

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO SESENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO  
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
-SECCIÓN TERCERA-

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

PROCESO:	11001-33-43-066-2021-00114-00
DEMANDANTE:	HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA
DEMANDADO:	PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y GOBERNACIÓN DE CORDOBA
CLASE ACCIÓN:	TUTELA
ASUNTO:	SENTENCIA

## 1. ANTECEDENTES

Entra el Despacho a decidir de fondo la acción de tutela promovida por la accionante HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y la GOBERNACIÓN DE CORDOBA, por considerar vulnerados los derechos a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social y otros, de la población del municipio de Puerto Escondido.

### 1.1. PRETENSIONES

*“PRIMERA: Solicitamos respetuosamente al despacho, para que ORDENE a las entidades accionadas para que, al término de su respuesta, estudien las condiciones técnicas y/o criterios de escogencia del municipio de Puerto Escondido, a efectos que se demuestre que cuando realizaron los estudios técnicos de priorización, lo excluyeron sin justificación alguna.*

*SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, ORDENE a las entidades accionadas para que incluyan al municipio de Puerto Escondido, Córdoba dentro del listado del municipio priorizados para ser beneficiados con el Pacto de Morrosquillo.*

*TERCERO: Comoquiera que el municipio de Puerto Escondido fue excluido de los municipios priorizados aun cumpliendo con los componentes o requisitos exigidos, una vez se ORDENE su vinculación, se le conceda una atención especial, a efectos de garantizar la protección de los derechos vulnerados por parte de la Presidencia de la República y el DNP.”*

## **1.2. SITUACION FACTICA**

Señala la accionante que:

2.1. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022 “Pacto Por Colombia, Pacto Por la Equidad” el Gobierno Nacional en cabeza del presidente de la República impulsó la creación y conformación del PACTO TERRITORIAL GOLFO DE MORROSQUILLO entre los Departamentos de Córdoba y Sucre, beneficiando así, los municipios de Moñitos, San Bernardo del Viento, San Antero, Lorica, Coveñas, Santiago de Tolú, Tolú Viejo y San Onofre.

2.2. El objeto de la creación y conformación del pacto de Morrosquillo por parte del Gobierno Nacional, es el desarrollo económico, social y ambiental de esta región, con la finalidad de consolidar el golfo de Morrosquillo como un destino turístico de primer nivel en Colombia, a través de la construcción de obras de infraestructura, que mejorarán la economía de la zona y la calidad de vida de todos sus habitantes.

2.3. Los recursos destinados por el Gobierno Nacional para financiar el pacto, servirán para potencializar los sectores turísticos, agua y saneamiento, transporte, educación y salud de los municipios beneficiados.

2.4. Puerto Escondido como parte del área de influencia del gran Urabá se encuentra ubicado al noroccidente del Departamento de Córdoba, se integra con los Municipios de los Córdoba, Moñitos, San Bernardo del Viento y San Antero, los 125 Km de la costa Caribe cordobesa. Estos municipios, junto con el municipio de Canalete, que no posee salida al mar, conforman la subregión del departamento.

2.5. Actualmente el Municipio es de sexta (6ª) categoría a nivel nacional, se encuentra dividido Política y Administrativamente en La Cabecera Municipal, con 16 Barrios y Zona Rural: con 13 Corregimientos y 82 Veredas, cuenta con 24.364 habitantes que representa el 15,06% de la subregión costanera, el 83,31% de esta población se ubica en la zona rural, presentando niveles elevados de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI del 89,53%, cabe destacar que el 80% de la población es Afrodescendiente y el 20% indígena.

2.6. Consideran que, como municipio, cumplen con las condiciones para ser incluidos dentro de los municipios beneficiarios en el pacto, por la cual a través de petición de fecha 28 de septiembre de 2020 solicitaron al Departamento Nacional de Planeación, a la Presidencia de la República y la Ministerio del Interior, la inclusión del Municipio de Puerto Escondido al Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo.

2.7. La Presidencia de la Republica mediante oficio N° OFI20-00215236 / IDM 12000000 manifestó que trasladarían la solicitud a la Gobernación de Córdoba para que le diera trámite. Así mismo, le notificaron al Gobernador de Córdoba mediante oficio N° OFI20-00215239 / IDM 12000000 y al DNP con radicado N° OFI20- 00215240 / IDM 12000000.

2.8. El Departamento Nacional de Planeación mediante memorial N° 20204331485731, manifestó que: *“el Consejo Directivo del Pacto ya aprobó el Plan Estratégico de Inversiones, como instrumento de planeación que orienta las inversiones a ejecutarse durante la implementación y que define la distribución indicativa de las fuentes de financiación. En consecuencia, las iniciativas indicativas priorizadas en tal plan no beneficiarían al municipio de Puerto Escondido”*.

De lo anterior, se evidencia una clara vulneración de las garantías constitucionales del municipio de Puerto Escondido, toda vez que el DNP como entidad pública está en la obligación de argumentar sus respuestas de forma clara y precisa, explicando del origen de las cifras y argumentos por los cuales Puerto Escondido no fue incluido dentro del Pacto de Morrosquillo.

2.9. Dando respuesta al oficio remitido por la Presidencia de la República, el Gobernador de Córdoba a través de la Corporación Autónoma Regional CVS organizó una reunión con todos los municipios de la zona costanera del departamento, incluyendo a los que no fuimos incluidos en el pacto, con la finalidad de debatir la entrada al mismo, de los municipios de Puerto Escondido, Canalete y Los Córdoba.

A pesar de que la reunión fue reprogramada en varias ocasiones, se logró realizar con el único propósito de estudiar la viabilidad de hacer parte del pacto de Morrosquillo. Dentro de la misma, el gobernador se comprometió a adelantar gestiones con el Gobierno Nacional para que Puerto Escondido, fuera incluido como municipio focalizado y priorizado, pero hasta la fecha, no hemos recibido respuesta alguna.

2.10. Radicaron ante el Departamento Nacional de Planeación una nueva petición, esta vez solicitando aclaración o información sobre cuáles fueron las seis funcionalidades de escogencia y los motivos por los cuales, Puerto Escondido no las cumple.

2.11. Como respuesta a lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación a través de oficio N° 20216630238182 manifestó

*“Dentro de los criterios y alcances territoriales del Pacto Funcional del Golfo de Morrosquillo, es importante destacar que los mismos obedecieron a un análisis funcional de los municipios que lo integran, resultado de la identificación de seis 6 funcionalidades, ambiental, de servicios no agropecuarios, conmutación laboral, educación, salud y urbana; que permitieron definir aquellos entes territoriales que conformarían este Pacto. Así mismo, estas funcionalidades las comparten 10 municipios divididos en 2 departamentos. Por un lado, en el departamento de Córdoba así: San Antero, Lórica, San Bernardo del Viento, Moñitos y Tuchín. Por otra parte, en el departamento de Sucre Así: Coveñas, Tolú viejo, San Onofre, Santiago de Tolú y San Antonio de Palmito”.*

*PREGUNTA N°2: “Como consecuencia de lo anterior, indicar con exactitud porque el municipio de Puerto Escondido, Córdoba no cumple con las 6 funcionalidades o criterios de escogencia”. RESPUESTA: Respecto a esta petición, en su momento se informó que las relaciones funcionales ambiental y de servicios no agropecuarios presenta una relación alta con el municipio de Moñitos que representa tan sólo el 11% del territorio total del Pacto Territorial del Golfo de Morrosquillo. Adicionalmente, se le comunicó que en la dimensión de conmutación laboral el municipio de Puerto Escondido tiene relación funcional alta con el municipio de Santa Cruz de Lórica, entidad territorial que equivale al 12% del territorio del Pacto. Finalmente, se concluía que en las otras tres dimensiones el municipio de Puerto Escondido no presentaba alguna funcionalidad alta con algún municipio de los 10 del Pacto Territorial.”.*

2.12. De lo anterior, queda evidenciado que el DNP desconoce la realidad del municipio de Puerto Escondido, toda vez que los argumentos esbozados por la accionada en lo referente a nuestra vinculación al Pacto de Morrosquillo, no son claros ni precisos. Así mismo, desconocen la situación de abandono en la que se encuentran, simplemente se limitaron a cruzar cifras, sin realizar un estudio serio que permitiera demostrar la complejidad en la que se encuentra nuestro municipio.

2.13. La inclusión de Puerto Escondido dentro del Pacto de Morrosquillo, sería una solución gradual para reactivar nuestra economía, la cual se encuentra golpeada como consecuencia de la pandemia, saneamiento básico y agua potable, con la finalidad de impulsar el turismo, vías de acceso y medio ambiente. Así mismo,

ayudaría a mejorar nuestro sistema de salud e infraestructura hospitalaria, toda vez que solo contamos con un CAMU para cubrir a 24.000 habitantes

### **1.3. MATERIAL PROBATORIO**

Junto con el escrito de tutela, el accionante allego la siguiente documental:

- Acta de posesión de la accionante como alcaldesa municipal del Municipio Puerto Escondido
- Credencial otorgada por la Registraduría Nacional del Estado Civil
- Derecho de petición presentado por la actora a la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, con su respectiva respuesta.
- Respuesta entregada por el Departamento Nacional de Planeación N° 20204331485731 al Oficio N° 20212100344 CVS
- Derecho de petición dirigido al Departamento Nacional de Planeación de fecha 17 de marzo del 2021
- Respuesta del Departamento Nacional de Planeación a la petición anterior N° 20216630238182

## **2. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

2.1. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA: a través de su apoderada solicitan se declare la improcedencia de la presente acción de tutela, o en su defecto, desvincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al Presidente de la República de los efectos de su decisión en caso de ser favorable para el accionante, teniendo en cuenta:

1. Improcedencia por inexistencia de vulneración de derechos fundamentales: De acuerdo a lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 la acción de tutela tiene como finalidad proteger derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados y/o afectados. En el presente asunto la accionante no alegó de manera precisa ni probó de qué manera se están viendo afectados sus derechos fundamentales, carga que se encontraba en quien acciona.

2. Incumplimiento del principio de subsidiariedad- falta de agotamiento de los mecanismos gubernativos y judiciales disponibles

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que el principio de subsidiariedad implica que la acción de tutela es procedente cuando el accionante

no cuenta con otros mecanismos de defensa para procurar la protección de sus derechos fundamentales.

En el presente caso, se tiene que, si bien la parte actora demuestra haber acudido ante las entidades de orden Nacional y Departamental, no ha utilizado ninguno de los medios de defensa por la vía gubernativa o judicial a su disposición, pensados precisamente para su caso particular. Adicionalmente, no se evidencia en el contenido de la demanda que esta acción de tutela sea utilizada como un mecanismo de amparo transitorio para evitar un daño irremediable. 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, ha establecido que la acción popular procede ante la vulneración de derechos e intereses colectivos.

En este sentido, se evidencia que existe otro medio judicial por medio del cual se protegen los derechos que son objeto de tutela en la presente acción. Y que procede por tratarse de intereses colectivos. Además que no ha sido agotado por los accionantes, pues el derecho de petición no concede los mismos efectos jurídicos que la acción popular.

Concluido que existen otros medios idóneos para lograr el cometido de los accionantes, es absolutamente necesario que el accionante demuestre que utiliza la presente acción de tutela para precaver un daño irremediable, el cual se concretaría de utilizarse los medios ordinarios mencionados en lugar de la presente acción de tutela.

En el caso particular, la accionante no hace mención a los derechos que se han visto afectados por la omisión de las autoridades de practicar un nuevo estudio geofísico y geológico, además no expone de forma clara el perjuicio grave e irremediable al que se ve expuesto de no acceder inmediata o transitoriamente a sus pretensiones sin antes acudir a los recursos que el Estado ha puesto a su disposición. Por el contrario, las referencias al posible o efectivo daño, que hablar de su gravedad, son prácticamente inexistentes, lo que da a entender que la situación puede y debe ser resuelta por los medios disponibles para el caso en concreto.

3. Imposibilidad de aplicar el amparo solicitado por tratarse de una protección con efectos erga omnes: La parte accionante solicita expresamente que “se incluya al municipio de Puerto Escondido en los municipios priorizados para ser beneficiados con el Pacto de Morrosquillo y se conceda una atención especial, a efectos de garantizar la protección de los derechos vulnerados por parte de la Presidencia y el Departamento Nacional de Planeación.” Este tipo de medidas, son protecciones,

que de implementarse implica que serían oponibles a todas las personas y autoridades públicas, y no se limitarían, como debe ser en el caso de la tutela, a afectar únicamente a las partes accionantes

Con fundamento en lo expuesto, solicita respetuosamente que se desvincule al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República del presente proceso, cualquiera sea el sentido de la sentencia. En su defecto, solicita se declare Improcedente el amparo solicitado, toda vez que no existe ningún hecho u omisión atribuible de la cual pueda predicarse una afectación de los derechos fundamentales invocados.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **3.1. La competencia**

La competencia de este Juzgado para conocer de la acción de tutela instaurada, tiene fundamento normativo en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 1983 del 30 de noviembre de 2017, por medio del cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015, único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela, en el numeral 1º del artículo 1º dispuso: *“Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los jueces del Circuito o con igual categoría”*. Con sustento en la normatividad aludida, se atribuye a este estrado judicial, la idoneidad para conocer sobre la acción constitucional de marras.

Como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, el objeto primordial de la acción que consagra el artículo 86 de la Carta Política, como preferente y especial, es el de permitir la tutela efectiva jurisdiccional de prerrogativas de orden fundamental, esto es, permitir la pronta y eficiente actividad de las autoridades del aparato jurisdiccional, para la protección inmediata de los derechos fundamentales, que hubieren sido vulnerados o amenazados por la conducta desplegada o por la omisión de las autoridades públicas y aún de los particulares en los casos que ha establecido la ley.

Sin embargo, para determinar la procedencia de la acción constitucional de amparo, entre otros criterios, es necesario tener en cuenta que no existan en el ordenamiento jurídico, otros mecanismos de defensa que puedan ser invocados ante los jueces de la República, con la única salvedad de acudir a la acción tutelar como medio transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, y en este caso, los

efectos de la protección tendrán vigencia temporal, en tanto se recurre a la autoridad que es competente. Esta exigencia se contiene al numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

En ese sentido, es conocido que la acción de tutela es subsidiaria, y se ha calificado como residual, lo que se explica porque procede cuando los mecanismos de defensa previstos en el ordenamiento positivo, no son suficientes o no tienen eficacia para dar solución a la situación que se plantea en relación con el resguardo de los derechos fundamentales, de ahí que se le reconozca como el remedio último. Se le tiene por breve e informal, en cuanto no se sujeta a las ritualidades y términos propios de un juicio.

### **3.2. Problema jurídico.**

En el presente asunto corresponde al Juzgado establecer si la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y la GOBERNACIÓN DE CORDOBA han vulnerado los derechos a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social y otros, de la población del municipio de Puerto Escondido, toda vez que dicho ente territorial no fue incluido dentro listado de municipios priorizados para ser beneficiados con el Pacto de Morrosquillo.

### **3.3. La Acción de Tutela**

La Constitución Política de Colombia en su artículo 86, dotó a todos los administrados de una herramienta a través de la cual pueden solicitar y obtener amparo inmediato de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten conculcados y/o amenazados por el actuar u omisión de las autoridades públicas, disponiendo en su inciso 2° que la protección consistirá en una orden para que, respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo.

Dicho instrumento constitucional ha sido objeto de múltiples pronunciamientos jurisprudenciales por parte de las Altas Cortes, quienes han coincidido en sostener que la acción de tutela, resulta ser un mecanismo de defensa judicial para la efectiva protección de los derechos fundamentales, al que la propia Constitución de 1991 otorgó un carácter netamente **subsidiario**, el cual en su ejercicio, sólo es procedente cuando no existan otros medios de defensa judicial que se puedan utilizar, o cuando existiendo, se use éste para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

*“Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable. De allí que sea un deber del actor desplegar todos los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico le otorga para la defensa de sus derechos. De no ser así, esto es, de asumirse la acción de tutela como un mecanismo de protección alternativo, se correría el riesgo de vaciar las competencias de las distintas autoridades judiciales, de concentrar en la jurisdicción constitucional todas las decisiones inherentes a ellas y de propiciar un desborde institucional en el cumplimiento de las funciones de esta última”.<sup>1</sup>*

### **3.4. La Subsidiariedad**

El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o de un derecho colectivo. En el primer caso –a menos que exista un procedimiento judicial idóneo y eficaz- el afectado dispone de la acción de tutela, según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. En el segundo caso, la persona afectada tiene a su alcance la acción popular, conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.

Con fundamento en ello, la Corte Constitucional ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos<sup>2</sup>, ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares. No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, como el medio ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental<sup>3</sup>.

### **3.5. Jurisprudencia constitucional sobre la procedencia o no de la acción de tutela por afectación de derechos colectivos**

El análisis de subsidiariedad de la acción de tutela, cuando entre sus pretensiones se encuentra una solicitud de protección de derechos colectivos, se hizo más estricto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998. Sin embargo, la Corte Constitucional ha resaltado<sup>4</sup> que ni existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela *nunca* sea procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual *siempre* que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela.

<sup>1</sup> Sentencia C-590 de 2005, Magistrado Ponente: Dr. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>2</sup> Sentencias SU-1116 de 2001.

<sup>3</sup> En la Sentencia SU-1116 de 2001, se sostuvo lo siguiente: “si la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, entonces la acción de tutela es procedente, y prevalece sobre las acciones populares, y se convierte en el instrumento idóneo para el amparo de los derechos amenazados”.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-218 de 2017.

Este tema fue ampliamente estudiado por la Corte Constitucional en la Sentencia T.596 de 2017<sup>5</sup>, en donde se señaló:

“175. Para evitar estos dos extremos, desde los inicios de la jurisprudencia esta Corte definió -incluso antes de la promulgación de la Ley 472 de 1998- **(a) criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela – juicio material de procedencia-** cuando hay perturbación de derechos colectivos, que luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron consolidados en la Sentencia T-1451 de 2000 y unificados en la SU-1116 de 2001. Igualmente, con posterioridad a la Ley 472 de 1998 se fortalecieron **(b) los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular - juicio de eficacia-** toda vez que, como se explicó anteriormente, adquirió un desarrollo legal suficiente para proteger gran parte de perturbaciones a derechos colectivos, incluso cuando ellas tuvieran impacto en los derechos fundamentales.

**176.** El juicio material de procedencia exige establecer el tipo de relación que existe entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. No es suficiente que la situación analizada muestre cualquier tipo de vínculo entre unos y otros para que sea procedente la acción de tutela. En efecto, la Corte afirmó en la sentencia SU-1116 de 2001 que se requiere acreditar (a) que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (**conexidad**), (b) **que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación)**; (c) **que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación)**, y (d) **que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección)**.

<b>Juicio material de procedencia</b>			
Conexidad	Legitimación	Prueba de la amenaza	Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección

177. El juicio de eficacia impone valorar si la acción popular, a la luz de las condiciones específicas del caso, resulta idónea y eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentren en riesgo. Siendo la acción popular y la acción de tutela dos recursos de protección con estatus constitucional, el juez de dicha jurisdicción no puede preferir ex ante y definitivamente uno de ellos.

178. El desarrollo de este doble examen, –el de los criterios materiales de procedibilidad y el de eficacia– tiene por finalidad, de una parte, preservar las competencias del juez popular, según lo previsto en el artículo 88 de la Constitución y en la Ley 472 de 1998 y, de otra, controlar los riesgos de que una violación iusfundamental quede sin una respuesta judicial efectiva. A continuación, la Corte se detendrá en precisar los elementos centrales de cada uno de los juicios.

**c. Juicio material de procedencia (criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos)**

<sup>5</sup> M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO

179. Antes de la Sentencia SU-1116 de 2001, que unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela cuando existiera, al mismo tiempo, una perturbación de derechos colectivos, la jurisprudencia había establecido tres criterios que luego fueron retomados y complementados por la Corte (T-1451 de 2000 y SU-1116 de 2001). Tales criterios que orientaron el análisis previo a la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron los siguientes:

- **Primero, se requería que existiera un nexo causal entre la perturbación del derecho colectivo y la amenaza o vulneración de un derecho fundamental, mejor conocido como el criterio de conexidad iusfundamental<sup>6</sup>** (T-415 de 1992). La ausencia de dicha conexidad dio lugar, en varias ocasiones, a la declaratoria de improcedencia de la acción (T-437 de 1992, T-528 de 1992, T-231 de 1993 y SU-067 de 1993).
- **Segundo, era necesario que la perturbación tuviera como consecuencia una afectación directa en los derechos fundamentales del accionante<sup>7</sup>** (T-028 de 1993 y T-231 de 1993 y T-574 de 1996).
- **Tercero, se exigía prueba fehaciente de la violación o amenaza del derecho fundamental** (SU-067 de 1993). Este requisito no solo imponía demostrar la afectación al derecho fundamental, sino también la pertenencia de quien lo alegaba al grupo de las personas directamente afectadas (T-574 de 1996 y T-244 de 1998). Fue referido y aplicado explícitamente, por ejemplo en la Sentencia T-244 de 1998, en la que la Corte consideró improcedente la tutela afirmando que, si bien se puede constatar una afectación al medio ambiente, “no hay prueba de que ello hubiera producido una afectación actual e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes”.

**180. Retomando los anteriores criterios y la síntesis de ellos realizada por la Sentencia T-1451 de 2000<sup>8</sup>, la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-1116 de 2001, unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por**

<sup>6</sup> Por ejemplo, en la Sentencia T-415 de 1992 se dijo que “la Corte examinó la solicitud de Fundepúblico, en representación de las juntas de acción comunal de los barrios La Planta y Cocicoipa en el municipio de Bugalagrande, Valle, que alegaba la amenaza del derecho al ambiente sano por las actuaciones de una compañía que tenía una planta de mezcla asfáltica que extraía materiales del río Bugalagrande, sin contar con los requisitos básicos que exigían las leyes sobre sanidad ambiental. Este Tribunal decidió amparar el derecho en tanto constató que existía una conexidad entre el derecho al ambiente sano y los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la salubridad”.

<sup>7</sup> En la Sentencia T-437 de 1992 se dijo que “Desde este punto de análisis se considera que una acción de tutela instaurada por persona directa y ciertamente afectada (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991) puede prosperar en casos como el que se estudia, claro está sobre la base de una prueba fehaciente sobre el daño soportado por el solicitante o respecto de la amenaza concreta por él afrontada en el campo de sus derechos fundamentales (artículo 18 Decreto 2591 de 1991). Igualmente deberá acreditarse el nexo causal existente entre el motivo alegado por el peticionario para la perturbación ambiental y el daño o amenaza que dice padecer. Únicamente de la conjunción de esos tres elementos puede deducirse la procedencia de la acción de tutela para que encaje dentro del artículo 86 de la Constitución”.

<sup>8</sup> En la Sentencia T-1451 de 2000, este Tribunal examinó la acción de tutela instaurada contra el Consorcio encargado de la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la calzada que une a Barranquilla y Ciénaga, ya que luego de que se instalara la tubería del alcantarillado y al dejar en funcionamiento la nueva vía, aparecieron fugas de agua que dejaban en peligro a los habitantes del sector por las contaminaciones del medio ambiente con olores insoportables. La acción de tutela buscaba la protección de los derechos al ambiente sano y a la salud en conexidad con los derechos a la vida, especialmente de dos menores que ya se encontraban enfermas para el momento en que se interpuso la acción. Este Tribunal decidió negar el amparo por no demostrar la afectación directa y real de un derecho fundamental. La providencia reconoció que aunque la Corte había delineado algunos criterios para determinar cuándo es procedente la acción de tutela, como mecanismo para la protección de derechos fundamentales que pueden resultar lesionados por la afectación a un derecho colectivo, “ha sido oscilante, pues lo que en un caso determinado se torna como criterio de procedibilidad, en otros ha dejado de serlo”.

**perturbación de derechos colectivos. Tal unificación puede sintetizarse de la siguiente forma:**

- **Conexidad. Debe existir conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de suerte que “el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo”<sup>9</sup>.**
- **Legitimación. El peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la acción de tutela<sup>10</sup>.**
- **Prueba de la amenaza o vulneración. La amenaza o vulneración a los derechos fundamentales no debe ser hipotética, sino real, es decir, debe estar probada en el expediente.**
- **Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial. La orden judicial del juez de tutela debe orientarse al restablecimiento del derecho fundamental afectado y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”<sup>11</sup>.**

Estos criterios materiales de procedencia tienen por objeto establecer pautas relativamente precisas para determinar cuándo, a pesar de la alegación de una violación de derechos colectivos, procede la acción de tutela. Luego de la adopción de la Ley 472 de 1998 la Corte también estableció la importancia de realizar en ese tipo de casos un juicio de eficacia de la acción popular allí regulada. A continuación se explica su alcance.

**d. El juicio de eficacia de la acción popular**

181. A raíz de la aprobación de la Ley 472 de 1998, este Tribunal se enfrentó a la necesidad de modular el juicio de eficacia de esta acción constitucional, ya que antes de dicha regulación, justamente por el vacío legal, existían mayores posibilidades de declarar procedente la acción de tutela en tanto la acción popular existente en ese momento podía no ser suficiente para dar respuesta a la afectación de derechos e intereses colectivos. Ello incluso fue reconocido por la Corte al señalar, en la Sentencia T-1451 de 2000, que debía tenerse en cuenta “la inexistencia de un medio judicial diverso de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales amenazados, pues la existencia de mecanismos alternos de defensa que puedan ser utilizados y a su vez ser calificados como eficaces para la protección del derecho fundamental, hacen improcedente la acción de tutela”. Precisamente esta apreciación, resaltó la importancia del juicio de eficacia de la acción popular.

182. Dicho de otra forma, la Ley 472 de 1998 resaltó la necesidad de definir un juicio de eficacia de la acción popular que reconociera e incorporara el impacto que tenía la nueva regulación en la protección de los derechos colectivos, incluso cuando por su afectación resultaran amenazados los derechos fundamentales. En la Sentencia T-1451 de 2000 afirmó este Tribunal:

“La ley 472 de 1998, plasma un esfuerzo del legislador por desarrollar un mecanismo ágil de protección de los derechos e intereses colectivos de un conglomerado determinado, que los jueces, pero en especial **el juez de**

<sup>9</sup> Sentencia SU-1116 de 2001.

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-1116 de 2001.

**tutela, no puede pasar inadvertido a la hora de adoptar decisiones en esta materia, pues ella es una respuesta clara, a la ausencia de decisión legislativa que se venía presentando, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y con ella, la consagración de la acción popular como mecanismo constitucional de protección de derechos e intereses colectivos.** Pues si bien es cierto que de antaño las acciones populares estaban consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, en especial, a través de la acción del artículo 1005 del Código Civil y, posteriormente en la ley 9ª de 1989, entre otras, se carecía (sic) de un instrumento judicial real e idóneo para su protección.

**Se hace necesario entonces, que los jueces analicen con sumo cuidado los casos sometidos a su conocimiento para determinar si la acción procedente es la acción consagrada en la ley 472 de 1998, o la acción de tutela, pues ésta tiene que conservar su naturaleza de mecanismo subsidiario al que debe recurrirse únicamente cuando esté demostrado que, a través del ejercicio de la acción popular no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental que ha resultado lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho de carácter colectivo. Para el efecto, entonces, se hará necesario demostrar que, pese a haberse instaurado la acción popular, ésta no ha resultado efectiva para lograr la protección que se requiere. Igualmente, se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental” (énfasis añadido)<sup>12</sup>.**

183. Conforme a ello, la Corte precisó la incidencia en el juicio de procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos colectivos cuando su violación implicara al mismo tiempo la afectación de derechos fundamentales. En esa dirección sostuvo que la acción de tutela podría interponerse únicamente cuando, (i) se verifica que con la acción popular no ha sido posible la protección solicitada o (ii) se cumplen los requisitos para concederla como medio transitorio de protección. Destacó además este Tribunal que **“la acción popular se convertirá en el mecanismo idóneo para lograr no sólo el restablecimiento del derecho colectivo, sino los individuales que pueden resultar lesionados, como miembros de la comunidad afectada”<sup>13</sup>**, es decir, que mediante la acción popular pueden protegerse –como ya se ha señalado– no solo derechos colectivos, sino también aquellos fundamentales que resulten lesionados a causa de la afectación de los primeros. En esa misma dirección en la sentencia SU-1116 de 2001 la Corte afirmó:

**“A partir del 5 de agosto de 1999, la situación normativamente ha cambiado, pues en esa fecha entró a regir la Ley 472 de 1998, que regula ampliamente las acciones populares. Ese cuerpo normativo, y tal y como esta Corte lo ha destacado, “unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza”[4]. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo.**

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-1451 de 2000.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

*Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86)” (énfasis añadido)<sup>14</sup>.*

184. *La referida sentencia de unificación fue enfática en sostener que, además de los cuatro criterios materiales reseñados sobre la procedencia de la acción de tutela (conexidad, legitimación por amenaza o afectación iusfundamental, prueba de la amenaza o afectación y efectos de la orden judicial), “es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro 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”<sup>15</sup>.*

185. *La jurisprudencia posterior le permitió a la Corte precisar algunos criterios para determinar la procedencia de la acción de tutela. A continuación se enuncian los principales.*

- **Procedencia de la acción de tutela cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable...**
- **Procedencia de la acción de tutela por el no cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular...**

• **Procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo.** *La Corte Constitucional ha considerado que debe evaluar si en realidad la violación al derecho fundamental alegada se vincula con un derecho colectivo, pues de no ser el caso, ha considerado procedente la acción de tutela. En la Sentencia T-099 de 2016<sup>16</sup> la Corte declaró procedente la acción de tutela argumentando que “la acción popular no es la herramienta idónea para proteger la vulneración de los derechos de los accionantes, pues: (i) existe una vulneración grave y directa de los derechos fundamentales a la intimidad y a la tranquilidad, (ii) la afectación de estos derechos se sigue presentando con el paso del tiempo, al punto de que después de 10 años la vulneración es latente, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales, los cuales no son susceptibles de ser amparados a través de la acción popular”.*

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-1116 de 2001.

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-1116 de 2001.

<sup>16</sup> En este caso varias personas solicitaron la protección de sus derechos a la vida digna, a un ambiente sano y a la intimidad, pues varios establecimientos de comercio (bares y discotecas) no cumplían con los niveles de ruido permitidos. Los criterios que utilizó en ese caso para decidir a favor de la procedencia de la tutela como mecanismo definitivo consistieron en que se solicitaba la protección de derechos que no podían ser amparados en el marco de la acción popular, como el derecho a la intimidad y a la tranquilidad por tratarse de derechos individuales, así como el hecho de que la afectación de los derechos seguía presentándose con el paso del tiempo. Por lo anterior, se ordenó a los dueños de los establecimientos de comercio que cumplieran con la insonorización del lugar y cumplan los requisitos legales en materia de ruido.

• **Procedencia de la acción de tutela cuando, por las circunstancias del caso, exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial rápida por la presencia de sujetos de especial protección constitucional.** Ha considerado este Tribunal que debe valorar si los derechos fundamentales amparados y superpuestos a los derechos colectivos se predicán de sujetos de especial protección constitucional. En la Sentencia **T-306 de 2015**<sup>17</sup>, destacando especialmente que los derechos fundamentales en riesgo eran de niños quienes “están arriesgando su vida diariamente al cruzar por las estructuras existentes y habilitadas para el paso, mientras las obras de los puentes se concretan”, resolvió declarar la procedencia y amparar sus derechos ordenando la construcción del puente que atravesaba la quebrada Las Verdes del municipio Belén de los Andaquíes, Caquetá. Adicionalmente, la Sentencia **T-218 de 2017**, también declaró procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, pese a que las accionantes contaban con la acción popular, porque existía un riesgo inminente en tanto los niños no tenían agua suficiente<sup>18</sup>. Asimismo, la Sala consideró que el riesgo era grave por la estrecha relación existente entre el suministro de agua y la vida.

• **Improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo...**

186. **En suma, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela en los casos de perturbación de derechos colectivos adquirió ciertas particularidades debido a que dicha ley contiene una regulación amplia y detallada de la acción popular.** La mayoría de casos en los que la Corte admitió la procedencia de la acción de tutela tenían alguna de las siguientes características: (i) existía una acción popular que ya había sido decidida y se encontraba en firme, pero resultaba inefectiva, pues no se cumplía con lo ordenado (T-197 de 2014 o T-622 de 2016); (ii) existía un sujeto de especial protección constitucional, como los niños o personas de la tercera edad (T-306 de 2015 y T-218 de 2017) o (iii) se buscaba proteger un derecho fundamental cuya protección no podía ser alegada en la acción popular (T-099 de 2016). En muchos otros casos, la acción de tutela fue declarada improcedente, ya que después de la Ley 472 de 1998, el análisis de subsidiariedad resultó más exigente por existir un régimen legal que garantizaba la efectividad de dicha acción constitucional.

En sentencia T. 196 de 2019<sup>19</sup>, la Corte Constitucional reiteró que los requisitos para delimitar la procedencia de la acción de tutela en defensa de derechos colectivos, allí indicó:

“(...)

*Desde la sentencia SU-1116 de 2001 la Corte ha enfatizado que cuando se instaura una acción de tutela para reclamar la protección de derechos o intereses colectivos conexos con un derecho fundamental, es necesario demostrar que la acción popular no es idónea para ampararlos. Este*

<sup>17</sup> En esa oportunidad, este Tribunal analizó la solicitud de amparo de los derechos a la vida y a la educación por la afectación a un interés colectivo de un habitante del municipio de Belén debido a que las autoridades no habían construido un puente requerido por los habitantes para cruzar el río de Pescado y la quebrada Las Verdes. La Sala amparó los derechos fundamentales del accionado ordenando a la Alcaldía Municipal de Belén que culminara con celeridad la obra adelantada sobre la quebrada las Verdes y que diseñara un plan específico que asegurara a la comunidad la construcción definitiva y permanente de un puente con ese propósito.

<sup>18</sup> La Corte examinó el caso de doce madres comunitarias, en calidad de agentes oficiosas de 128 niños del corregimiento de San Anterito en el Departamento de Córdoba para amparar sus derechos a la dignidad, a la salud y al agua por la ausencia del servicio de acueducto, por lo cual solicitaron que se ordenara el suministro de 50 litros de agua diarios para cada niño y se dispusiera de los recursos necesarios para la construcción del acueducto.

<sup>19</sup> M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Tribuna<sup>20</sup> sistematizó los criterios para juzgar por un lado la eficacia de la acción popular y, por otro, el juicio material procedente del recurso de amparo, respecto del primero estableció:

(a) la conexidad, es decir que la trasgresión del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación de una garantía colectiva.<sup>21</sup>

(b) la afectación directa, referida a que el actor acredite -y así lo valore el juez- la vulneración de su derecho fundamental -y no otro o el de otros- derivado de la acción u omisión que se invoca.<sup>22</sup>

(c) la certeza, entendido como la necesidad de que la violación al derecho fundamental sea real y cierta, no hipotética.<sup>23</sup>

(d) la fundamentalidad de la pretensión, lo cual significa que la petición de amparo debe perseguir la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado.<sup>24</sup>

### 3.6. Derecho fundamental de petición

El artículo 23 de la constitución Política define el derecho de petición en los siguientes términos:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.*

La Ley 1755 de 30 de junio de 2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” establece:

*“Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de petición. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

- 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregaran dentro de los tres (3) días siguientes.*
- 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.*

<sup>20</sup> Cfr. Sentencia SU-1116 de 2001, reiterada en los fallos T-390 de 2018; SU-649, T-592, T-596, T-592 y T-428 de 2017; T-306 y T-080 de 2015; y T-362 de 2014, entre muchos otros.

<sup>21</sup> Sentencias T-390 de 2018, T-596 de 2017, T-1451 de 2000 y T-415 de 1992.

<sup>22</sup> Sentencias T-028 y T-231 de 1993 y T-574 de 1996.

<sup>23</sup> Sentencias T-390 de 2018 y T-244 de 1998.

<sup>24</sup> Cfr. Sentencias SU-1116 de 2001, reiterada en las sentencias T-390 de 2018; y T-596, T-592, T-574, T-596 y T-601 de 2017.

**Parágrafo.** *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto”*

En lo referente al derecho de petición la Corte Constitucional señaló<sup>25</sup>:

*“...3. La respuesta al derecho de petición debe atender el asunto de fondo, con claridad, precisión, congruencia y oportunidad; debe ser puesta en conocimiento del peticionario; la falta de competencia no exonera el deber de responder.*

*3.1. Mediante la sentencia T- 377 de 2000 la Corte Constitucional manifestó que el derecho de petición es un derecho fundamental, determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, porque mediante él se garantizan los derechos constitucionales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. El núcleo esencial del derecho de petición reside en la respuesta pronta y oportuna de la petición, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si esta no contesta o se reserva para sí el sentido de lo decidido. La respuesta debe cumplir con los 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.”*

*3.3 Para la Corte, una respuesta meramente formal no satisface el derecho a que la petición sea resuelta de fondo. Por otro lado, la claridad de la respuesta es la virtud que le permite al peticionario entender el porqué del comportamiento de la administración, independientemente de que este o no de acuerdo con la resolución finalmente tomada sobre lo pedido. El hecho de que la petición deba ser respondida de una manera clara, le da la facultad al juez de tutela para verificar esta característica cuando se solicite la protección del derecho de petición. Sin embargo, esto no implica que, una vez verificada la claridad o no del texto, pueda cuestionar la validez jurídica de los argumentos. Esto, solo puede de manera excepcional cuando, verificada la existencia de posibilidad de causación de un perjuicio irremediable, y la no negligencia del tutelante en la defensa de sus derechos, se encuentra que procede la tutela para estudiar de fondo el tema pensional.*

*3.4 Igualmente, ha dicho esta corporación que una respuesta a una petición es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentra relacionada con la petición propuesta.*

*3.5 lo que se persigue con el cumplimiento de los requisitos anteriores, es que la petición de la persona obtenga una respuesta de fondo, clara y precisa, dentro de un término razonable que le permita, igualmente,*

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional sentencia T -547 de 2009 Magistrada Ponente Dra. María Victoria Calle Correa

*ejercer los mecanismos ordinarios de defensa judicial, cuando no esté de acuerdo con lo respondido. La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. Este derecho, por regla general, se explica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero la Constitución lo extiende a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.*

*3.6 A los anteriores supuestos, la Corte añadió posteriormente otros dos: primero, estableció que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea la petición, no la exonera del deber de responder y, segundo, precisó que la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.*

*Así las cosas, el derecho de petición además de la notificación oportuna exige para su satisfacción claridad y congruencia entre lo solicitado y lo respondido, y debe resolver de fondo la solicitud interpuesta.*

#### **4. Caso concreto**

**4.1.** La señora HEIDY JOHANA TORRES BECERRA, interpone acción de tutela aduciendo vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social y otros, de la población del municipio de Puerto Escondido, toda vez que dicho ente territorial no fue incluido dentro listado de municipios priorizados para ser beneficiados con el Pacto de Morrosquillo.

**4.2. Examen de subsidiariedad en el caso concreto:** Con fundamento en la jurisprudencias antes expuestas, procede el Despacho a analizar el cumplimiento de subsidiariedad de la acción de tutela a la luz de los requisitos que componen el juicio material de procedencia, tal como fueron establecidos en la sentencia SU-1116 de 2001.

***a) la conexidad, es decir que la trasgresión del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación de una garantía colectiva***

Según el escrito de tutela los recursos destinados por el Gobierno Nacional para financiar el pacto territorial del Golfo de Morrosquillo, servirán para potencializar los sectores turísticos, agua y saneamiento, transporte, educación y salud de los municipios beneficiados. Y Puerto Escondido como parte del área de influencia del gran Urabá se encuentra ubicado al noroccidente del Departamento de Córdoba, se integra con los Municipios de los Córdoba, Moñitos, San Bernardo del Viento y San Antero, los 125 Km de la costa Caribe cordobesa, municipios que junto con el municipio de Canalete, no poseen salida al mar, y conforman la subregión del departamento.

Que actualmente el Municipio de Puerto escondido es de sexta (6ª) categoría a nivel nacional, se encuentra dividido Política y administrativamente en La Cabecera Municipal, con 16 Barrios y Zona Rural: con 13 Corregimientos y 82 Veredas, de acuerdo a las proyecciones de población del DANE cuenta con 24.364 habitantes que representa el 15,06% de la subregión costanera, el 83,31% de esta población se ubica en la zona rural, presentando niveles elevados de Necesidades Básica Insatisfechas - NBI del 89,53%, cabe destacar que el 80% de la población es Afrodescendiente y el 20% indígena. Por lo cual consideran que, cumplen con las condiciones para ser incluidos dentro de los municipios beneficiarios en el pacto.

Acorde con los anteriores hechos considera la actora que al no ser incluidos dentro del pacto del Golfo de Morrosquillo se afectan derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social y otros, de la población del municipio de Puerto Escondido.

Ahora bien, no se descarta una perturbación a los derechos colectivos de la comunidad del municipio de Puerto Escondido al no ser tenido en cuenta como parte del pacto territorial Golfo de Morrosquillo, atendiendo que con el mismo se generan diversos beneficios para las poblaciones que lo integran, más aun teniendo en cuenta las condiciones sociales y económicas de sus habitantes, lo cual evidenciaría la afectación de un interés colectivo, mas no de una garantía fundamental en cabeza del actor, susceptible de ser protegida mediante el recurso de amparo.

En tales condiciones, conforme a la situación fáctica descrita en la acción de tutela se concluye que podría existir una perturbación a los derechos colectivos de la comunidad del Municipio de Puerto Escondido, sin que se haya evidenciado que tal circunstancia necesariamente derive en la vulneración de las garantías fundamentales de la accionante o un persona individualmente. En consecuencia, el presente caso no satisface este presupuesto de la conexidad.

***(b) la afectación directa, referida a que el actor acredite la vulneración de su derecho fundamental -y no otro o el de otros- derivado de la acción u omisión que se invoca.***

De acuerdo al material probatorio aportado con el escrito de tutela, al Despacho encuentra que la situación descrita por la actora no afecta directamente sus derechos fundamentales, como se explicó en el punto anterior, si bien puede generarse una afectación esta recae sobre la comunidad en general al verse privada de políticas estatales que le traerían beneficios a nivel individual, social

y general, de tipo económico, social y de progreso, que ayudarían a contrarrestar las necesidades básicas insatisfechas y tener un mejor nivel de vida y oportunidades. En ese orden, el impacto negativo, al no haberse tenido en cuenta las condiciones particulares del Municipio de Puerto Escondido y sus características similares a los municipios beneficiarios del pacto no derivan en la amenaza o violación de derechos fundamentales de la actora, por lo que deben plantearse ante el juez popular, quien tendrá que verificar si ello amenazó o vulneró intereses colectivos.

Si bien, no se ignora que la no inclusión de Puerto Escondido en el Pacto de Golfo de Morrosquillo niega la posibilidad de tener acceso a recursos estatales que mejorarían la calidad de vida de sus habitantes, ello no es suficiente para dar por acreditada la existencia de una amenaza real y singular a los derechos fundamentales de la accionante e incluso de la comunidad, que sirva de base para habilitar el estudio del caso por parte del juez de tutela desplazando al popular, en un asunto que por las características y magnitud de los hechos debe ser resultado a través de una acción de esa naturaleza, donde la autoridad judicial cuenta con los poderes suficientes para decretar las medidas cautelares necesarias para detener e, incluso, conjurar el daño, así como con una amplia potestad en materia probatoria para debatir, sustentar y emitir las órdenes necesarias.

En consecuencia, los hechos y pretensiones del presente asunto no están encaminados a obtener la protección de los derechos fundamentales individuales de la señora Heidi Johana Torres Becerra, sino a la inclusión del municipio de Puerto Escondido del cual es su mandataria en el pacto Territorial Golfo de Morrosquillo.

***(c) la certeza, entendido como la necesidad de que la violación al derecho fundamental sea real y cierta, no hipotética.***

En relación con este requisito, se observa que en la demanda la actora señala que Puerto Escondido, municipio del cual es alcaldesa, a pesar de cumplir con las condiciones para ser incluidos como beneficiarios en el pacto, ya que es de sexta categoría, se encuentra dividido Política y Administrativamente en La Cabecera Municipal, con 16 Barrios y Zona Rural: con 13 Corregimientos y 82 Veredas, de acuerdo a las proyecciones de población del DANE cuenta con 24.364 habitantes que representa el 15,06% de la subregión costanera, el 83,31% de esta población se ubica en la zona rural, presentando niveles elevados de Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI del 89,53%, y en un 80% la población es Afrodescendiente y el 20% indígena; tales hechos exponen una eventual infracción a los derechos e intereses colectivos, empero, no evidencian una vulneración de garantías de índole fundamental.

De los hechos expuestos y las pruebas recaudadas no hay elementos de convicción que acrediten la conexidad entre la no inclusión de Puerto Escondido en el Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo y la existencia de un peligro inminente, real e individualizado sobre los derechos fundamentales a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social de la actora, por lo que no se satisface este presupuesto de procedencia de la acción de tutela.

En todo caso la actora y la comunidad cuentan con la acción popular, escenario judicial en el que podrán solicitar medidas cautelares y las pruebas pertinentes y suficientes para obtener la protección de los derechos colectivos.

***(d) La fundamentalidad de la pretensión, lo cual significa que la petición de amparo debe perseguir la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado.***

Las pretensiones planteadas en la acción de tutela, estuvieron encaminadas a que se ordenara “... a las entidades accionadas para que, al término de su respuesta, estudien las condiciones técnicas y/o criterios de escogencia del municipio de Puerto Escondido, a efectos que se demuestre que cuando realizaron los estudios técnicos de priorización, lo excluyeron sin justificación alguna. SEGUNDA: Como consecuencia de lo anterior, ORDENE a las entidades accionadas para que incluyan al municipio de Puerto Escondido, Córdoba dentro del listado del municipio priorizados para ser beneficiados con el Pacto de Morrosquillo. TERCERO: Comoquiera que el municipio de Puerto Escondido fue excluido de los municipios priorizados aun cumpliendo con los componentes o requisitos exigidos, una vez se ORDENE su vinculación, se le conceda una atención especial, a efectos de garantizar la protección de los derechos vulnerados por parte de la Presidencia de la República y el DNP.

De lo anterior, se tiene que las pretensiones están lejos de satisfacer un derecho fundamental propiamente dicho, ya que están encaminadas a obtener la protección de derechos colectivos de la comunidad de Puerto Escondido y, no de la accionante, puesto que no invocó ninguna pretensión específica sino que todas ellas estuvieron dirigidas en forma amplia y estructural para superar la afectación que genera la exclusión del plurimencionado Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo; circunstancia que torna improcedente la presente solicitud de amparo.

**4.3.** En relación con los presupuestos materiales de procedencia de la acción de tutela, tampoco se cumplen en razón a que no se ha iniciado ninguna acción tendiente a obtener la protección de los derechos colectivos cuya vulneración se

reclama en el presente proceso, donde se observe la necesidad de ofrecer una respuesta judicial eficaz por la presencia de sujetos de especial protección constitucional.

Además de lo expuesto, es preciso señalar que en el presente caso tampoco se está en presencia de un perjuicio irremediable que torne procedente la tutela, el cual se presenta *“cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”*<sup>26</sup>.

**4.4.** Conforme a lo antes expuesto en este asunto no se desvirtuaron los criterios de eficacia de la acción popular, ni se satisfacen los presupuestos materiales de procedencia del recurso de amparo, ya que la actora no ha activado el mecanismo principal, no se evidenció la vulneración de un derecho fundamental independiente del derecho colectivo ni se verificó la existencia de un daño irreparable que debiera ser conjurado de forma inmediata y transitoria.

#### **4.5. Derecho de Petición**

Aunque no fue esgrimido como derecho fundamental vulnerado del texto de la demanda y las pruebas aportadas por la parte actora se evidencia que la accionante elevó derecho de petición ante el Departamento Nacional de Planeación el 28 de septiembre de 2020 (folio 3 anexo 1 pruebas), en donde solicita se incluya al Municipio del cual es mandataria, Puerto Escondido, en el Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo, señalando:

*“Por esta razón es importante incluir prioritariamente y sin desmeritar a los demás municipios, que están en una mejor condición que el nuestro, a la inversión en proyectos de infraestructura, desarrollo vial, portuario, agua potable, salud y educación que la población muy a pesar de tener una enorme proyección turística, agropecuaria y ganadera por su ubicación geográfica, al tener tan elevado índice de pobreza y de saneamiento básico, impide la inversión del sector privado, sobretodo en esta etapa de reactivación de la economía.”*

La anterior petición fue remitida a la Presidencia de la República, entidad que mediante OFI20-00215239 / IDM 12000000, corrió traslado de la misma a la Gobernación de Córdoba (folio 4 anexo 2 pruebas), quien conforme a lo señalado por la accionante en el numeral noveno de los hechos no ha dado respuesta, evidenciándose así la vulneración del derecho de petición, configurándose además la presunción de veracidad ante la ausencia de contestación, a pesar de haberse

---

<sup>26</sup>Cfr. sentencia T-634 de 2006.

notificado oportunamente la admisión de esta acción (Art. 20 Decreto 2591 de 1991).

De otro lado, el 17 de marzo de 2021, la accionante eleva nueva solicitud ante el Departamento Nacional de Planeación en donde luego de hacer una exposición de los hechos, solicita:

*“PRIMERA: Agradezco que por favor indique cuales fueron los criterios o las 6 funcionalidades que permitieron la escogencia de los municipios priorizados con el Pacto del Golfo de Morrosquillo.*

*SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, indicar con exactitud porque el municipio de Puerto Escondido, Córdoba no cumple con las 6 funcionalidades o criterios de escogencia.”* (folio 6 Anexo 1 Prueba)

En respuesta, el Departamento Nacional de Planeación, en comunicación 20214330253171 del 26 de marzo de 2021, indicó:

*“Dentro de los criterios y alcances territoriales del Pacto Funcional del Golfo de Morrosquillo, es importante destacar que los mismos obedecieron a un análisis funcional de los municipios que lo integran, resultado de la identificación de seis 6 funcionalidades, ambiental, de servicios no agropecuarios, conmutación laboral, educación, salud y urbana; que permitieron definir aquellos entes territoriales que conformarían este Pacto. Así mismo, estas funcionalidades las comparten 10 municipios divididos en 2 departamentos. Por un lado, en el departamento de Córdoba así: San Antero, Lorica, San Bernardo del Viento, Moñitos y Tuchín. Por otra parte, en el departamento de Sucre Así: Coveñas, Tolviejo, San Onofre, Santiago de Tolú y San Antonio de Palmito*

*2. Respecto a esta petición, en su momento se informó que las relaciones funcionales ambiental y de servicios no agropecuarios presenta una relación alta con el municipio de Moñitos que representa tan sólo el 11% del territorio total del Pacto Territorial del Golfo de Morrosquillo. Adicionalmente, se le comunicó que en la dimensión de conmutación laboral el municipio de Puerto Escondido tiene relación funcional alta con el municipio de Santa Cruz de Lorica, entidad territorial que equivale al 12% del territorio del Pacto. Finalmente, se concluía que en las otras tres dimensiones el municipio de Puerto Escondido no presentaba alguna funcionalidad alta con algún municipio de los 10 del Pacto Territorial.*

*Esto con base en la metodología de relaciones funcionales elaborada por el DNP, información que puede encontrar en el portal territorial, en el módulo de diagnóstico territorial ([https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/diagnostico\\_publico](https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/diagnostico_publico)). (Folio 8 Anexo 2 pruebas)*

Así las cosas, considera el Juzgado que la respuesta no resuelve de fondo los interrogantes planteados por la accionante, específicamente lo concerniente al punto dos, ya que no se señala de manera puntual el aspecto relacionado a cada uno de los seis funcionalidades o criterios de escogencia respecto del Municipio Puerto Escondido, y por qué el mismo no reúne las condiciones o exigencias requeridas para ser incluidas en el Pacto Territorial Golfo de Morrosquillo.

En este orden de ideas, en el presente caso, a la señora HEIDY JOHANA TORRES BECERRA, se le desconoció su derecho fundamental de petición, al no

dar una respuesta de fondo a la petición elevada, por parte de la GOBERNACIÓN DE CÓRDOBA y el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.

En consecuencia, se ordenara a la GOBERNACIÓN DE CÓRDOBA que en el término de tres (3) días a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta de fondo a la solicitud elevada el 28 de septiembre de 2020, por la actora, la cual fue remitida por la Presidencia de la República mediante Oficio OFI20-00215239 / IDM 12000000 OFI20-00215239 / IDM 12000000 del 2 de octubre de 2020.

Igualmente, se ordenara al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN que en el término de tres (3) días a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta de fondo a la solicitud elevada el 17 de marzo de 2021, por la actora, indicando de manera debidamente fundamentada cuales fueron los criterios o las 6 funcionalidades que permitieron la escogencia de los municipios priorizados con el Pacto del Golfo de Morrosquillo y porque el municipio de Puerto Escondido, Córdoba no cumple con las 6 funcionalidades o criterios de escogencia.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Sesenta y Seis (66) Administrativo Oral del Circuito judicial de Bogotá D.C., Sección Tercera Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar IMPROCEDENTE la presente acción de tutela interpuesta por HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y la GOBERNACIÓN DE CORDOBA, por considerar vulnerados los derechos a la igualdad, vivienda digna, trabajo, inclusión social y otros, de la población del municipio de Puerto Escondido, por los argumentos expuestos en la parte considerativa de esta decisión.

**SEGUNDO: TUTELAR** el derecho fundamental de Petición de HEIDY JOHANNA TORRES BECERRA, respecto de la GOBERNACIÓN DE CORDOBA y el DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, a conforme con lo expuesto en la parte motiva de ésta decisión.

**TERCERO:** Como consecuencia de lo anterior **ORDENAR** a la GOBERNACIÓN DE CÓRDOBA que en el término **de tres (3) días** a partir de la notificación de la

presente decisión, proceda a dar respuesta de fondo a la solicitud elevada el 28 de septiembre de 2020, por la actora, la cual fue remitida a dicho ente territorial por la Presidencia de la República mediante Oficio OFI20-00215239 / IDM 12000000 OFI20-00215239 / IDM 12000000 del 2 de octubre de 2020.

**CUARTO:** Como consecuencia de lo anterior **ORDENAR** al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN que en el término de **tres (3) días** a partir de la notificación de la presente decisión, proceda a dar respuesta de fondo a la solicitud elevada el 17 de marzo de 2021, por la actora indicando de manera debidamente fundamentada cuales fueron los criterios o las 6 funcionalidades que permitieron la escogencia de los municipios priorizados con el Pacto del Golfo de Morrosquillo y porque el municipio de Puerto Escondido, Córdoba no cumple con las 6 funcionalidades o criterios de escogencia.

**QUINTO:** NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito.

**SEXTO:** REMITIR las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada la sentencia dentro de los tres días siguientes a su notificación.

Notifíquese y Cúmplase.

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA  
JUEZ**

Dygg.-

***Firmado Por:***

**MILTON JOJANI MIRANDA MEDINA  
JUEZ  
JUZGADO 066 ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA DE LA CIUDAD  
DE BOGOTA, D.C.-SANTAFE DE BOGOTA D.C.,**

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

*Código de verificación:*

**9c6c32eec98f62b803a351b4e87606f03bb0ba388633b8436878671952ea78**

**58**

*Documento generado en 27/05/2021 06:16:03 PM*

***Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:***

***<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>***