

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

Magistrada Ponente

STP3512-2018

Radicación N.º 95644

Acta 89

Bogotá, D. C., trece (13) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

VISTOS

Subsanada la irregularidad advertida por la Sala1, se pronuncia sobre la impugnación formulada por WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA, contra el fallo proferido el 1º de febrero del presente año por la SALA PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE TUNJA, mediante el cual negó las pretensiones de la demanda de tutela formulada contra el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, ante la supuesta vulneración de sus derechos fundamentales. Al trámite fueron vinculados, las CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES CORPOGUAVIO y CORPOCHIVOR, la EMPRESA AES CHIVOR y CÍA. S.C.A. E.S.P. y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA.

ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS

Así los expuso el Tribunal a quo:

1. WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA incoa acción de tutela en contra del MINISTERIO DE

AMBIENTE y DESARROLLO SOSTENIBLE y la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES -ANLA-, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición y acceso a la administración de justicia.

Manifiesta que el 28 de agosto de 2017 radicó ante las entidades accionadas una solicitud que consta de 22 consideraciones y 40 peticiones, dentro de las que solicita documentos e información.

Expresa que el 01 de septiembre siguiente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con oficio M°I-E2-2017-025512, le informó que remitía su petición a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a la Corporación Autónoma Regional de Chivor -CORPOCHIVOR-, por ser las entidades competentes para responder la solicitud; sin embargo, a la fecha no se ha atendido lo pedido, en vulneración de su derecho de petición en conexidad con el acceso a la administración de justicia, toda vez que los documentos e información requerida es necesaria para acudir a la jurisdicción.

Solicita se ordene dar respuesta de fondo a su petitorio.

Aporta: i. Copia del derecho de petición radicado ante la ANLA, ii. Copia del recibido-radicado del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y, iii. Oficio del 1 de septiembre de 2017 suscrito por la profesional de la Unidad Coordinadora del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible donde le informan que el derecho de petición había sido remitido a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y a la Corporación Autónoma Regional de Chivor.

EL FALLO IMPUGNADO

Luego de traer a colación jurisprudencia constitucional relacionada con el derecho de petición y las condiciones que se exigen para la efectiva solución de un requerimiento formulado ante las autoridades, sintetizó el Tribunal a quo las múltiples solicitudes que

elevó CALDERÓN ROA.

Advirtió luego, de las respuestas allegadas por las entidades accionadas, que se había resarcido la afectación de sus derechos porque contestaron en debida forma la petición.

Expuso, en ese sentido, que la ANLA:

... le envió la información correspondiente a su correo electrónico, proporcionado por aquel para efectos de notificación.

En ese correo esta autoridad explicó que en lo tocante a las peticiones de los numerales 1 a 15, 18, 26, 28, 29, 30, 32, 33 y 35, relacionados concretamente con la copia de los oficios, actas y resoluciones ya mencionados; los soportes y actividades de socialización del Plan de Manejo Ambiental para la operación de la Central Hidroeléctrica de Chivor a la población aledaña a ella; el desarrollo dado a los numerales 3 y 4 del artículo 4 de la resolución 1066 de 2005; las actividades ambientales requeridas en la zona denominada cantera cinco así como lo relacionado al lecho base del río Bata y el impacto ambiental en dichas zonas por el funcionamiento de la Central Hidroeléctrica de Chivor y el nivel de riesgo de las mismas; autorizaciones ambientales, solicitudes de modificación del Plan de Manejo Ambiental de la Central Hidroeléctrica de Chivor y las tareas de inspección y vigilancia en la implementación y desarrollo del Plan de Manejo Ambiental; el interesado debía acercarse a sus instalaciones donde le brindarían la información sobre ese temas y debería asumir las expensas por la expedición de las copias de toda esa documentación en cumplimiento del mandato del artículo 29 de la ley 1755 de 2015.

Con relación a los puntos de la petición que debían ser absueltos por la empresa AES CHIVOR y CÍA. S.C.A. E.S.P. expuso que «el 17 de noviembre de 2017 dio respuesta a las solicitudes elevadas por el actor, específicamente... le informó a WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA a través de su correo electrónico que conforme a la información allegada a la empresa, remitía el listado de peticiones, quejas y reclamos recibidos por los habitantes y

propietarios de los predios de la cuenca baja del Río Bata. Allí presentaba la información del peticionario, tipo de solicitud, gestión adelantada y cierre».

Concluyó el Tribunal, luego de hacer alusión a la totalidad de respuestas emitidas por las autoridades demandadas, que resultaban concordantes «con las pretensiones del actor, pues nótese que se dio trámite y respuesta a todos y cada uno de los numerosos puntos contenidos en la solicitud de WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA y, aunque no entregó la copia de los documentos requeridos por el petente, sí los puso a su disposición en sus instalaciones, previo el pago de las expensas necesarias para cubrir su valor lo cual no desconoce el marco conceptual del derecho fundamental de petición, pues es la misma ley 1755 de 2015 la que en su artículo 29 consagra que el interesado en obtener la copia de documentos deberá asumir su costo».

Por esa razón advirtió que no habían sido vulnerados, de ningún modo, los derechos del accionante y determinó negar el amparo invocado.

LA IMPUGNACIÓN

Fue propuesta por WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA. Pide, en un extenso escrito, que se revoque la decisión impugnada y se tutelen sus derechos fundamentales, con el fin de que se ordene al Ministerio de Ambiente «avocar conocimiento del derecho de petición impetrado» y resolver cada una de las peticiones «sentando una posición frente a los temas» o declarando su falta de competencia en cada uno de los numerales petitorios.

Solicita también que se ordene a esa Cartera, o a la ANLA, dar traslado de su solicitud al IDEAM, al IGAC2, al Instituto Von Humboldt, a la Universidad Nacional y a Ingeominas con el fin de que certifiquen si los demandados en el trámite de tutela les han solicitado adelantar alguna clase de estudios relacionados con las actividades de supervisión y vigilancia sobre los «recursos ambientales, dentro del marco del desarrollo sostenible».

Añade, que debe estudiarse la posible comisión de una «falsedad ideológica» por cuenta de que Corpochivor recibió el derecho de petición, pero dentro del trámite afirmó que desconocía el contenido de la solicitud, lo que impone la compulsión de copias a la autoridad competente, «si a ello hay lugar».

Insiste en que los demandados deben contestar sus solicitudes, no «como yo quiera, sino... con veracidad en sus respuestas» y abordando la totalidad de los planteamientos formulados para que pueda predicarse satisfecho el derecho de petición.

Estima que las respuestas son «evasivas, elusivas, dilatorias» y desconocen las competencias de cada una de las entidades e incluso, tergiversan la información «con contenidos falsos», lo que además, desconoce el contenido de lo previsto en el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011.

En su criterio, hay «indicios y evidencias claras de que hay unos daños, perjuicios y afectaciones serias al medio ambiente en áreas de la CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE CHIVOR», que hacen necesaria la intervención de las autoridades demandadas, quienes omiten el cumplimiento de sus funciones y le impiden recopilar documentos que le permitan acudir a las distintas acciones contenciosas.

Los demandados no han dado inicio a los trámites administrativos a su cargo, frente a las peticiones 18, 23, 23, 24, 25, 31 y 34, sino que se limitan a requerir respuesta de AES Chivor, entidad que contesta de modo evasivo y sin que se emita algún juicio, lo que ratifica la afectación de su derecho de petición.

Afirma que no acudirá «a las instalaciones de la ANLA a tomar copia de los documentos solicitados... porque es preciso que sea la autoridad ambiental la que expida un oficio claro y específico» en el que se concrete qué clase de documentos se emitirán, situación que «se obviaría» de obtenerlos directamente en esa entidad y además, por «razones de seguridad personal».

Hace una amplia exposición para controvertir las respuestas allegadas al trámite de tutela por las autoridades demandadas y vinculadas al trámite. Insiste en hacer alusión a múltiples «irregularidades» de AES Chivor y Corpochivor en punto de la construcción y manejo de la Central Hidroeléctrica, en una situación «más o menos parecida a REFICAR» sobre la cual está preparando acciones legales.

Pide, finalmente, que se evalúen de fondo las consideraciones del derecho de petición que impetró y que, en prevalencia del núcleo esencial de esa garantía fundamental, se tutelen sus derechos y los de las comunidades que puedan verse afectadas por el proyecto hidroeléctrico.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 20153, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia es competente para resolver la impugnación instaurada contra el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior de Tunja.

2. De acuerdo con el art. 32 inc. 2º del Decreto 2591 de 1991, el juez que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. Si encuentra éste ajustado a derecho, prosigue la norma, lo confirmará.

Como faceta del derecho de contradicción, impugnar significa refutar; es decir, desarrollar una contra argumentación frente a la providencia cuestionada, exponiendo las razones o motivos concretos que se aducen para lograr su revocatoria o modificación.

3. En el presente caso, WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA acudió a la vía tutelar, porque en su criterio, el Ministerio de Ambiente y la ANLA no respondieron cabalmente el derecho de petición que les había formulado.

Tras un juicioso estudio del requerimiento formulado y las respuestas aportadas por las demandadas, concluyó el Tribunal a quo, que todas las autoridades vinculadas al contradictorio se pronunciaron, dentro del ámbito de sus competencias, sobre los pedimentos del actor y por esa razón, declaró que no habían sido vulnerados sus derechos fundamentales.

Pues bien, en decisiones T-086/15, T-332/15 y T-138/17, entre otras, la Corte Constitucional ha expuesto que el derecho de petición se vulnera cuando la respuesta de la autoridad carece de cualquiera de las siguientes condiciones: «(i) debe ser concedida de manera pronta y oportuna dentro del término legal; (ii) su contenido debe dar una solución de fondo y acorde con las cargas de claridad, efectividad, suficiencia y congruencia; y (iii) la decisión que se adopte debe ser puesta en conocimiento del interesado con prontitud».

3.1. En su escrito petitorio, WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA planteó 40 interrogantes relacionados con la construcción y manejo ambiental de la Central Hidroeléctrica de Chivor.

Al respecto, para resolver la petición formulada por el libelista la ANLA le indicó, en oficio del 12 de octubre de 2017, lo siguiente:

En punto de los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 18, 26, 28, 29, 30, 32, 33 y 35 expuso, con sujeción a lo previsto en los artículos 224 y 295 de la Ley 1755 de 2015, así como la Resolución 0173 del mismo año⁶, que las copias de los distintos documentos solicitados en esos acápite podría obtenerlas en las dependencias de esa institución, «donde se le brindará asesoría y mayor información sobre los temas de su interés».

Añadió, que de conformidad con lo previsto en el Decreto antitrámites, no era necesaria la autenticación de las piezas documentales requeridas.

Pues bien, al respecto, en criterio de la Sala la entidad accionada obró de conformidad con

el procedimiento establecido y las razones que expone el demandante, en sede de impugnación, para no acudir a las oficinas de la ANLA por tal documentación, carecen de sustento. Particularmente, aunque refiera que no comparecerá por motivos de «seguridad», nada acredita al respecto, siendo su propia incuria lo que no ha permitido satisfacer plenamente el núcleo esencial del derecho de petición.

En ese entendido, por el aspecto bajo análisis, se descarta la afectación de las garantías fundamentales del demandante.

3.2. Los numerales 18, 19, 20, 26, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39 y 40 del requerimiento fueron contestados cabalmente por la ANLA. Que el libelista no esté conforme con las respuestas que, punto por punto, dio la entidad, no quiere decir que la garantía de petición haya sido conculcada. Para la Sala, al contrastar cada uno de tales interrogantes con lo que esa autoridad le indicó en torno a las preguntas formuladas, se concluye que fueron abordados suficientemente, dentro del ámbito de sus competencias⁷.

En ese sentido, pacíficamente la jurisprudencia constitucional ha expuesto que el derecho de petición se materializa plenamente en los eventos en que la respuesta «resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario» (entre muchas otras, ver T-544/17).

Así pues, aunque CALDERÓN ROA considere que debe requerirse a otras autoridades, distintas a las competentes, para que «sienten una posición» sobre los temas que fundan la solicitud (conforme lo pidió en la alzada), como la contestación dada por la ANLA a los puntos arriba señalados sí absuelve cabalmente los interrogantes que formuló, basta su respuesta para entender satisfecho el núcleo esencial del derecho de petición.

3.3. Igual sucede con la contestación que la empresa AES Chivor y Cía. S.C.A. E.S.P. dio a los numerales 16, 17, 21, 25, 27, 34 y 35 de la petición⁸, y con la que le brindó

CORPOCHIVOR a los ítems 18, 36 y 409. Tales escritos satisfacen los planteamientos que formuló el demandante, todos relacionados con la supuesta problemática que se suscita frente al impacto ambiental de la construcción de la central hidroeléctrica en la región de Chivor, solicitudes de documentación y gestiones frente a posibles fallas que podrían afectar el medio ambiente de esa zona pero que, según le indicaron tales entidades, no se han presentado.

3.4. Si el Ministerio de Ambiente le informó a WILSON ALEXANDER CALDERÓN ROA mediante escrito del 1º de septiembre de 2017, que carecía de competencia para pronunciarse frente a los puntos del derecho de petición y por esa razón dispuso su envío a las autoridades que consideró «competentes para dar trámite y respuesta»¹⁰, la Sala no puede exigir a esa autoridad que emita un pronunciamiento, cuando procedió conforme a lo ordenado por el art. 21 de la Ley 1755 de 2015¹¹.

3.5. De conformidad con lo previsto en el art. 8612 de la Constitución, la acción de tutela busca la protección inmediata de los derechos fundamentales.

Para la defensa de los derechos colectivos y del medio ambiente, la Carta prevé la aplicación de la acción popular consagrada en el canon 8813.

Solo de modo excepcional, la jurisprudencia constitucional ha avalado la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos, siempre que ésta conlleve la afectación de garantías fundamentales. «Así, cuando se demuestre la potencial existencia de una afectación individual y subjetiva de los derechos del demandante, es procedente la tutela. Pero si se trata de la defensa de derechos colectivos la acción popular resulta procedente» (CSJ STP2028 – 2018, énfasis fuera de texto).

El criterio rector para que se determine cuál de tales acciones debe incoarse, «se basa en últimas en la pretensión presentada por el ciudadano o grupo de ciudadanos, pues de ella se deberá concluir cuál es la forma más eficaz de garantizar los derechos constitucionales

amenazados o vulnerados, la orden del juez de amparo o la orden del juez popular»¹⁴.

En este evento, aunque el libelista alegue que las supuestas omisiones de las autoridades demandadas e involucradas al contradictorio, en punto de la ejecución de procedimientos de inspección, vigilancia y control a la construcción de la central hidroeléctrica de Chivor hacen procedente la tutela, lo cierto es que no se avizora la potencial existencia de una afectación individual y subjetiva de derechos fundamentales, lo que implica que sea la acción popular, la idónea para ejercitar acciones encaminadas a la protección del medio ambiente como garantía colectiva que podría verse afectada por las actividades que se llevan a cabo en esa obra.

4. Las razones precedentemente expuestas imponen confirmar integralmente la decisión objeto de impugnación.

En mérito de lo expuesto, LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA DE CASACIÓN PENAL – EN SALA DE DECISIÓN DE ACCIONES DE TUTELA NO. 3, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

CONFIRMAR la providencia impugnada.

NOTIFICAR esta providencia de conformidad con el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez en firme.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Mediante auto del 12 de diciembre de 2017 se declaró la nulidad del trámite por indebida integración del contradictorio.

2 Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

3 Si bien esa disposición fue modificada por el Decreto 1983 de 2017, en lo que se refiere a las reglas de reparto de la acción de tutela, se precisó en el artículo 3º de la normatividad en cita que solo será aplicable «a las solicitudes de tutela que se presenten con posterioridad al 30 de noviembre de 2017. Las solicitudes de tutela presentadas con anterioridad a esta fecha serán resueltas por el juez a quien hubieren sido repartidas, así como la impugnación de sus fallos».

4 Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. Las autoridades reglamentarán la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.

5 Artículo 29. Reproducción de documentos. En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.

6 Mediante la cual la ANLA «regula el cobro de copias expedidas por la Entidad».

7 Ver al respecto, folios 255 a 262 del cuaderno del Tribunal.

8 Folios 163 a 166 ibídem.

9 Folio 275 anverso y reverso ídem.

10 Folio 56 del cuaderno del Tribunal.

11 Artículo 21. Funcionario sin competencia. Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente.

12 Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

13 La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

14 T-576/12.