LEGIS LEGISmóvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Sentencia T-211/14

Referencia: expediente T-4.129.551

Acción de tutela instaurada por Darley Cecilia Palacios Meléndez contra el Municipio de Quibdó y la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Quibdó

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., primero (1°) de abril de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela emitido el 11 de septiembre de 2013 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 27 de agosto de 2013, la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez, actuando en nombre propio y como agente oficiosa de sus abuelos Heliodoro Meléndez Camargo y Fabia Córdoba Martínez, formuló acción de tutela contra el Municipio de Quibdó y la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Quibdó, por la presunta vulneración de sus derechos de petición y al medio ambiente sano, en conexidad con los derechos a la vida en condiciones dignas y a la salud, con base en los siguientes,

1. Hechos

1.1. La señora Darley Cecilia Palacios Meléndez es residente del barrio La Playita, ubicado en el municipio de Quibdó, en una vivienda en la que convive con su madre y sus abuelos.

1.2. Según afirma la demandante, en la vía que colinda con su lugar de habitación existe una fuga de aguas residuales que viene generando malos olores y mantiene la calle permanentemente húmeda, lo cual ha ocasionado tanto accidentes de tránsito como la caída de varios transeúntes.

1.3. El 11 de marzo de 2013, la señora Palacios Meléndez formuló un derecho de petición dirigido a la Secretaría de Obras de Quibdó, con copia a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Rural del mismo municipio, mediante el cual solicitó que se adoptaran las medidas que fueran del caso para solucionar esta problemática[1].

1.4. El 23 de mayo de 2013, la actora presentó un derecho de petición a la Procuraduría Regional del Chocó, a través del cual informó a esa autoridad que la Alcaldía no había dado respuesta a su petición, y, en consecuencia, le solicitó ejercer sus competencias en esta materia.

1.5. A la fecha de interposición de esta acción de tutela, ni la Alcaldía del municipio de Quibdó, ni la Procuraduría Regional del Chocó habían dado respuesta a las solicitudes formuladas por la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez.

2. La solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos atrás señalados, la actora solicita que se le ordene a las accionadas dar respuesta clara y de fondo a los derechos de petición que ha presentado, respuesta en la que deberán *"formular la correspondiente solución definitiva al problema que genera la presente acción"*.[2]

3. Argumentos en los que se fundamenta la solicitud

La demandante afirma que las entidades accionadas no han dado respuesta a las distintas solicitudes que ha formulado, razón por la cual, en primera medida, estima vulnerado su derecho de petición.

Adicionalmente, la demandante sostiene que el problema de manejo de las aguas superficiales y de escorrentía que se presenta en el barrio La Playita, viene ocurriendo desde hace ya varios años y se ha venido agravando a raíz de algunos trabajos de pavimentación que ha realizado la Alcaldía en esa zona.

[1] Según consta en el sello de radicación del documento, éste fue asignado a la Secretaría de Infraestructura del municipio de Quibdó, en ese momento a cargo del doctor Andrés Samir Bejarano Martínez.
[2] Folio 3 del cuaderno No. 1.

Esta situación, según aduce, ha venido afectando la estructura de la vivienda en la que reside con su madre y con sus abuelos, quienes son personas de la tercera edad y se encuentran en delicado estado de salud, con el agravante de que en ese mismo inmueble funciona un hogar de madres comunitarias, en donde se atienden menores que pueden ver menguada su salud.

Además, afirma que se ven afectados también los derechos de la comunidad, ya que se generan malos olores, humedad permanente, accidentes de tránsito y caídas de personas.

De acuerdo con la accionante, a pesar de haberse dirigido en distintas oportunidades al municipio para solicitar que se le de solución a esta problemática, y no obstante que esa entidad tiene conocimiento de la misma desde el año 2011, ninguna autoridad ha adoptado las medidas tendientes a darle solución a esta situación.

4. Intervención de los demandados

Mediante auto de 30 de agosto de 2013, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó decidió admitir la acción de tutela formulada por la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez y notificar de la misma a las entidades demandadas. Además, dispuso inadmitir la demanda en relación con los señores Heliodoro Meléndez Camargo y Fabia Córdoba Martínez, para que en el término de dos días contados a partir de la notificación de esa providencia, la accionante indicara al despacho las razones por las cuales estas personas no pueden actuar directamente en la defensa de sus derechos.

Vencido ese lapso y bajo la consideración de que la actora no brindó la información solicitada, el 10 de septiembre de 2013 el Tribunal decidió *"RECHAZAR la demanda respecto de los señores HELIODORO MELÉNDEZ CAMARGO y FABIA CÓRDOBA MARTÍNEZ."*

4.1. Mediante escrito de cinco de septiembre de 2013, el Procurador 9° Judicial II Ambiental y Agrario de Chocó dio respuesta al requerimiento judicial.

Sostiene que su despacho desconocía la situación que se venía presentando con la accionante, dado que el derecho de petición formulado por la actora se dirigió a la Procuraduría Regional del Chocó. Sin embargo, pudo verificar con esa dependencia que, como consecuencia del escrito presentado por la señora Palacios Meléndez, el cinco de junio de 2013 le fue dirigido un oficio al Secretario de Planeación y Obras Públicas del municipio de Quibdó, a fin de solicitar la solución de la situación que se presenta en el barrio La Playita, requerimiento que no ha tenido respuesta alguna. [3]

[3] En esta comunicación, la Procuraduría requiere al municipio para que de solución a la problemática que se viene presentando en el barrio La Playita, señalando: *"se le solicita por ULTIMA VEZ, adelante las*

4.2. La Alcaldía del Municipio de Quibdó, no dio respuesta a esta acción.

5. Pruebas relevantes aportadas al proceso

a. Copia del derecho de petición que la señora Darley Cecilia Palacios presentó al Secretario de Obras del municipio de Quibdó, el día 11 de marzo de 2013, así como copia del que formuló frente al Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Rural en esa misma fecha.[4]
b. Copia del derecho de petición dirigido por la señora Darley Cecilia Palacios al Procurador Regional del Chocó, el 23 de mayo de 2013.[5]
c. Copia del derecho de petición dirigido por la señora Mary Luz Meléndez Córdoba, madre de la accionante, al Secretario de Atención y Prevención de Desastres del Municipio de Quibdó, el nueve de julio de 2013.[6]
d. Copia del Oficio dirigido por el Procurador 9° Judicial II Ambiental y Agrario de Chocó a la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez, el cuatro de septiembre de 2013.[7]
e. Copia del documento Formato de Visita en el que consta la entrevista que el Procurador 9° Judicial II Ambiental y Agrario de Chocó realizó al domicilio de la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez, el cuatro de septiembre de 2013.[8]
f. Copia del Oficio PRCH-MYAT No. 1525 de cinco de junio de 2013, dirigido por el Procurador Regional del Chocó al Secretario de Infraestructura y Obras Públicas de Quibdó, en relación con la solicitud formulada por la señora Palacios Meléndez.[9]
g. Fotografías del lugar donde se está presentando el problema de manejo de aguas y video informativo de esta misma situación.[10]

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

El 11 de septiembre de 2013, el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó decidió declarar improcedente la acción de tutela en lo relacionado con el derecho al medio ambiente sano, en conexidad con del derecho a la vida y a la salud, y concederla en cuanto a la solicitud de protección del derecho de petición.

---

acciones legales necesarias para optimizar la presunta situación que padecen los habitantes del Barrio La Playita de Quibdó, ya que está en riesgo la salubridad de toda una comunidad y teniendo en cuenta que es función del Estado velar por la seguridad social de sus coasociados, es su deber de su dependencia cumplir a cabalidad con la función de su cargo."
[4] Folios 5 y 6 del cuaderno No. 1.
[5] Folio 7 del cuaderno No. 1.
[6] Folio 8 del cuaderno No. 1.
[7] Folio 29 del cuaderno No. 1.
[8] Folio 32 del cuaderno No. 1.
[9] Folio 30 del cuaderno No. 1.
[10] Folios 9 a 15 del cuaderno No. 1.

Para el despacho, teniendo en cuenta que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho colectivo, la actora podría acudir a la acción popular para solicitar su protección. En este escenario, la acción de tutela solo sería procedente si se llegara a comprobar que se han visto comprometidos sus derechos fundamentales a la vida o a la salud, circunstancias que no fueron acreditadas en este caso. Por el contrario, el hecho de que esta situación se venga presentando desde el año 2011, demuestra que no existe la necesidad urgente de que intervenga el juez constitucional.

De otro lado, y en cuanto a la solicitud de amparo del derecho de petición, el Tribunal encuentra que este sí ha sido vulnerado por la Alcaldía del municipio, quien ha desatendido las solicitudes formuladas por la accionante. Sin embargo, esta misma conclusión no puede predicarse de la petición que supuestamente se habría presentado frente a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria, puesto que de ella no se aportó la copia al expediente.

En consecuencia, el Tribunal ordenó a la Alcaldía de Quibdó que diera respuesta a las peticiones formuladas por la accionante, con la advertencia de que deberá emprender acciones tendientes a solucionar el problema de escorrentía de aguas que se presenta en el barrio La Playita.

Esta decisión, no fue objeto de impugnación.

2. Actuaciones en sede de revisión

El 25 de marzo de 2014, la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez remitió al despacho del Magistrado Sustanciador, vía correo electrónico, los datos de una acción popular formulada por el ciudadano Dante Isaac Mosquera Mosquera, con el fin de que se atienda la problemática que, en materia de manejo de aguas residuales, se viene presentando en el barrio La Playita del municipio de Quibdó. Adicionalmente, envió unas fotografías y un video informativo en relación con los hechos alegados como fundamento de la acción de tutela.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de la revisión del fallo proferido en el trámite de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

De acuerdo con lo descrito en el acápite de antecedentes, corresponde a la Sala determinar si las entidades accionadas han vulnerado los derechos de petición y al medio ambiente sano, en conexidad con los derechos a la vida en condiciones dignas y a la salud, de la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez, como consecuencia de la falta de respuesta a las solicitudes que ha formulado la actora para que se atienda el problema de escorrentía de aguas que se viene presentando en el barrio La Playita, del municipio de Quibdó, así como de la desatención de dicha problemática por parte de las autoridades demandas.

Con tal propósito, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en torno a (i) el alcance del derecho de petición, y (ii) la procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección del derecho al medio ambiente sano, para, finalmente, y a partir de estas consideraciones, efectuar el estudio del caso concreto.

3. El derecho fundamental de petición

El artículo 23 de la Constitución Política constituye la consagración constitucional del derecho de petición, por virtud del cual *"toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución."*

La Corte Constitucional se ha referido en distintas oportunidades a la importancia de esta garantía fundamental, cuya efectividad, según se ha reconocido, *"resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)"*.[11]

A partir de esa premisa, la jurisprudencia constitucional ha fijado una serie de reglas y de parámetros relacionados con el alcance, núcleo esencial y contenido de este derecho, los cuales fueron expuestos en la Sentencia T-377 de 2000 en los siguientes términos:

> *"a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

[11] Sentencia T-012 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días,

en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994."[12]

A estas consideraciones, la Corte Constitucional añadió posteriormente dos reglas adicionales: (i) que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no exonera a la entidad del deber de responder[13]; y (ii) que la respuesta que se profiera debe ser notificada al interesado[14].

De acuerdo con lo anterior, y para lo que interesa a esta causa, es claro que la formulación de un derecho de petición obliga a la administración a entregar una respuesta oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado, de manera que el ciudadano vea satisfecha su pretensión de obtener determinada información. Además, esa respuesta debe producirse en el término de 15 días contados a partir de la formulación de la petición, salvo que se presenten circunstancias que lo impidan, aunque, aun en este evento, la entidad deberá informarle al peticionario en ese mismo término cuáles son esas circunstancias e indicarle en qué plazo se producirá la contestación.

Sobre este asunto, y mediante la Ley 1437 de 2011, *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, el Congreso de la República expidió distintas disposiciones tendientes a regular el derecho de petición, en particular, en relación con aspectos tales como su objeto, finalidad, forma de ejercicio, contenido, procedimiento, alcance de la respuesta y ejercicio frente a entidades privadas.

Al analizar la constitucionalidad de la norma en cuestión, la Corte concluyó que esa regulación debió haber sido expedida mediante una ley estatutaria y no a través del trámite de una ley ordinaria, dado que se trataba de establecer reglas en relación con los elementos estructurales de un derecho fundamental.[15] Sin embargo, los efectos de la declaratoria de inexequibilidad

[12] Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
[13] Sentencia T-219 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.
[14] Sentencia T-249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
[15] Sentencia C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

fueron diferidos hasta el 31 de diciembre de 2014, con el fin de evitar que el vacío normativo generara una situación de riesgo para el efectivo goce del derecho de petición.[16]

En consecuencia, hoy en día, las normas previstas en la Ley 1437 de 2011 en relación con esta garantía constitucional están vigentes y resultan aplicables a efectos de establecer los aspectos relativos a su interposición, trámite y protección.

4. Procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de derechos de naturaleza colectiva

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario de defensa judicial, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales *"cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública"*, o por los particulares en los casos previstos en la ley.

De acuerdo con la disposición constitucional, esta acción tiene un carácter subsidiario y residual, por lo que ella solo procede cuando quiera que el afectado no tenga a su alcance otro medio de defensa judicial o cuando, existiendo ese otro medio, la tutela se ejerce como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio de carácter irremediable. Adicionalmente, y a partir de lo previsto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que ella también resulta procedente –esta vez, como mecanismo de protección definitivo– en aquellos casos en los que la herramienta judicial que prevé el ordenamiento se muestra como ineficaz para garantizar los derechos fundamentales del afectado.[17]

Ahora bien, el derecho a gozar de un medio ambiente sano, al cual se refiere la solicitud de amparo que aquí se analiza, es un derecho de naturaleza colectiva. Así lo establece el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, *"Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones"*:

> *"Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e*

[16] Según lo indicó la Corte en la sentencia en cuestión, *"[e]ste término resulta razonable para permitir la adopción de una regulación por parte de los órganos legislativos, sin dejar al ciudadano sin las herramientas necesarias para la garantía efectiva del derecho"*.
El pasado 10 de julio de 2013, el Congreso de la República remitió a la Corte Constitucional el Proyecto de Ley Estatutaria 65 de 2012 Senado, 227 de 2013 Cámara, *"Por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición y y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. [Derecho de petición]"*, con el fin de que se efectúe el control previo de constitucionalidad de la norma, proceso que hoy en día está en trámite.

[17] Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-1109 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-484 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y T-177 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

> *intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*
> *a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; […]"*

De ahí que, por expresa disposición del artículo 88 de la Constitución Política, su protección deba ser solicitada a través del mecanismo de la acción popular, en tanto vía adecuada para lograr el amparo frente a la vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos, lo cual excluiría, de suyo, la procedencia de la acción de tutela para esos efectos.[18]

Sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que si la afectación de un interés colectivo implica, a su turno, la vulneración o la amenaza de un derecho de rango fundamental, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo de amparo de los derechos amenazados.[19] En efecto, sobre este asunto en particular, esta Corporación ha indicado:

> *"A pesar de que el derecho al ambiente sano no tiene el carácter de derecho fundamental en nuestra carta, sino que es un derecho colectivo susceptible de ser protegido mediante las acciones populares, (artículo 88 C.P.) procede su protección a través del mecanismo excepcional de la acción de tutela, cuando en razón de la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular se amenacen o vulneren derechos fundamentales, como la vida, la salud, la integridad física, o se afecte el derecho que tienen todas las personas de gozar de un ambiente sano. […]"*[20]

Partiendo de esa premisa fundamental, en la Sentencia SU-1116 de 2001 la Corte Constitucional estableció los requisitos que deben ser acreditados para efectos de determinar si la acción de tutela resulta o no procedente en los casos en los que se produce la afectación de derechos de naturaleza colectiva. Así, indicó esta Corporación:

> *"[…] para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea 'consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo'. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de*

[18] En ese mismo sentido, el numeral 3° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 establece que *"La acción de tutela no procederá: […] 3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. […]"*
[19] Ver, entre otras, las sentencias SU-067 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz y Ciro Angarita Barón; SU-429 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y T-1527 de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[20] Sentencia T-1527 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

> *tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente […].”*[21]

En ese orden de ideas, se trata de que exista una relación de conexidad entre el interés colectivo y un derecho de rango fundamental, derecho que debe ser predicable, de manera subjetiva, de aquél que interpone la acción de tutela, quien, además, deberá acreditar que, en efecto, se presentó una vulneración de una garantía fundamental.

A lo anterior, debe añadirse que, de acuerdo con las reglas generales previstas en el artículo 86 constitucional y en el Decreto 2591 de 1991, si lo que se pretende es que la acción de tutela proceda como mecanismo de protección directo y definitivo de los derechos fundamentales involucrados, deberá demostrarse entonces que *“la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario”*; en otros términos, que la acción popular resulta ineficaz para proteger el derecho fundamental afectado.

Si, por el contrario, no existieren razones para llegar a tal conclusión, la acción de tutela solo podría ser ejercida como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio de carácter irremediable.[22]

Con fundamento en las consideraciones precedentes, esta Sala de Revisión entra a resolver el caso sometido a su consideración.

5. Caso concreto

La señora Darley Cecilia Palacios Meléndez, actuando en nombre propio y como agente oficiosa de los señores Heliodoro Meléndez Camargo y Fabia Córdoba Martínez, interpone la presente acción de tutela contra el Municipio de Quibdó y la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Quibdó, por considerar que esas entidades han vulnerado su derechos de petición y al medio ambiente sano, en conexidad con los derechos a la vida en condiciones dignas y a la salud.

Según aduce, esa vulneración deviene como consecuencia de la falta de respuesta a los derechos de petición que ella ha formulado y de la desatención del problema de escorrentía de aguas que se viene presentando en el barrio La Playita, del municipio de Quibdó, específicamente, en lo que hace a la calle que colinda con su vivienda.

---

[21] Sentencia SU-1116 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.
[22] Ibídem

Por su parte, el Procurador 9° Judicial II Ambiental y Agrario del Chocó sostiene que desconocía la situación que la actora refiere en sus peticiones, pero que la Procuraduría Regional del Chocó ya remitió un oficio al Secretario de Planeación y Obras Públicas del municipio para solicitar que se atiendan los requerimientos formulados por la accionante.

De otro lado, la Alcaldía del Municipio de Quibdó no dio respuesta a esta acción de tutela.

5.1. Vistas las circunstancias fácticas del presente asunto, la Sala encuentra que esta solicitud de amparo tutelar involucra dos temas que deben ser analizados de manera separada; de un lado, el relacionado con la supuesta vulneración del derecho de petición de la señora Palacios Meléndez y, del otro, el relativo a la pretendida afectación del derecho al medio ambiente sano en conexidad con los derechos a la vida y a la salud de la accionante.

5.1.1. En relación con el primero de ellos, en el expediente se encuentra debidamente acreditado que la señora Palacios Meléndez formuló un derecho de petición ante el *"Secretario de obras Municipal"*, en relación con el problema de escorrentía de aguas residuales que se presenta en la calle que colinda con su vivienda.

En este punto debe precisarse que, aun cuando la accionante afirma que formuló dos peticiones distintas a la Alcaldía de Quibdó –una el 11 de marzo de 2013 y otra el 8 de julio de ese mismo año–, en el expediente solo hay constancia de la presentación de la primera de ellas. En efecto, de acuerdo con la información que obra en este proceso, si bien existe otra solicitud que fue presentada el 9 de julio de 2013 ante la Secretaría de Atención y Prevención de Desastres de ese municipio, ella no fue suscrita por la accionante sino por la señora Mary Luz Meléndez Córdoba. En ese sentido, el análisis de la pretendida vulneración de los derechos fundamentales de la actora deberá contraerse a esa primera solicitud.

Como se indicó, el escrito en cuestión fue radicado el 11 de marzo de 2013 en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Quibdó y remitido a la Secretaría de Infraestructura, en tanto la persona a quien la accionante dirigió el derecho de petición tenía a su cargo esa dependencia para la época de los hechos.

Y también se encuentra acreditado que la autoridad administrativa no dio respuesta a esa solicitud, razón por la cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó decidió conceder el amparo tutelar en lo relacionado con este asunto.

Pues bien, en sede de revisión, la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez informó a esta Sala que a la fecha la Alcaldía del municipio de Quibdó no ha dado respuesta a la solicitud que formuló hace más de un año, a pesar de que existe un fallo judicial que le ordena cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en esta materia, manteniendo con ello la vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante[23].

Por esta razón, esta Sala, además de confirmar la decisión adoptada en el fallo que se revisa, ordenará a la Alcaldía que dentro del término perentorio de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta providencia, de respuesta al derecho de petición formulado por la accionante.

En esa respuesta, la autoridad deberá señalar clara y concretamente, como mínimo: (i) cuáles son las acciones que la Alcaldía ha realizado o tiene previsto realizar para atender el problema de escorrentía de aguas que se viene presentando en el barrio La Playita, en particular, en la esquina de la calle 12 # 11-03; y (ii) cuál es el cronograma de actividades y obras que tiene establecido la administración para atender esta situación, señalando plazos claros y responsables directos en cada caso.

Además, la Sala ordenará a la entidad que remita copia de esa respuesta, en el mismo término señalado, a la Procuraduría 9° Judicial II Ambiental y Agraria de Chocó, a fin de que esa autoridad pueda verificar si se le ha garantizado el derecho de petición a la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez. En caso de que la entidad accionada incumpla con esta obligación, la Procuraduría deberá evaluar si los funcionarios encargados incurrieron en la falta disciplinaria a que se refiere el artículo 31 de la Ley 1437 de 2011[24].

De otro lado, en cuanto a la solicitud que la accionante afirma haber radicado ante la Procuraduría Ambiental Judicial y Agraria de Quibdó, debe indicarse que en el expediente no obra prueba de esa petición, presupuesto básico para analizar si se vulneró o no la garantía constitucional señalada.

En consecuencia, en relación con este asunto deberá confirmarse la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en el sentido de negar el amparo constitucional deprecado.

5.1.2. Ahora bien, en segundo término y en relación con la solicitud de protección del derecho al medio ambiente sano, el argumento formulado por

---

[23] Esta información fue recibida por el despacho del Magistrado Sustanciador por vía telefónica. Por ese mismo medio se intentó comunicarse con la Alcaldía del Municipio de Quibdó, entidad en la que solo fue posible efectuar un contacto con la Tesorería y de la que no se recibió ninguna información adicional.

[24] "*Artículo 31. Falta disciplinaria. La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.*"

la parte actora se centra en el hecho de que las entidades demandadas no han adoptado las medidas que se requieren para dar solución al problema de escorrentía y manejo de aguas en el barrio la Playita del municipio de Quibdó, situación que, según se aduce en la tutela, supone una amenaza de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de su familia y de las personas que transitan por ese lugar.

A este respecto, la naturaleza colectiva del derecho cuya protección se reclama implica que el mecanismo judicial adecuado para solicitar su amparo es el de la acción popular, proceso en el que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, es posible solicitar la adopción de medidas de protección inmediatas para proteger los intereses conculcados:

> *"Artículo 25º.- Medidas Cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*
> *a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando:*
> *b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;*
> *c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;*
> *d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.*
> *Parágrafo 1º.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*
> *Parágrafo 2º.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuída a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado."*

En este caso, la accionante informó a la Sala que recientemente el ciudadano Dante Isaac Mosquera Mosquera presentó una acción popular mediante la cual busca que se de solución a la problemática que se presenta en el barrio La Playita, como consecuencia de las fallas en el manejo de las aguas

residuales. Esta acción, está siendo tramitada por el Juzgado 1° Administrativo Oral de Quibdó, Chocó.

En este escenario, el hecho de que exista otro mecanismo de defensa judicial –que, de hecho, está en curso–, implica que la procedencia de la acción de tutela está supeditada a que se demuestre, de manera primigenia, que la afectación del derecho colectivo ha generado también la vulneración o la amenaza de un derecho de rango fundamental.

Sobre este particular, la accionante afirma que el hecho de que no se esté garantizando el interés colectivo a gozar de un medio ambiente sano, ha conllevado un desconocimiento de sus derechos a la vida y a la salud. Sin embargo, las pruebas que obran en el expediente no permiten concluir que la situación que se presenta está poniendo en riesgo los derechos fundamentales de la señora Palacios Meléndez, de manera que fuere necesaria la intervención inmediata del juez constitucional.

Así, más allá de las afirmaciones de la accionante, no existen elementos probatorios que soporten suficientemente los argumentos relacionados con la supuesta afectación estructural de la vivienda de la accionante, o con el pretendido riesgo de enfermedades a causa de los olores que expelen las aguas que pasan por la calle donde se encuentra ubicado el lugar de habitación de la actora. De hecho, la circunstancia de que esta situación se venga presentando desde hace más de dos años desdice de la supuesta amenaza inminente de los derechos fundamentales de la actora.

De acuerdo con la información que obra en el expediente, el único incidente que se ha presentado con consecuencias directas para la accionante fue una caída que sufrió, según adujo, a raíz de la humedad del pavimento de la calle. Sin embargo, en el proceso no fueron acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se presentó ese accidente, ni tampoco la relación de causalidad que existe entre la escorrentía de las aguas residuales y la caída de la actora, de manera que de aquí no es posible derivar que, en efecto, estén siendo amenazados o vulnerados los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la actora.

En consecuencia, debe concluirse que no se encuentran acreditados los elementos necesarios para afirmar la procedencia de la acción de tutela en este caso, por lo que el debate que plantea la parte actora deberá continuarse y zanjarse en el trámite del proceso que hoy se sigue en el Juzgado Primero Administrativo Oral de Quibdó, y que constituye un escenario idóneo y adecuado para efectos de la resolución de este asunto.

5.2. Por último, la Sala encuentra necesario referirse a la decisión adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en el sentido de rechazar la demanda de tutela respecto de los señores Heliodoro Meléndez

Camargo y Fabia Córdoba Martínez, por considerar que la accionante no había cumplido con la obligación de informar el por qué estas personas no podían interponer directamente la acción de tutela y, de contera, por qué se encontraba justificada la agencia oficiosa de sus derechos.

Para la Sala, si bien, en efecto, la accionante no acreditó dicha circunstancia, ello no podía llevar al rechazo de la acción de tutela, figura que solo se encuentra prevista, en los términos del artículo 17 del Decreto 2591 de 1991, para aquellos eventos en los que no es posible determinar el hecho o la razón que motiva la solicitud de tutela y el demandante no cumple con la carga de aclararlo. Sobre este particular, la Corte Constitucional ha establecido:

> *"[…] la norma acusada* [se refiere al artículo 17 del Decreto 2591 de 1991] *permite al juez rechazar la acción de tutela cuando se cumplan las condiciones que a continuación se presentan: (i) que no pueda determinarse los hechos o la razón que fundamenta la solicitud de protección; (ii) que el juez halla solicitado al demandante ampliar la información, aclararla o corregirla en un término de tres (3) días, expresamente señalados en la correspondiente providencia; y que (iii) este término haya vencido en silencio sin obtener ningún pronunciamiento del demandante al respecto."*[25]

De hecho, aún presentándose las condiciones anotadas, esta Corporación ha sostenido que *"el rechazo de la solicitud de tutela tiene un carácter excepcional, restrictivo, y no obligatorio para el juez de tutela que conoce del caso concreto y que sólo procede en los términos que están previstos en la norma acusada."*[26]

Así las cosas, frente a la falta de demostración de las condiciones necesarias para el ejercicio de la agencia oficiosa, lo que procedía no era el rechazo de la demanda, sino la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por activa. Así, en la sentencia T-1191 de 2004, la Corte indicó:

> *"[…] es requisito de procedibilidad que se presente lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado "legitimación en la causa". Este requisito ha sido definido por la Corte así:*
>
> > *'La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las*

[25] Sentencia C-483 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[26] Íbidem.

> *partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo."*[27]

> *Como es sabido, la legitimación en la causa presenta dos facetas. De un lado se encuentra la 'legitimación por pasiva', que, como presupuesto procesal de la acción de tutela, exige que la persona contra quien se incoa sea la autoridad o el particular que efectivamente vulneró o amenaza vulnerar el derecho fundamental; […].*
>
> *Correlativamente, la 'legitimación por activa' es también requisito de procedibilidad. Esta exigencia significa que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de agente oficioso; ni que en cierto tipo de asociaciones, como las de carácter sindical, sus representantes legales no puedan asumir la defensa de los intereses colectivos de la persona jurídica y a la vez la de los derechos personales de los trabajadores afiliados*[28]*."*[29]

En consecuencia, erró el Tribunal al rechazar la demanda formulada en relación con los señores Heliodoro Meléndez Camargo y Fabia Córdoba Martínez, porque la consecuencia que correspondía aplicar ante la falta de demostración de la legitimación en la causa por activa, era la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela. Así lo declarará esta Sala en la parte resolutiva de esta providencia.

IV. DECISION

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

RESUELVE

[27] Sentencia T-416 de 1997, M.P José Gregorio Hernández Galindo.
[28] Cf. sentencias T-678 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre, T-100 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-256 de 199 M.P. Antonio Barrera Carbonell, SU-136 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y T-388 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz, entre otras.
[29] Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Primero.- **CONFIRMAR PARCIALMENTE**, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo de tutela emitido el 11 de septiembre de 2013 por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, en cuanto amparó el derecho fundamental de petición de la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez frente a la Alcaldía del municipio de Quibdó y declaró la improcedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho al medio ambiente sano.

Segundo.- **ADICIONAR** el fallo señalado en el numeral anterior, en el sentido de ordenar a la Alcaldía del municipio de Quibdó, Secretaria de Infraestructura, que dentro del término perentorio de 48 horas, contado a partir de la notificación de esta providencia, de respuesta al derecho de petición formulado el 11 de marzo de 2013 por la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez. Copia de esa respuesta deberá ser remitida, dentro del mismo término, a la Procuraduría 9° Judicial II Ambiental y Agraria de Chocó.

Para estos efectos, la Alcaldía deberá señalar de manera clara y concreta: (i) cuáles son las acciones que la Alcaldía ha realizado o tiene previsto realizar para atender el problema de escorrentía de aguas que se viene presentando en el barrio La Playita, en particular, en la esquina de la calle 12 # 11-03; y (ii) cuál es el cronograma de actividades y obras que tiene establecido la administración para atender esta situación, señalando plazos claros y responsables directos en cada caso.

Tercero.- OFICIAR a la Procuraduría 9° Judicial II Ambiental y Agraria de Chocó, para que verifique que la Alcaldía del municipio de Quibdó emita la respuesta al derecho de petición formulado por la señora Darley Cecilia Palacios Meléndez dentro del término otorgado en esta providencia y para que, en caso de que esta obligación no haya sido cumplida, evalúe si los funcionarios encargados incurrieron en la falta disciplinaria a que se refiere el artículo 31 de la Ley 1437 de 2011.

Cuarto.- DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela formulada en relación con los señores Heliodoro Meléndez Camargo y Fabia Córdoba Martínez, por no estar acreditados los requisitos de la agencia oficiosa.

Quinto.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General