



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintitrés (23) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-42-000-2016-05946-01

Actor: DIEGO LUIS ARCE VALENCIA

**Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE y
DESARROLLO SOSTENIBLE - OTROS**

**Asunto: Fallo de segunda instancia - Tutela de fondo – confirma
amparo derecho de petición.**

Decide la Sala la impugnación presentada por la parte accionante en contra del fallo de 12 de enero de 2017, proferido por la Sección Segunda, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que amparó el derecho fundamental de petición en la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. La petición de amparo

Con escrito radicado el 30 de noviembre de 2016¹, el señor **Diego Luis Arce Valencia** interpuso acción de tutela en contra de la **Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** y el **Consejo Profesional de Administración Ambiental**, con el fin de que se protegieran sus derechos fundamentales de petición, de asociación y a la igualdad, los cuales consideró transgredidos por las entidades accionadas, como se explicará en los fundamentos de la acción.

2. Hechos

La petición de amparo se fundamentó en los siguientes supuestos fácticos que la Sala sintetiza, así:

¹ Folio 1



2.1. Informó que *"como profesional en administración ambiental, vocero de un grupo de profesionales en administración ambiental y como interesado en el proceso de reconocimiento del Consejo Nacional de Administración Ambiental"* el día 10 de febrero de 2016, presentó petición al Consejo Profesional de Administración Ambiental para que realizará *"convocatoria de conformación de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales"*.

2.2. Expuso que en atención a su petición, el Consejo Nacional de Administración Ambiental, CPAA, con Oficio No. CPAA 04616 del 24 de febrero de 2016, le informó que el día 6 de noviembre del 2015 realizó convocatoria en el diario "El Tiempo" para llevar a cabo la Asamblea Nacional de Administradores Ambientales, la elección de su junta directiva y su representante legal, la cual no contó con el quorum requerido, situación que se repitió en la segunda convocatoria realizada para el día 19 de diciembre del 2015.

2.3. Conforme a lo anterior, argumentó el actor que en el mismo Oficio el Consejo Nacional de Administración Ambiental informó que había cumplido con su deber legal de convocar a la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, diferenciando que la falta de quorum no hubiese permitido adelantar la elección de la junta directiva como del representante legal de la misma.

2.4. Argumentó que de acuerdo con lo expuesto por el CPAA el accionante y un grupo de profesionales en Administración Ambiental realizaron convocatoria pública en diario de amplia circulación, cumpliendo con los requisitos establecidos en el artículo 5 del Decreto 1150 de 2008.

2.5. Expuso que el 2 de marzo de 2016, remitieron copia de la convocatoria realizada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Subdirección de Educación y Participación Ciudadana, así como al CPAA, con la finalidad que esta fuera puesta en conocimiento de la ciudadanía a través de las respectivas páginas *web* de esas entidades.

2.6. Manifestó que el 19 de marzo de 2016 se llevó a cabo la reunión, de conformidad con la convocatoria realizada, la cual se adelantó en el auditorio de la Cámara de Comercio de San José del Guaviare *"con el*



objetivo de construir la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, creación y aprobación de sus estatutos y elección y nombramiento de la Junta Directiva y del Representante Legal”, resultando electo como Representante Legal el actor.

2.7. Puso en conocimiento que una vez constituida la Junta Directiva y escogido el Representante Legal de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, se registró el acta de constitución ante la Cámara de Comercio de San José del Guaviare.

2.8. Informó que una vez constituida la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, el 3 de mayo de 2016 remitió copia del acta de constitución, de los estatutos y del certificado de existencia y representación legal de la misma, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo, con la finalidad de que se registrara dicha Asociación y se hiciera el reconocimiento de esta y *“de su representante legal como quinto miembro del Consejo Profesional de Administración Ambiental, como lo establece la Ley 1124 de 2007 y el Decreto 1150 de 2008.”*

2.9. Alegó que debido a la falta de respuesta por parte del ente territorial, respecto de la solicitud de registro y reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, el actor solicitó vigilancia preventiva a la Procuraduría Delegada para la Vigilancia de la Función Pública mediante correo enviado el 23 de mayo de 2016.

2.10. Expuso que con razón al requerimiento realizado por la Procuraduría Delgada para la Función Pública, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dio respuesta a la petición presentada el 3 de mayo de 2016 mediante Oficio No SEP – 8111 E22016-019201 del 10 de agosto del 2016; en el cual informó que dicha entidad no era la competente para adelantar el trámite solicitado, por tal razón envió copia de la solicitud al Consejo Profesional de Administración Ambiental –CPAA, para que este respondiera la petición elevada por el actor.

3. Sustento de la vulneración

Argumentó el actor que su **derecho fundamental de petición** fue vulnerado, toda vez que a la fecha de presentación de la acción de tutela bajo estudio *“ni el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible ni el CPAA se han pronunciado de fondo respecto de la*



petición incoada en el escrito presentado el 3 de mayo de 2016, en el cual solicitó reconocimiento como Quinto miembro del Consejo Profesional de Administración Ambiental, como lo establece el Decreto 1150 de 2008.”

Respecto del **derecho de Asociación** expuso que es evidente que el Ministerio accionado como el CPAA vulneraron el derecho de asociación que le asiste *“al no reconocer la Asociación Nacional de Administradores Ambientales y conformar el quinto miembro que conforma el CPAA según el Decreto 1150 de 2008”*.

Argumentó que una norma de índole constitucional no puede ser limitada por una norma de rango inferior, como lo pretende el artículo 5 del Decreto 1150 de 2008 al establecer un procedimiento para el reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, toda vez que el acto de asociación es libre.

Por último, alegó como desconocido su **derecho fundamental a la igualdad** toda vez que, en su criterio, el actor como la Asociación de profesionales que representa deben recibir un trato *igualitario “sin menospreciar si nuestra asociación fue concebida o no en su totalidad bajo el cumplimiento de los parámetros dictados por el artículo 5º del Decreto 1150 de 2008”*.

4. Pretensiones

La parte accionante elevó las siguientes pretensiones:

“1. Tutelar los derechos fundamentales de petición, derecho de asociación, derecho de igualdad a la Asociación Nacional de Administradores Ambientales y del suscrito, vulnerados por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Consejo Profesional de Administración Ambiental.

2. Reconocer a la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, asociación representada por el suscrito e identificada con el NIT No. 900.964.247-3 como quinto miembro que compone el Consejo Profesional de Administración Ambiental en los términos del artículo 1º del Decreto 1150 de 2008.

3. Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Consejo Profesional de Administración Ambiental, reconocer a la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, asociación representada por el suscrito e identificado con el NIT 900.964.247-3



como quinto miembro que compone el Consejo Profesional de Administración Ambiental en los términos del artículo 1º del Decreto 1150 del 2008.”

5. Trámite y contestaciones de la demanda

Con auto de 12 de diciembre de 2016², la Sección Segunda, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, admitió la acción de tutela de la referencia y ordenó notificar esta decisión como demandados al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Consejo Profesional de Administración Ambiental.

5.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Mediante documento suscrito por apoderado judicial, expuso que el ente Ministerial emitió respuesta de fondo a la petición presentada por el actor el día 3 de mayo del 2016, objeto de la presente solicitud de amparo.

Al efecto, argumentó que con Oficio del 10 de agosto del 2016, con registro de salida SEP-8111 – E2 – 2016 019201, la Subdirección de Educación y Participación del Ministerio profirió respuesta a la solicitud presentada por la parte actora de forma clara y de fondo conforme a lo establecido por la ley.

Respecto de la petición relacionada con el Registro de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, expuso que una vez revisados los documentos allegados por esta, se inició el proceso de registro en la correspondiente base de datos, advirtiendo que el Representante Legal de la misma, **quien funge como accionante en el presente trámite constitucional**, registra una **inhabilidad General por 10 años hasta el 27 de junio de 2020, conforme al certificado de antecedentes expedido por la Procuraduría General de la Nación.**

Respecto a la solicitud relacionada con el reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales –ANNA, como **Quinto miembro ante el Consejo Profesional de Administración Ambiental –CPAA**, le informó que el Ministerio no tenía competencia

² Folio 65



para esto, razón por la cual envió dicha solicitud al CPAA, conforme a lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1775 de 2015.

El Ministerio adjuntó copia del oficio SEP-8111 – E2 – 2016 019201.

El **Consejo Profesional de Administración Ambiental**, pese a que fue debidamente notificado, (folio 69) guardó silencio.

6. Sentencia de primera instancia

La Sección Segunda, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sentencia del 12 de enero de 2017 amparó el derecho de petición del accionante, al efecto dispuso:

"Primero: Conceder la tutela interpuesta por el señor **Diego Luis Arce Valencia** para la protección de su derecho fundamental de petición, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, en consecuencia se ordena al Ministerio de Ambiente y Desarrollo, que dentro de los (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, realice todos los trámites pertinentes para realizar la notificación del Oficio SEP-8111 – E2 – 2016 019201 del 10 de agosto de 2016 al accionante en la Dirección Calle 18 No. 25-50. Barrió Bello Horizonte, del Municipio de San José del Guaviare (...)

Conforme con lo anterior, consideró el *a quo* de tutela que si bien, el Ministerio accionado había proferido respuesta de fondo a la petición presentada por el actor con escrito de 3 de mayo del 2016, la misma no fue puesta en conocimiento de este, razón por la cual ordenó su notificación dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del fallo de tutela de la referencia.

Respecto del reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto miembro del CPAA, el juez de primera instancia expuso que el actor cuenta con otros mecanismos idóneos de defensa para lograr la protección de los derechos fundamentales alegados como desconocidos.

7. Impugnación

En desacuerdo con la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo, la parte actora presentó recurso de alzada en contra de la providencia proferida el 12 de enero de 2017.



Al efecto, solicitó revocar la decisión proferida y en su lugar acceder a las pretensiones iniciales de la solicitud de amparo, respecto del reconocimiento por esta vía de tutela, de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto miembro que integre el Consejo Profesional de Administración Ambiental CPAA, en los términos del Decreto 1150 de 2008.

Aunado a lo anterior solicitó que se ordenara al Ministerio de Ambiente y Desarrollo como al Consejo Profesional de Administración Ambiental reconocer a la Asociación Nacional de Administradores Ambientales representada por el actor.

Argumentó que el juez de tutela desconoció el amparo solicitado respecto de los derechos de asociación y de igualdad, refiriéndose únicamente al derecho de petición. Alegó que lo decidido por el juez constitucional no coincide con las peticiones elevadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de tutela de primera instancia, de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 2591 de 1991, en el Decreto 1069 de 2015.

2. Generalidades de la acción de tutela

Conforme lo preceptúa el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados por acciones u omisiones de autoridades públicas o, excepcionalmente, de particulares.

Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes.

En ese orden de ideas, resulta palmario que el mecanismo de amparo demanda la concurrencia de determinados presupuestos procesales que le son inherentes, como son la subsidiariedad, la inmediatez y, si



es del caso, la inminencia de un perjuicio irremediable, sin los cuales no le es dable al juez constitucional inmiscuirse en determinada controversia y, mucho menos, acometer las diferentes subreglas dispuestas por la jurisprudencia en torno a asuntos como el sub examine.

Lo anterior tiene como objetivo salvaguardar de un uso inadecuado, que podría desnaturalizar su valor preeminente y especial dentro del ordenamiento jurídico y, de contera, atentar contra el fin superior que el Constituyente le confirió.

3. Cuestión Previa

Advierte la Sala que en cumplimiento de la orden dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** allegó documento escrito junto con el cual, anexó copia de la certificación expedida por la empresa de **Servicios Postales Nacionales**, número de guía **YG137354277CO**, en la que se observa la notificación del **Oficio No SEP-8111 – E2 – 2016 019201 del 10 de agosto del 2016, al accionante**. (Folio 90).

Revisada la certificación expedida por Servicios Postales Nacionales, se encontró que el Oficio en cuestión fue notificado al señor Arce Valencia (folio 91) el 12 de agosto de 2016, notificación en la que obra la firma del actor.

Conforme a las pruebas allegadas, el ente ministerial solicitó que se declarara la carencia actual de objeto por hecho superado, respecto de lo relacionado con esta entidad.

4. Asunto bajo análisis

Corresponde a la Sala determinar si en el presente caso, la parte accionada incurrió en vulneración de los derechos fundamentales alegados como transgredidos en el escrito de tutela y de alzada por la parte actora.

Respecto del **derecho de petición** se tiene que está consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política; y consiste en la facultad que tienen los ciudadanos de formular solicitudes respetuosas para obtener información o de pedir copias de documentos no sujetos a reserva, a las autoridades correspondientes o a los particulares, y obtener una pronta y completa respuesta a sus inquietudes.



La naturaleza de este derecho está establecida en la Constitución de 1991 como de aplicación inmediata, dada su pertenencia al ámbito de los derechos inherentes a la persona y su relevancia para la participación de la misma, así como para asegurar el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales, al igual que los deberes sociales del Estado y la posibilidad de hacer realizables otros derechos fundamentales.

Diversos pronunciamientos de orden constitucional han definido los presupuestos esenciales del derecho de petición como (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas, por motivos de interés general o particular y (ii) la obtención de una pronta resolución del asunto puesto en consideración. Esos componentes del derecho de petición son inescindibles. En ese sentido, su goce y satisfacción se realiza una vez ambos aspectos se verifiquen. Por lo tanto, el derecho se concreta en la formulación de una petición, pero se efectiviza con la resolución pronta y material, independientemente de si la respuesta resulta o no favorable a los intereses de quien la formula.

De igual forma, para que se garantice el cumplimiento del derecho de petición no basta la resolución efectiva, sino que es necesario que ésta se dé a conocer al interesado. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“Una vez tomada la decisión, la autoridad o el particular no pueden reservarse su sentido, para la efectividad del derecho de petición es necesario que la respuesta trascienda el ámbito del sujeto que la adopta y sea puesta en conocimiento del peticionario; si el interesado ignora el contenido de lo resuelto no podrá afirmarse que el derecho ha sido observado cabalmente”.³

Ahora bien, descendiendo al caso en concreto, advierte este juez de tutela que el amparo decretado por el Tribunal Administrativo en primera instancia, respecto del derecho de petición habrá que confirmarse, por las razones que a continuación pasan a exponerse.

Advierte la Sala que la solicitud presentada por el accionante ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tenía dos pretensiones, la **primera**, relacionada con el registro de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, la cual fue resuelta por el Ministerio mediante Oficio No SEP-8111 – E2 – 2016 019201 del 10 de agosto

³ Corte Constitucional. Sentencia T-529/1995, M.P. Fabio Morón Díaz



del 2016, escrito en el que se informó al actor que dicha asociación **fue registrada e incluida en la base de datos correspondiente**, como se observa a folios 81 y 82 del expediente de tutela.

Respecto de la **segunda** pretensión, relacionada con el reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto Miembro ante el Consejo Profesional de Administradores Ambientales, el Ministerio le informó al actor que esto **no era de su competencia, razón por la cual, en el mencionado Oficio dispuso enviarle copia de la petición presentada al Consejo Profesional de Administradores Ambientales**, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1150 del 2008; para que este se pronunciara al respecto.

No obstante lo anterior, observa este juez constitucional que el artículo 7º de la Ley 1124 de 2007⁴, establece que la competencia sobre el reconocimiento de dichas asociaciones radica en cabeza' del ente ministerial, dispone la norma en mención:

ARTÍCULO 7o. Los Administradores Ambientales podrán agruparse y conformar la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, la cual tendrá su propia reglamentación y **tramitará su reconocimiento ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.** (Negrillas de la Sala)

Conforme a lo establecido por la disposición arriba transcrita, encuentra la Sala que el Ministerio accionado, contrario a lo expuesto en el escrito allegado a este trámite constitucional y a la respuesta dictada en el Oficio No SEP-8111 – E2 – 2016 019201 del 10 de agosto del 2016, **sí tiene la competencia legal para pronunciarse de fondo respecto de la petición relacionada con el reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto Miembro ante el Consejo Profesional de Administradores Ambientales.**

De acuerdo con lo anterior, la Sala confirmará el amparo al derecho fundamental de petición de la parte actora decretado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la sentencia del 12 de enero 2017, toda vez que si bien es cierto, la solicitud presentada por el señor Arce Valencia fue atendida por el Ministerio, la respuesta proferida no

⁴ Por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Administrador Ambiental



cumplió con los parámetros que señala la Ley 1575 del 2015⁵, esto **respecto del reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto Miembro ante el Consejo Profesional de Administradores Ambientales.**

Así pues, habrá que confirmar la sentencia impugnada, y se ordenará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que en el término fijado por el juez a quo de tutela **profiera respuesta de fondo respecto de la solicitud relacionada con el reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, como Quinto Miembro ante el Consejo Profesional de Administradores Ambientales.**

Ahora bien, del **derecho a la igualdad y de asociación**, alegados como desatendidos en la solicitud de amparo como en el escrito de alzada, advierte la Sala que lo pretendido por el accionante en este punto es que mediante acción de tutela se reconozca a la **Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto miembro que integre el Consejo Profesional de Administración Ambiental** pretensión que a todas luces escapa de la esfera de este juez constitucional, toda vez que para lograr tal fin, el actor cuenta con otros mecanismos idóneos para la protección de los derechos alegados como transgredidos, de acuerdo con el procedimiento establecido en el **Decreto 1150 del 2008.**

Por último, es preciso aclarar que la orden de amparo está dirigida a que se profiera respuesta de fondo respecto de la petición presentada por el actor, en concreto, respecto del reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales como Quinto miembro que integre el Consejo Profesional de Administración Ambiental, **por ningún motivo podrá entenderse que no acceder a lo pretendido por la parte accionante con el derecho de petición, constituiría un desconocimiento de esta orden de amparo**, toda vez que la obligación legal de la entidad accionada es responder la petición presentada en los términos que señalan la Ley y la Constitución, indistintamente que esto sea a favor o en contra de lo pretendido con la solicitud, caso en el cual, de ser desfavorable la respuesta a los intereses del tutelante, en todo caso, **podrá ejercer los mecanismo idóneos de defensa contemplados en el CPACA.**

⁵ 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



En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 12 de enero de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección "B", que amparó el derecho fundamental de petición de la parte actora, en el sentido de **ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible responder en los términos que señala la ley la petición presentada por el accionante, **respecto del reconocimiento de la Asociación Nacional de Administradores Ambientales, como Quinto Miembro ante el Consejo Profesional de Administradores Ambientales**, en un término no superior a (tres) 3 días después de notificada esta sentencia.

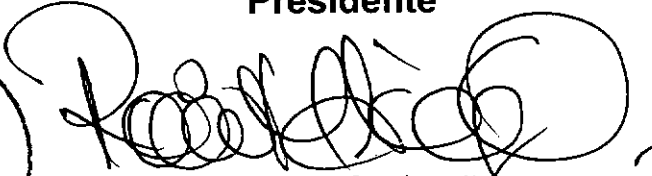
SEGUNDO: NOTIFICAR a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

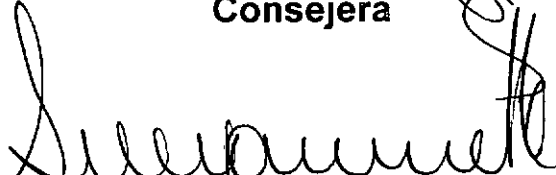
TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.


CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Presidente




ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Consejera


LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera