que han sido vulnerados o se encuentran amenazados. Esta puede ser formulada por el afectado directamente, o a través de un tercero que asuma la representación y la agencia de sus intereses ante el juez constitucional.

Para el presente caso, observa la Sala que el Señor Jhon Fredi Vargas Moscoso se encuentra legitimada en la causa por activa, teniendo en cuenta que la acción de tutela la presenta a través de apoderado judicial, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al derecho al Trabajo y a la propiedad Privada.

* + 1. **Legitimación por pasiva**.

La legitimación por pasiva se refiere a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando ésta resulte demostrada. Según los artículos 86 de la Constitución Política y 5° y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra acciones y omisiones de particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o ante quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

La Sala encuentra que, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER es demandables a través de la acción constitucional, por ser las autoridad pública que presuntamente vulneró los derechos deprecados por la parte actora.

* + 1. **Inmediatez.**

De conformidad con el artículo 86 Superior, la acción de tutela pretende la **protección inmediata**de los derechos fundamentales que sean vulnerados o amenazados. De acuerdo con este precepto, la jurisprudencia de la Corte indicó que la procedencia de la actuación constitucional está supeditada al cumplimiento del requisito de inmediatez. Significa lo anterior que, por regla general, para que proceda la acción de tutela no puede transcurrir un periodo de tiempo excesivo, irrazonable o injustificado, después de la actuación u omisión que dio lugar al menoscabo de derechos [[1]](#footnote-1).

Por lo tanto, la Corte Constitucional ha precisado que si bien la acción de tutela no tiene término de caducidad [[2]](#footnote-2), la solicitud debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador o la amenaza. La jurisprudencia señala que, de acuerdo con los hechos del caso, corresponde a la autoridad judicial establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial.

En el presente caso, la medida preventiva, objeto de esta acción, se impuso por la CARDER el 7 de septiembre de 2022, y el presente amparo se interpuso el 27 de septiembre hogaño, de manera que se advierte el cumplimiento del requisito de inmediatez, pues la acción de tutela se formuló en un tiempo razonable.

* + 1. **Subsidiariedad.**

El [inciso 4º](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) del artículo [86](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) de la [Constitución](https://vlex.com.co/vid/constitucion-politica-colombia-42867930) consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Es decir que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe acudir a ellos y no a la tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha determinado que cuando una persona acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer de un determinado asunto radicado bajo su competencia dentro del marco estructural de la administración de justicia[[3]](#footnote-3).

Sin embargo, aun cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita: (i) que el mecanismo principal no es idóneo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto, no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable[[4]](#footnote-4).

En el presente caso se está cuestionado el acto administrativo mediante el cual se impuso una medida preventiva ambiental, alegando, entre otras cosas, que no fue lo suficientemente motivado. A partir de allí dice el actor que se le violaron sus derechos al trabajo y a la propiedad privada, pero es evidente que en esa argumentación está en juego el derecho al debido proceso. Así las cosas, si bien con relación al derecho a la propiedad privada, no está claro el cumplimiento del requisito de subsidariedad, la Sala encuentra cumplido este presupuesto con relación al debido proceso y al derecho al trabajo.

* 1. **PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA FRENTE A ACTOS ADMINISTRATIVOS**

La Corte Constitucional en su sentencia T-119 del 2015 establece que la acción de tutela al poseer un carácter residual y subsidiario solo tiene procedencia excepcional como mecanismo de protección definitivo:

*“la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual solo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto. Así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario.”*

Respecto a las actuaciones administrativas, la sentencia T-030 establece la tutela como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales así:

*“que, conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable.”*

Pero además, la Corte Constitucional también determinó que excepcionalmente, es posible acudir a la acción de tutela, cuando los derechos fundamentales se vulneren por la expedición de un acto administrativo, no solo como medio transitorio, en donde se tendrá que acreditar necesariamente la ocurrencia de un perjuicio irremediable, sino como mecanismo definitivo cuando se constata que el medio de control carece de idoneidad o eficacia para dar garantía a la protección oportuna e inminente sobre los derechos fundamentales vulnerados.

Por otro lado, de conformidad con lo previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), los actos administrativos son susceptibles de ser atacados a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual, de conformidad con lo dispuesto por el legislador, constituye un medio idóneo y eficaz para solicitar la declaración de nulidad de las Resoluciones y el consecuente restablecimiento del derecho. Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA, el accionante puede solicitar al juez la adopción de medidas cautelares, entre ellas, la suspensión provisional de los efectos del acto atacado (art. 231), las cuales pueden ser adoptadas desde la misma presentación de la demanda o en cualquier estado del proceso.

* 1. **PROCEDENCIA DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN MATERIA AMBIENTAL**

La Ley 1333 del 2009 *“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*, regula lo concerniente a las medidas preventivas, las sanciones ambientales, el procedimiento para la imposición de unas y otras, la competencia de las corporaciones autónomas regionales para tomar medidas preventivas en materia ambiental y para imponer sanciones ambientales. Para lo que interesa a esta acción de tutela, transcribiremos algunas disposiciones de la referida ley, así:

**ARTÍCULO****1º. Titularidad de la potestad sancionatoria en materia ambiental**. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo [66](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297#66)de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo [13](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81976#13)de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaespnn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

**PARÁGRAFO****.** En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales.

**“ARTÍCULO****4º**. ***Funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental.***Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento.

Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.”

**ARTÍCULO****5º. Infracciones.**Se considera infracción en materia ambiental toda acción u omisión que constituya violación de las normas contenidas en el Código de Recursos Naturales Renovables, Decreto-ley [2811](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=1551#0)de 1974, en la Ley [99](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=297#0)de 1993, en la Ley 165 de 1994 y en las demás disposiciones ambientales vigentes en que las sustituyan o modifiquen y en los actos administrativos emanados de la autoridad ambiental competente. Será también constitutivo de infracción ambiental la comisión de un daño al medio ambiente, con las mismas condiciones que para configurar la responsabilidad civil extracontractual establece el Código Civil y la legislación complementaria, a saber: El daño, el hecho generador con culpa o dolo y el vínculo causal entre los dos. Cuando estos elementos se configuren darán lugar a una sanción administrativa ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad que para terceros pueda generar el hecho en materia civil.

**PARÁGRAFO****1º.** En las infracciones ambientales se presume la culpa o dolo del infractor, quien tendrá a su cargo desvirtuarla.

**PARÁGRAFO****2º.** El infractor será responsable ante terceros de la reparación de los daños y perjuicios causados por su acción u omisión.

**“ARTÍCULO****12. *Objeto de las medidas preventivas.***Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

**ARTÍCULO****13. *Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas****.*Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida(s) preventiva(s), la(s) cual(es) se impondrá(n) mediante acto administrativo motivado.

Comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado.

**PARÁGRAFO****1º.** Las autoridades ambientales podrán comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la Fuerza Pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

**PARÁGRAFO****2º.** En los casos en que una medida preventiva sea impuesta a prevención por cualquiera de las autoridades investidas para ello, dará traslado de las actuaciones en un término máximo de cinco (5) días hábiles a la autoridad ambiental competente y compulsará copias de la actuación surtida para continuar con el procedimiento a que haya lugar.

**PARÁGRAFO****3º.** En el evento de decomiso preventivo se deberán poner a disposición de la autoridad ambiental los individuos y especímenes aprehendidos, productos, medios e implementos decomisados o bien, del acta mediante la cual se dispuso la destrucción, incineración o entrega para su uso o consumo por tratarse de elementos que representen peligro o perecederos que no puedan ser objeto de almacenamiento y conservación, en los términos del artículo 49 de la presente ley.

**ARTÍCULO****14. *Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia****.*Cuando un agente sea sorprendido en flagrancia causando daños al medio ambiente, a los recursos naturales o violando disposición que favorecen el medio ambiente sin que medie ninguna permisión de las autoridades ambientales competentes, la autoridad ambiental impondrá medidas cautelares que garanticen la presencia del agente durante el proceso sancionatorio.

**ARTÍCULO****15. *Procedimiento para la imposición de medidas preventivas en caso de flagrancia****.*En los eventos de flagrancia que requieran la imposición de una medida preventiva en el lugar y ocurrencia de los hechos, se procederá a levantar un acta en la cual constarán los motivos que la justifican; la autoridad que la impone; lugar, fecha y hora de su fijación; funcionario competente, persona, proyecto, obra o actividad a la cual se impone la medida preventiva. El acta será suscrita por el presunto infractor o, si se rehusare a hacerlo, se hará firmar por un testigo. En el caso de que no sea factible la firma del acta por parte del presunto infractor o de un testigo, bastará con la sola suscripción por parte del funcionario encargado del asunto. De lo anterior deberá dejar la constancia respectiva. El acta deberá ser legalizada a través de un acto administrativo en donde se establecerán condiciones de las medidas preventivas impuestas, en un término no mayor a tres días.

**ARTÍCULO****32. Carácter de las medidas preventivas**. **Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.**

**ARTÍCULO****35. Levantamiento de las medidas preventivas**. Las medidas preventivas se levantarán de oficio o a petición de parte, cuando se compruebe que han desaparecido las causas que las originaron.

**ARTÍCULO****36. Tipos de medidas preventivas**. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, **las Corporaciones Autónomas Regionales**, las de Desarrollo Sostenible y las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos, los establecimientos públicos que trata la Ley 765 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, impondrán al infractor de las normas ambientales, mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventivas:

Amonestación escrita.

Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.

Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres.

Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de estos. (Subraya y negrillas fuera de texto).

* 1. **EXEQUIBILIDAD DE VARIAS NORMAS DE LA LEY 1333 DE 2009**

Para lo que interesa a esta acción de tutela, vale la pena recordar que la citada ley 1333 de 2009*“Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”*, fue objeto de acción constitucional y el Alto Tribunal mediante **sentencia C-703 de 2010** declaró la exequibidad de todas las normas acusadas, así:

**“PRIMERO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLES** las expresiones *“son de ejecución inmediata”* y *“surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar”*,contenidas en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

**SEGUNDO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLE** la expresión *“de acuerdo con la gravedad de la infracción”*, contenida en los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009.

**TERCERO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLES** las expresiones*“Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción”,“Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres”,* y *“Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”,* contenidas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009.

**CUARTO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar EXEQUIBLES los artículos 38, 39, 43, 44, 45, 46, 47, 48 y 49 de la Ley 1333 de 2009.

En su ratio decidendi, la Corte Constitucional dijo que las medidas preventivas encuentran fundamento en el principio de precaución, pero deben contar con los elementos configurativos para hallar sustentación:

“En este sentido, la Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

De acuerdo con lo anterior, cabe sostener que las medidas preventivas dejan en suspenso el régimen jurídico aplicable en condiciones de normalidad al hecho, situación o actividad y que, aun cuando las repercusiones de esas medidas sean gravosas y generen evidentes restricciones, no tienen el alcance de la sanción que se impone al infractor después de haberse surtido el procedimiento y de haberse establecido fehacientemente su responsabilidad.”

Así mismo la Corte aclara en esta misma sentencia que lo que busca las medidas preventivas es ese actuar primario e inmediato frente a una situación que se puede percibir como un riesgo fundado de afectación al medio ambiente, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre, por lo que no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación. Dice la Corte:

“Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo  su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción. Así, no siendo la medida preventiva una sanción, además de que se aplica en un contexto distinto a aquel que da lugar a la imposición de una sanción, no hay lugar a predicar que por un mismo hecho se sanciona dos veces, pues la medida se adopta en la etapa inicial de la actuación administrativa para conjurar un hecho o situación que afecta el medio ambiente o genera un riesgo de daño grave que es menester prevenir, mientras que el procedimiento administrativo desarrollado después de la medida puede conducir a la conclusión de que no hay responsabilidad del presunto infractor y que, por mismo, tampoco hay lugar a la sanción que corresponde a la etapa final de un procedimiento administrativo y es la consecuencia jurídica de la violación o del daño consumado, comprobado y atribuido al infractor, y por lo mismo que la medida preventiva no se encuentra atada a la sanción, ni ésta depende necesariamente de aquella, no se configura el desconocimiento del principio non bis in ídem, pues se trata de dos consecuencias diferentes producidas en circunstancias y en etapas diferentes.”

Así mismo, recalca la diferencia entre las medidas preventivas y las sanciones ambientales, así:

“Los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009 establecen los tipos de medidas preventivas y las sanciones, indicando que se impondrán “de acuerdo con la gravedad de la infracción”, y como quiera que se ha concluido que las medidas preventivas no son sanciones, resulta del caso advertir que tratándose de medidas preventivas es el principio de precaución el que le permite a la autoridad ambiental decidir sobre su adopción en un estado de incertidumbre, estando su adopción precedida de una valoración que advierta suficientemente sobre el hecho o la situación causante de la afectación del ambiente o sobre el riesgo y la gravedad del daño que podría derivarse de él; en tanto que respecto de las sanciones, en este estadio ya no cabe hablar de la incertidumbre, pues la infracción ya ha debido ser comprobada, de donde la adecuación de la sanción, su proporcionalidad o razonabilidad han de ser apreciadas en cada caso concreto, siendo evidente que no todas las infracciones comprobadas revisten la misma gravedad, que no todas admiten el mismo tipo de sanción, que la imposición se efectúa bajo la convicción de que la protección del medio ambiente es un imperativo constitucional y que, en ocasiones, la tasación depende de variados factores”

* 1. **DE LA NATURALEZA DEL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA**

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho a la propiedad privada sólo adquiere la calidad de derecho fundamental cuando tiene relación directa con la dignidad humana. Dijo la Corte en la sentencia T-454 del 2012:

“Concretamente, para la Corte, la propiedad solo puede ser considerada un derecho fundamental cuando las facetas invocadas por los accionantes (uso, goce, usufructo, etc.) tengan una relación directa con la dignidad humana. En otras palabras, la propiedad privada es un derecho fundamental cuando la afectación de ese núcleo mínimo de protección del goce y el uso de los bienes implique un menoscabo de ese atributo inherente a la persona en tanto ser racional, independientemente de cualquier consideración de naturaleza o de alcance positivo. En las demás ocasiones, la propiedad no es un derecho fundamental y si ello no es así, mucho menos puede ser exigible mediante la acción de tutela.(...)A manera de síntesis, cabe decir que el juez constitucional solo puede entrar a estudiar dentro del trámite de la acción de tutela asuntos relativos al derecho a la propiedad cuando esta adquiere un carácter fundamental, lo cual ocurre cuando la afectación a alguno de sus atributos está ligado directamente a la dignidad humana del titular del derecho subjetivo. En los demás casos, debe declararse que la acción de tutela no es procedente.”

* 1. **EL MEDIO AMBIENTE TIENE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL**

En la Constitución de 1991, el medio ambiente adquiere una importancia inusitada y por eso su protección no sólo está a cargo del Estado sino de todas las personas que residen en nuestro país. El daño ambiental actual y la crisis climática que se está viviendo a nivel nacional, hace más apremiante que se tomen todas las medidas para proteger nuestro ecosistema. Para lo que interesa a este asunto vale la pena referirnos a varias normas de nuestra Carta Política que se refieren al medio ambiente, así:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

**La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. …**

Artículo 79. **Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano**. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. **Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.**

Artículo 80. **El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.** Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:

…

**8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;**

La Corte Constitucional en la Sentencia C-431 de 20005, dispuso que le corresponde al Estado con referencia a la protección del ambiente:

*“(...) 1) Proteger su diversidad e integridad, 2) Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) Conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) Fomentar la educación ambiental, 5) Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. (...)*

La ley 99 de 1993, “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, regula lo concerniente a la Corporaciones Autónomas Regionales y les atribuye sus funciones, así:

**ARTÍCULO 23. Naturaleza Jurídica.** Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

**“ARTÍCULO 31. Funciones**. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

2. Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

(...)

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de daños causados” (subrayado fuera de texto original)

* 1. **CASO CONCRETO**

En el caso que ocupa la atención de la Sala, se acude por vía de tutela con el propósito de que se proteja los derechos fundamentales al Trabajo, Propiedad Privada y al Debido Proceso del señor JHON FREDI VARGAS MOSCOSO debido a que el 04 de septiembre de 2022, integrantes de grupo de carabineros y guías caninos (DERIS) informaron mediante llamado telefónico a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER” que en una vía pública, en jurisdicción del municipio de Pereira, encontraron un vehículo tipo camión que contenía material forestal, correspondiente a la especie chanul (humiriastrum procerum), que al parecer no contaban con los permisos y/o autorizaciones otorgados por la autoridad ambiental correspondiente. Por tal motivo, profesionales adscritos a la subdirección de gestión ambiental sectorial de la entidad acudieron a la carrera 6 No 25-73 frente al establecimiento comercial denominado MADERAS EL LIBANO (Pereira) para verificar lo manifestado y como consecuencia de ello se emitió concepto técnico No 270 del 5 de septiembre de 2022 y la Resolución CARDER No. 4552 del 7 de septiembre de 2022, mediante la cual se le impuso medidas preventivas al señor CARLOS ALBERTO OTALVARO OSORIO, como presunto propietario del vehículo, identificado con cédula de ciudadanía No. 1’088.029.295. Frente a estos hechos alega el actor que la acusación que se le endilga es totalmente falsa, por cuanto no solo contaba con las facturas de compraventa sino que a su vez tenía el registro de productos forestales de maderas y materiales Jaramillo y de igual forma el registro de madera para solicitud de salvoconducto ante la CARDER, elementos que no fueron tenidos en cuenta por los agentes policiales. Narró que presentó derecho de petición ante la Corporación Autónoma Regional de Risaralda “CARDER”, solicitando la devolución del vehículo automotor tipo doble troque de placas SMA 959, decomisado preventivamente el día 05 de septiembre de 2022, sobre el cual se pronunció la entidad mediante la resolución No.4822 del 21 de septiembre de 2022, denegando lo deprecado, indicando que el actor infringió la ley ambiental usando el vehiculó automotor ya identificado, transportando dentro del mismo material vegetal sin salvoconducto, es decir, se usó el automotor como móvil de la infracción, por lo cual, no puede el solicitante ampararse en preceptos constitucionales, cuando infringió lo dispuesto normativamente por la ley especial, como lo es la movilización de material forestal sin salvoconducto.

En contraposición, la entidad accionada solicita que se denieguen las pretensiones de la tutela al considerar que no quedó demostrada la afectación de los derechos que invoca, por cuanto ni en el escrito presentado por el actor, ni en las pruebas adjuntadas, suministra razón o motivo alguno que pruebe que por ser Decomisado el vehículo se vea imposibilitado para obtener los recursos mínimos necesarios para subsistir. Además, indica que el presunto infractor no mencionó que poseía documentación que amparara la procedencia legal de la madera, sino que solo se limitó a declarar que no tenía conocimiento de la Normatividad, y en ese sentido afirma que no basta con manifestar que se cuentan con los Permisos, sino que debe tenerlos al momento de cargue y movilización.

Recordemos que la jueza de primera instancia, amparó los derechos del actor, básicamente bajo el argumento de que, al momento de imponer la medida preventiva, la CARDER no tuvo en cuenta que el vehículo decomisado no era de propiedad del presunto infractor (señor Carlos Alberto Otálvaro Osorio) sino del actor, Sr. Jhon Fredy Vargas Moscoso.

Para resolver el problema jurídico, recordemos que en la sentencia C-703 de 2010 que analizó, entre otros, la constitucionalidad de las medidas preventivas establecidas en la ley 1333 de 2009, la Corte Constitucional encontró exequibles las siguientes expresiones:

**“PRIMERO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLES** las expresiones ***“son de ejecución inmediata”*** y***“surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar”***,contenidas en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

**SEGUNDO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLE** la expresión ***“de acuerdo con la gravedad de la infracción”***, contenida en los artículos 36 y 40 de la Ley 1333 de 2009.

**TERCERO. -** Por los cargos analizados en esta sentencia, declarar **EXEQUIBLES** las expresiones*“****Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción”,“Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres”,* y *“Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”,***contenidas en el artículo 36 de la Ley 1333 de 2009”. (Negrillas fuera de texto).

A partir de este análisis constitucional de las medidas preventivas, que es el objeto principal de este amparo, queda claro que la CARDER tiene competencia para imponer las medidas preventivas reguladas en el artículo 36 de la ley 1333 de 2009, cuyas características, entre otras son: que son de ejecución inmediata, surten efectos inmediatos, contra ellas no precede recurso alguno y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar. Así mismo, queda claro que la CARDER puede ordenar como medida preventiva, entre otras, el **decomiso** **preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción.**

Bajo este contexto jurisprudencial y atendiendo las pruebas que obran en el expediente, la Sala entra a analizar el asunto en cuestión, así:

1. De conformidad al Acuerdo 017 del 5 de diciembre de 2012[[5]](#footnote-5), la CARDER declaró la veda de varias especies vegetales en el Departamento de Risaralda, entre las que se encuentra el Chanul (humiriastrum procerum), que conforme a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (en adelante UICN) está en categoría **CR,** esto es, *“****especie silvestre que enfrenta un riesgo sumamente alto de extinción en estado silvestre”.***
2. La palabra **veda** tiene el significado de *"prohibido, tiempo en que está prohibido pescar o cazar" y viene de "vedar" y este del latín vetare = "prohibir por ley".* Serán objeto de **veda** aquellas **maderas** que están en proceso de extinción debido a la presión antropogénica que genera procesos de sobre explotación de las mismas*[[6]](#footnote-6).*
3. El artículo 36 de la ley 1333 de 2009 faculta a la CARDER a imponer, bajo el **principio de precaución**, el decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción, medida que es de efecto inmediato y contra la cual no procede recurso alguno.
4. La medida preventiva impuesta por la CARDER al Señor CARLOS ALBERTO OTALVARO OSORIO, mediante Resolución 4552 del 7 de septiembre de 2022[[7]](#footnote-7), fue con ocasión de los hechos ocurridos el día domingo 4 de septiembre de 2022, cuando se encontró al prenombrado, cargando en un camión doble troque, 12 m3 de madera correspondiente a la especie **Chanul (humiriastrum procerum)** en una vía pública de la ciudad de Pereira, al frente del establecimiento de comercio MADERAS EL LÍBANO.
5. Al momento del decomiso de la madera y del vehículo que la contenía, el Señor CARLOS ALBERTO OTALVARO OSORIO, no mostró a las autoridades policivas ni de la CARDER, documento alguno, ni salvoconducto, que justificara el cargue de dicha especie maderera, y simplemente se limitó a manifestar que desconocía la normatividad.
6. No existe evidencia en el expediente, **ni tampoco se alegó en la demanda** **de tutela,** que Carlos Alberto Otálvaro manifestara a las autoridades, al momento del decomiso, que el camión doble troque no le pertenecía y/o que su propietario era el Señor JHON FREDI VARGAS MOSCOSO. Quizá ello explique la razón por la cual en el acto administrativo que impuso la medida de decomiso preventivo de la madera y el doble troque, se señale a CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO como propietario del camión.
7. La propiedad sobre el vehículo sólo se vino a conocer a raíz del derecho de petición que presentó JHON FREDI VARGAS MOSCOSO ante la CARDER solicitando la devolución del automotor, momento en el que presentó la respectiva tarjeta de propiedad y el certificado de tradición del camión, que efectivamente demuestran el derecho del dominio sobre ese bien mueble.
8. En su oportunidad la CARDER, mediante Resolución 4822 del 21 de septiembre de 2022, negó la petición de JHON FREDI VARGAS MOSCOSO respecto a la devolución del camión, pero a su vez, modificó el inciso tercero del artículo primero de la Resolución 4552 del 7 de septiembre hogaño, en lo que tiene que ver con el decomiso preventivo del camión doble troque de propiedad de JHON FREDI VARGAS MOSCOSO[[8]](#footnote-8), es decir, mantuvo la medida de decomiso sobre ese bien mueble, pero aclaró que su propietario es JHON FREDI VARGAS MOSCOSO.
9. Todo lo anterior motivó la instauración de la presente acción de tutela, cuya motivación básicamente se basa en alegar que la incautación realizada por los agentes policiales no fue diligente porque no tuvieron en cuenta los elementos que certificaban que el actor contaba con los permisos pertinentes para el transporte de dicho material forestal, a saber: una factura de compraventa realiza con Materiales y Maderas san José, una factura de compraventa con Maderas y Materiales Jaramillo, el registro del libro sobre los productos forestales de maderas y materiales Jaramillo, registro de madera para solicitud de salvo conducto ante CARDER.
10. Sin embargo, los mencionados documentos sólo se vinieron a presentar ante la CARDER con ocasión del derecho de petición, pero no al momento del decomiso, como se pretende hacer ver en la demanda de tutela, pues el señor CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO sólo se limitó a decir ese día que no conocía la normatividad, sin presentar documento alguno, o por lo menos no existe prueba alguna en contrario. Así las cosas, la primera conclusión que saca la Sala es que no es cierto que en la actuación de las autoridades policiales y ambientales haya habido negligencia al momento de los hechos.
11. Pasando por alto esta falacia de la demanda de tutela, la Sala entra a valorar los documentos que se allegaron con el libelo, empezando por las dos facturas de compra de madera así: i) Factura del establecimiento MATERIALES Y MADERA SAN JOSÉ[[9]](#footnote-9), Vía Alcalá La siria, fechado el 03-09-22, por concepto de 75 bloques de madera, por valor de $4.550.000 (no referencia la especie maderera); ii) Factura del establecimiento MADERA Y MATERIALES JARAMILLO[[10]](#footnote-10), carrera 8 #10-25, fechado el 03-09-22, por concepto de 80 bloques de madera, por valor de $5.857.143 (no referencia la especie maderera). Si bien estas facturas demuestran la compra de 155 bloques de madera (sin identificar su especie maderera) a nombre de JHON FREDI VARGAS MOSCOSO, llama la atención, por una parte, que se expidieron en establecimientos de comercio distintos a aquel en donde se encontró el camión decomisado, que, recuérdese, fue en MADERAS EL LÍBANO, ubicado en la carrera 6 #25-73, Pereira, y por otra, que en el camión **las autoridades ambientales encontraron 264 bloques de madera, un número superior a los 155 bloques de que dan cuenta las facturas**.
12. Otro documento que allegó el actor, es el LIBRO DE REGISTRO DE PRODUCTOS FORESTALES[[11]](#footnote-11), mediante el cual la CARDER *“actualiza y modifica los datos del registro del libro de operaciones y movimientos de productos forestales para todas las especies, incluida la guadua y carbón vegetal que sean depositados, transformados y comercializados”* en el establecimiento de comercio MADERAS Y MATERIALES JARAMILLO, con fecha de actualización 2 de junio de 2017. Si bien este documento, en principio autoriza a MADERAS Y MATERIALES JARAMILLO a comercializar productos forestales para todas las especies, no queda claro que dentro de ellas se autorice las especies forestales vedadas en el Acuerdo 017 del 5 de diciembre de 2012, porque de ser así, **habría una verdadera incoherencia e irresponsabilidad por parte de la CARDER al pretender proteger las especies vedadas y al mismo tiempo autorizar a los depósitos de madera su comercialización**. Con todo, para la Sala este documento no es suficiente para justificar el cargue de una especie forestal (Chanul o humiriastrum procerum), que está categorizada internacionalmente como una *“****especie silvestre que enfrenta un riesgo sumamente alto de extinción en estado silvestre”.***
13. Respecto al registro de madera para solicitud de salvoconducto ante CARDER, el actor presentó la foto de la página de un libro escrito a mano, del cual francamente es imposible establecer si había un principio de solicitud de salvoconducto para transportar 265 bloques de chanul el día 4 de septiembre de 2022 en el doble troque de placas SMA-959, a nombre de JHON FREDI VARGAS MOSCOSO, amén que ni siquiera tiene fecha, de manera que la Sala califica esta prueba documental como insuficiente para los fines que persigue el actor.

Pues bien, de cara a la anterior valoración probatoria, la Sala entra a analizar si la medida ambiental adoptada por la CARDER, consistente en el decomiso preventivo del camión, se ajusta a los lineamientos que la Corte Constitucional estableció en la Sentencia C-703 de 2010, según la cual, las medidas preventivas se fundamentan en el **principio de precaución,** pero para su imposición se debe tener en cuenta lo siguiente:

*“En este sentido, la Corte ha advertido que la adopción de medidas fundadas en el principio de precaución debe contar con los siguientes elementos: (i) que exista peligro de daño, (ii) que éste sea grave e irreversible, (iii) que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta, (iv) que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente y (v) que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*

1. ***Que exista peligro de daño:*** Quedó suficientemente probado que hay **veda** de la especie maderera Chanul (humiriastrum procerum), que conforme a la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN- está en categoría **CR,** esto es, *“****especie silvestre que enfrenta un riesgo sumamente alto de extinción en estado silvestre”,*** veda que según Acuerdo 017 del 5 de diciembre de 2012, rige en el departamento de Risaralda desde esa fecha hasta la presente. Por lo tanto, la CARDER cumple con este requisito, por cuanto la comercialización y transporte de chanul, la cual tiene mucha demanda comercial, representa un daño grave para el medio ambiente y por lo tanto está legitimada para evitar su sobre explotación.
2. ***Que éste sea grave e irreversible:*** La sobre explotación del chanul produce un daño grave e irreversible, que puede llevar a la extinción de este material forestal. Por lo tanto, se cumple con este requerimiento.
3. ***Que exista un principio de certeza científica, así no sea esta absoluta:*** El Acuerdo 017 del 5 de diciembre de 2012 emitido por la CARDER, que establece la veda, entre otros de la especie chanul, se basó en la evaluación realizada en el marco del Plan general de Ordenación Forestal del Departamento de Risaralda sobre la composición florística y su categorización según el grado de amenaza acorde con la clasificación realizada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN, en la cual se identificaron nuevas especies de plantas amenazadas y casi amenazadas en el Departamento de Risaralda, las cuales requieren ser protegidas. Por lo tanto, hay un principio de certeza científica.
4. ***Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente:*** Es evidente que la medida preventiva adoptada por la CARDER está encaminada a impedir que se siga comercializando la madera chanul, en grave peligro de extinción, y por lo tanto **es legal que no solo se decomise la madera sino el medio de transporte con el cual se pretendía transportarla, independientemente del propietario de lo uno y lo otro.**
5. ***Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado****:* La Resolución 4552 del 7 de septiembre hogaño, se fundamentó en el análisis y las recomendaciones que se hicieron en el **concepto técnico** **No. 2770 del 5 de septiembre de 2022**[[12]](#footnote-12), realizado por los ingenieros ambientales de la Subdirección de Gestión Ambiental Sectorial de la CARDER, de cuyo contenido se observa un estudio juicioso, profesional y serio de la madera incautada, por cuanto se hizo una descripción técnica de los productos decomisados, el daño que ello produce, se recurrió a la normatividad ambiental vigente, se identificaron conceptos ambientales y se adjuntó material fotográfico de la madera y del camión. Fue precisamente en ese concepto, que los ingenieros ambientales recomendaron las tres medidas preventivas: Amonestación escrita al Señor CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO, quien conducía el vehículo para la fecha de los hechos, el decomiso de la madera y el decomiso del camión en que se cargó. Por lo tanto, resulta irrelevante para efectos de la protección ambiental, que la propiedad de la madera y del vehículo radique en cabeza del actor, amén de que, al momento del decomiso, quien estaba cargando el automotor, señor CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO, **no tenía salvoconducto para transportar esa especie maderera, ni se logró probar con posterioridad que tal salvoconducto existía.** En consecuencia, se cumple también con este requisito.

Así las cosas, no queda más que decir que la CARDER no violó el debido proceso, como lo argumentó la jueza de primer grado, ni tampoco vulneró los derechos al trabajo y a la propiedad privada del actor, por cuanto la protección del medio ambiente en estos tiempo aciagos tiene especial ponderación constitucional e internacional, de manera que no se puede, bajo el argumento del derecho a la propiedad privada y el derecho al trabajo, permitir que se comercialice una especie forestal que está en serios problemas de extinción. Por otra parte, no puede perderse de vista que las medidas preventivas son transitorias, lo que quiere decir que, durante el respectivo proceso sancionatorio ambiental, los interesados pueden derruir probatoriamente las causas que motivaron su imposición.

Por otra parte, le llama la atención a la Sala que ni en la demanda de tutela ni en el derecho de petición, se aclaró el papel que cumplía el señor CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO el día de los hechos, es decir, no se sabe si trabaja a órdenes del actor o lo hizo a motu proprio a ciencia y paciencia de aquel, quien se reputa dueño de la madera y del camión.

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, pero se instará a la CARDER para que en cumplimiento de su obligación de proteger el medio ambiente, adicione al proceso de sanción ambiental que inició en contra de CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO y JHON FREDI VARGAS MOSCOSO, la investigación a que haya lugar en contra de las tres compraventas de madera involucradas en esta acción y demás que se requieran: MATERIALES Y MADERA SAN JOSÉ, MADERAS Y MATERIALES JARAMILLO y MADERAS EL LÍBANO, por cuanto no puede ser que se impongan medidas preventivas al comprador, pero se pase por alto los establecimientos de comercio que están comercializando el chanul, quizá por la propia inercia de la CARDER frente a ellos, porque ello configuraría una posible violación al derecho a la igualdad y una total incoherencia de esa entidad.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuido de Pereira del día 10 de octubre de 2022 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, **NEGAR el amparo** deprecado por el señorJHON FREDI VARGAS MOSCOSO por encontrar que la CARDER no violó sus derechos al debido proceso, derecho al trabajo y derecho a la propiedad privada, conforme se explicó en precedencia.

**SEGUNDO:** **INSTAR** a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda CARDER para que en cumplimiento de su obligación de proteger el medio ambiente, adicione al proceso de sanción ambiental que inició en contra de CARLOS ALBERTO OTÁLVARO OSORIO y JHON FREDI VARGAS MOSCOSO, la investigación a que haya lugar en contra de las tres compraventas de madera involucradas en esta acción y demás que se requieran: MATERIALES Y MADERA SAN JOSÉ, MADERAS Y MATERIALES JARAMILLO y MADERAS EL LÍBANO, por cuanto no puede ser que se impongan medidas preventivas al comprador, pero se pase por alto los establecimientos de comercio que están comercializando el chanul, quizá por la propia inercia de la CARDER frente a ellos, porque ello configuraría una posible violación al derecho a la igualdad y una total incoherencia de esa entidad.

**TERCERO:** Notifíquese la decisión a las partes por el medio más eficaz.

**CUARTO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**Notifíquese y Cúmplase**

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

La Magistrada y el Magistrado,

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA GERMÁN DARÍO GÓEZ VINASCO**

1. Sentencia T-899 de 2014. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia SU-961 de 1999. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-313 de 2005. [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencias [T-705 de 2012](https://vlex.com.co/vid/-401748270) y [T-265 de 2020](https://vlex.com.co/vid/847289543) [↑](#footnote-ref-4)
5. Expediente digital de primera instancia, Archivo 07Contestacion, pág. 24-27 [↑](#footnote-ref-5)
6. http://etimologias.dechile.net [↑](#footnote-ref-6)
7. Este acto administrativo se reproduce en su integridad dentro del contenido de la Resolución 4822 del 21 de septiembre de 2022, expediente digital, cuaderno de primera instancia, Archivo 02AnexosDemanda, pág. 9 a 20 [↑](#footnote-ref-7)
8. Este acto administrativo se reproduce en su integridad dentro del contenido de la Resolución 4822 del 21 de septiembre de 2022, expediente digital, cuaderno de primera instancia, Archivo 02AnexosDemanda, pág. 19 [↑](#footnote-ref-8)
9. Cuaderno de primera instancia, Archivo 02AnexosDemanda, pág. 5 [↑](#footnote-ref-9)
10. Cuaderno de primera instancia, Archivo 02AnexosDemanda, pág. 5 [↑](#footnote-ref-10)
11. Ibidem, pág. 6 [↑](#footnote-ref-11)
12. Expediente de primera instancia, Archivo 07Contestación, folios 34 a 47 [↑](#footnote-ref-12)