REPÚBLICA DE COLOMBIA

JUZGADO 28 PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO DE BOGOTÁ

Carrera 29 No 18-45 Bloque C Piso 4°Complejo Judicial de Paloquemao
Teléfono 6013532666 (EXT. 71428) - WhatsApp 3143393416
j28pccbt@cendoj.ramajudicial.gov

Código de trámite del aplicativo de tutela en línea: 2795898

Radicación.	11001-31-09-028-2025-00077-00.
Accionante.	Gloria Esperanza Riaño Santafé
Accionada.	**Autoridad Nacional de Licencias Ambientales**
Motivo.	Fallo de tutela de primera instancia
Derecho fundamental.	Petición y acceso a la información pública

Bogotá D.C., doce (12) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

ASUNTO.

Resuelve el Despacho la acción de tutela presentada por **Gloria Esperanza Riaño Santafé** en contra de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** por la presunta vulneración a sus derechos fundamentales a la petición y el acceso a la información pública.

SÍNTESIS DE HECHOS Y PETICIONES.

En su escrito de tutela, **Gloria Esperanza Riaño Santafé** señaló que el 27 de febrero de 2025 elevó una solicitud ante la entidad accionada con el fin de que esta le respondiera unas preguntas especificas contenidas en nueve numerales. Adicionalmente, que el extremo pasivo mediante respuesta del 11 de abril del año en curso contestó sus requerimientos. No obstante, en su sentir los numerales 1,2,3, y 4 contenían explicaciones vagas, genéricas que no citaban normas aplicables, y sobre el punto nueve se omitió hacer referencia al memorando 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 2015, incluso no se explicó su aplicabilidad.

Así las cosas, señaló en su escrito tutelar como pretensiones:

"1. Ampare mi derecho fundamental de petición frente a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

2. Ordene a la ANLA que, en un término no superior a 48 horas, emita una respuesta clara, concreta, precisa y de fondo a las preguntas 1, 2, 3, 4 y 9 formuladas en mi solicitud radicada bajo el número 20256200213812 del 27 de febrero de 2025, en los siguientes términos.

- *Para las preguntas 1, 2, 3 y 4: Indicar expresamente las normas, fundamentos técnicos y jurídicos específicos, diferenciando los conceptos de "Negado" y "No Requiere", con citas normativas concretas de la Resolución 0762 de 2022 o las disposiciones aplicables.*

- *Para la pregunta 9: Referirse de manera directa al memorando 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 2015, indicando si fue considerado o no, su vigencia, o las razones jurídicas de su inaplicabilidad.*

3. Prevenga a la ANLA sobre su obligación constitucional y legal de responder las solicitudes de los ciudadanos de forma completa"

ACTUACIÓN PROCESAL.

Mediante auto del 29 de abril de 2025, este Despacho avocó el conocimiento de las diligencias, y dispuso correr traslado del libelo de la demanda a la accionada, facultándola para ejercer sus derechos de contradicción y defensa dentro del término de un día.

LA RESPUESTA.

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

En su informe, comunicó que era cierto que la accionante había elevado un derecho de petición ante su entidad al cual se le asignó el radicado 20256200213812. No obstante, subrayó que la respuesta ofrecida el 11 de abril de 2025 atendió los requerimientos de la actora.

De otro lado, que si bien en el punto nueve del requerimiento de la accionante no se había hecho expresa referencia al memorando 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 2015, se le había comunicado a la accionante que la Resolución 762 de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la cual se encuentra el certificado de emisiones por prueba dinámica (CEPD) y visto bueno por el Protocolo de Montreal, aplicable a las fuentes móviles terrestres diferentes a las exceptuadas en el artículo tercero de la citada norma, y que estos correspondían a fuentes móviles terrestres de carreteras nuevas o a fuentes móviles terrestres de uso fuera de carretera.

Sumado a esto, que para mayor claridad de la accionante, su entidad mediante radicado 20255400294771 del 2 de mayo de 2025, procedió a dar alcance a la respuesta emitida. Asimismo, que frente a la novena pregunta, se le explicó que el memorando al que hizo alusión se fundamenta en normas derogadas como la Resolución 910 de 2008 y 1111 de 2013, por lo que el análisis de estas no resulta procedente, ni relevante para las evaluaciones de disposiciones ambientales en fuentes móviles, las cuales deben generar bajo las condiciones de la Resolución 762 de 2002. Dicho alcance, fue notificado al correo electrónico riao.gloria@yahoo.es.

Bajo tal premisa, solicitó al Despacho que se declarara la carencia actual de objeto por hechos superado, o en su defecto denegar lo pretendido en la acción constitucional.

CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

De conformidad con lo previsto en el Decreto 2591 de 1991, en concordancia con el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1° del Decreto 1983 de 2017 y por el Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

2. Problema jurídico.

Con fundamento en la reseña fáctica, las pretensiones del extremo accionante y la contestación de las entidades accionadas, debe el Despacho resolver el siguiente problema jurídico ¿La **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** vulneró el derecho a la petición y al acceso a la información pública de la accionante?

3. Análisis de procedencia

Previo a resolver el problema jurídico, el Despacho analizará los requisitos formales de procedencia de la acción de tutela así: i) Legitimación por activa; ii) Legitimación por pasiva; iii) Inmediatez; y, iv) Subsidiariedad.

3.1. Legitimación por activa.

En el presente asunto, **Gloria Esperanza Riaño Santafé** acude en defensa de sus derechos e intereses al presente asunto.

Por tal motivo, se encuentra acreditada la legitimación en la causa por activa en el *sub examine*.

3.2. Legitimación por pasiva.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Nacional y el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ser interpuesta por cualquier persona contra cualquier autoridad y frente a los particulares.

Frente a la presente solicitud de amparo, se advierte que la misma fue dirigida en contra de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales,** toda vez que se alegó por la accionante que esta vulneró su derecho de petición al no contestarle su requerimiento, entreviéndose el mencionado requisito cumplido.

3.3. Inmediatez.

Este requisito requiere que la acción de tutela sea interpuesta en un plazo razonable, sin que ello implique un término de caducidad, pues es necesario que el juez valore tal circunstancia de acuerdo con el acontecer fáctico en cada caso concreto.

En el presente asunto, se tiene que controversia gira en torno a que la accionante alegó que la respuesta ofrecida el 11 de abril de 2025 por la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** a su derecho de petición era incompleta, entreviéndose el cumplimiento del presente requisito.

3.4. Subsidiariedad.

En múltiples pronunciamientos[1] la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela es de naturaleza subsidiaria y, por ello, le corresponde a la parte accionante incoar los recursos ordinarios pertinentes a fin de resolver las controversias que se susciten.

[1] Corte Constitucional, sentencias T–328 de 2011 T-456 de 2004 T-789 de 2003

Frente al derecho de petición, ha dejado sentado la jurisprudencia constitucional[2], que no existe medio de defensa judicial diferente a la acción de tutela, que resulte efectivo ante la vulneración de este derecho fundamental. Por lo tanto, es factible acudir directamente al amparo constitucional, como se efectúa en el presente caso**.**

4. Del derecho fundamental de petición

El artículo 23 de la Constitución Política consagró el derecho que tienen todos los ciudadanos de elevar peticiones a las autoridades por motivos de interés particular y general.

El derecho fundamental de petición consiste, entonces, en la garantía que tiene toda persona de acudir ante la autoridad y los particulares, para presentar peticiones respetuosas de carácter particular o general y para obtener pronta respuesta; la cual debe de ser adecuada a la situación planteada y dentro del término previsto en el ordenamiento jurídico para ello.

Sobre la procedencia del mecanismo constitucional ha sido clara la jurisprudencia del Alto Tribunal, como lo fue en la sentencia T-077 de 2018 al señalar que no existe medio de defensa judicial diferente a la acción de tutela, que resulte efectivo ante la vulneración de este derecho fundamental. Por lo tanto, es factible acudir directamente al amparo constitucional, como se efectúa en el presente caso.

De acuerdo con las normas que regulan esta prerrogativa, se impone a las autoridades y particulares la obligación de dar una respuesta clara, precisa, oportuna **y acorde con lo solicitado por los ciudadanos**. Este deber se contrae a dar una respuesta de fondo, sin que se exija que la contestación sea favorable o positiva al interés que persigue el peticionario[3], es decir que, si la respuesta es negativa, pero se relaciona directamente con la solicitud, no se vulnera el derecho fundamental de petición.

Acerca de los términos para resolver las diferentes modalidades de petición, el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 dispone:

> *"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*

[2] Corte Constitucional, sentencia T-077 de 2018.
[3] Corte Constitucional, sentencia T-265 de 2022.

> *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 entregarán 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…"*

Ello significa que tanto las autoridades como los particulares están en la obligación de resolver de fondo las peticiones que se les presenten en los términos previstos legalmente, pues de lo contrario se vulnera el derecho fundamental de petición consagrado en el referido artículo 23 de la C.P.

La Corte Constitucional, en sentencia T-206 de 2018, reiteró esa doble finalidad del derecho de petición resaltando que la misma Corporación ha indicado que:

> *"(…) dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado"5. En esa dirección también ha sostenido que a este derecho se adscriben tres posiciones6: "(i) la posibilidad de formular la petición, (ii) la respuesta de fondo* ***y (iii) la resolución dentro del término legal y la consecuente notificación de la respuesta al peticionario.****"*[4]

5. Del caso en concreto

En el caso en concreto, se evidencia que la parte accionante pretende que la accionada de una contestación clara, concreta, precisa y de fondo a las preguntas 1,2,3,4 y 9 del requerimiento que elevó el 27 de febrero del año en curso.

Por su parte, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** confirió alcance a la respuesta emitida el 11 de abril del 2025, sobre los puntos que son objeto de controversia en el presente asunto.

[4] Corte Constitucional, Sentencias T-814/05, T-147/06, T-610/08, T760/09, C-818/11, C-951/14, entre otras.

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que los puntos objeto de controversia son los siguientes:

> *"- 1. ¿Bajo qué fundamento normativo la ANLA emite conceptos de "Negado" en lugar de "No Requiere", cuando una solicitud no está sujeta a la exigencia del Visto Bueno por Protocolo de Montreal y Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica (CEPD)?*
>
> *-2. ¿Cuál es el criterio técnico y jurídico que diferencia un concepto de "Negado" de uno de "No Requiere", y en qué casos debe aplicarse cada uno según la Resolución 0762 de 2022?*
>
> *-3. ¿Cuál es la base legal específica en la Resolución 0762 de 2022 u otra norma aplicable que establece que la ANLA debe negar un trámite en vez de indicar expresamente que este no requiere visto bueno?*
>
> *-4. ¿Por qué se emite un concepto de "Negado" cuando el solicitante no está pidiendo la emisión de un CEPD ni de Visto Bueno por Protocolo de Montreal, sino simplemente confirmación de que el trámite no aplica?*
>
> *9. ¿Por qué en el momento de emitir su concepto no ha tenido en cuenta el memorando emitido por el Departamento Jurídico del Ministerio de Ambiente número 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 2015, el cual contiene lineamientos jurídicos sobre la aplicación de requisitos ambientales a fuentes móviles?"*

En la primera contestación la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** había señalado que:

El control de la entidades a través de la VUCE se da a partir de subpartidas arancelarias, por lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo consolidó a través de la Circular 004 de 2024 en la cual se indican las entidades y subpartidas arancelarias, por lo que el control estaba dado a partir de las normas legales en cumplimiento de los artículos 17 y 25 del Decreto 925 de 2013, en el que se establece puntualmente el control de productos sometidos al certificado de emisiones de prueba dinámica.

Sumado a esto, que el documento *"DISPOSICIONES PARA TENER EN CUENTA DURANTE LA ELABORACIÓN DEL FORMULARIO DE SOLICITUD DE LICENCIA O REGISTRO DE IMPORTACIÓN"* que fue elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indicaba en el numeral cuarto:

> *"4. VISTOS BUENOS Tenga en cuenta que el sistema asocia automáticamente la subpartida ingresada con las entidades de visto de bueno pertinentes conforme a la normatividad vigente por lo tanto si el usuario decide enviar la solicitud a una entidad diferente, esta pueda emitir un NO REQUIERE o NEGACIÓN, esta última le impediría continuar con el trámite, por esta razón asegúrese de enviarla a la entidad que corresponda."*

De otro lado que el concepto "*Negado"* se presenta cuando el usuario no da cumplimiento a la normatividad vigente para el tipo de mercancía que pretenda importar. Esta opción implica que, la solicitud finalice y no avance a la citada cartera ministerial.

Frente al concepto *"No requiere"* permite incluir un comentario en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) por parte de la entidad y que la solicitud avance a la cartera ministerial, para que se revisen los vistos buenos de las demás entidades asociadas a la subpartida y lo de su competencia.

En ese sentido, que era importante recordar que la normativa en mención refiere que el certificado de emisiones en prueba dinámica debe ser obtenido para fuentes móviles de carreteras nuevas y para todas las fuentes móviles de uso de fuera de carretera, sean nuevas o no. En ese sentido la regulación estaba orientada a las fuentes móviles de que ensamblen, fabriquen o importen al territorio nacional, ya que son objeto de verificación conforme a las disposiciones ambientales vigentes, mediante el CEPD y el visto bueno del Protocolo de Montreal, salvo las excepciones contempladas en la Resolución 0634 de 2022.

Ahora bien, en el alcance a la respuesta del 02 de mayo de 2025, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** señaló:

Que tal y como lo había señalado el 11 de abril de 2025, el control de las entidades a través de la VUCE se da a partir de las subpartidas arancelarias, por lo que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo ha consolidado el control en la Circular 004 de 2024, en la cual se indican las entidades y subpartidas arancelarias. Adicionalmente, que este control estaba dado a partir de las normas legales en cumplimiento de los artículos 17 y 25 del Decreto 925 de 2013, en el que se establecía puntualmente que el control a productos sometidos al certificado de emisiones por pruebas dinámica.

De igual manera, que el documento *"DISPOSICIONES PARA TENER EN CUENTA DURANTE LA ELABORACIÓN DEL FORMULARIO DE SOLICITUD DE LICENCIA O REGISTRO DE IMPORTACIÓN"* que fue elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo indicaba en el numeral cuarto:

> *"4. VISTOS BUENOS Tenga en cuenta que el sistema asocia automáticamente la subpartida ingresada con las entidades de visto de bueno pertinentes conforme a la normatividad vigente por lo tanto si el usuario decide enviar la solicitud a una entidad diferente, esta pueda emitir un NO REQUIERE o NEGACIÓN, esta última le impediría continuar con el trámite, por esta razón asegúrese de enviarla a la entidad que corresponda."*

Sumado a esto, que el concepto "*Negado"* se presenta cuando el usuario no da cumplimiento a la normatividad vigente para el tipo de mercancía que pretenda importar. Esta opción implica que, la solicitud finalice y no avance a la citada cartera ministerial.

Frente al concepto *"No requiere"* permite incluir un comentario en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) por parte de la entidad y que la solicitud avance a la cartera ministerial, para que se revisen los vistos buenos de las demás entidades asociadas a la subpartida y lo de su competencia.

Por lo anterior, que el fundamento para que su entidad emita los conceptos referidos es el documento *"DISPOSICIONES PARA TENER EN CUENTA DURANTE LA ELABORACIÓN DEL FORMULARIO DE SOLICITUD DE LICENCIA O REGISTRO DE IMPORTACIÓN"* en el marco del proceso de evaluación de las solicitudes de visto bueno en licencias de importación.

También, que era importante recordar que la normativa en mención refería que el Certificado de Emisiones en Prueba Dinámica debe ser obtenido para fuentes móviles de carretera nuevas y para todas las fuentes móviles de uso de fuera de carretera, sean o no. En tal medida, que la regulación estaba orientada a las fuentes móviles que se ensamblen, fabriquen, o importen al territorio nacional, ya que son objeto de verificación conforme a las disposiciones ambientales vigentes, mediante el CEPD y el visto bueno establecido por el Protocolo de Montreal, salvo en los casos exceptuados por la Resolución 762 de 2022, esto es las descritas en el artículo tercero.

En esa línea, que la Resolución 762 de 2022 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la cual fueron derogadas las resoluciones 910 de 2008 y 1111 de 2013, estableció que los requerimientos ambientales que las fuentes móviles terrestres de carretera y uso de la fuera de carretera deben cumplir. En esta se encuentra el Certificado de Emisiones por Prueba Dinámica y visto bueno por Protocolo de Montreal aplicable, salvo las excepciones contempladas.

Por lo anterior, precisó que el escrito 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 20215 al cual se hizo referencia en la petición del 27 de febrero de 2025, se fundamenta en normas que a la fecha están derogadas, como la Resolución 910 de 2008 y 1111 de 2013, motivo por lo que el análisis de estas no es procedente para las evaluaciones de disposiciones ambientales en fuentes móviles, las cuales se deben generar bajo las condiciones de la Resolución 762 de 2022.

Finalmente, que como se había indicado en la respuesta del 11 de abril de 2025, su entidad tiene como función la verificación y cumplimiento de los requisitos legales en el marco de la evaluación de los trámites a su cargo, por lo que el visto bueno a través de la VUCE es considerado un procedimiento de carácter rogado, es decir, que únicamente se inicia a petición del interesado, y se evalúa conforme a la información y/o documentación remitida oportunamente.

Ahora bien, es claro para el Despacho que tanto en la respuesta al derecho de petición, como en el alcance conferido dentro del trámite constitucional se otorgó una contestación en términos similares.

Frente al primer punto, fue clara la entidad accionada en indicar que las únicas excepciones, al trámite de CEPD y de visto bueno, son las contempladas en el artículo tercero de la Resolución 762 de 2022. En ese sentido, se aprecia una respuesta de fondo.

Con respecto a la diferencia entre los conceptos de “No requiere” y “Negado”, desde la respuesta del 11 de abril de 2025, se expuso la diferencia entre ambas, siendo la primera, el no cumplimiento de la mercancía que se pretendía importar, y la segunda el evento en el que se plasma un comentario con el fin de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo haga las verificaciones de los vistos buenos, de las demás entidades asociadas la subpartida.

En cuanto a la base legal especifica de la Resolución 762 de 2022 para motivar el *negado*, la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** no hizo relación a un canon específico, por lo que no se puede entender satisfecho este punto.

En torno al cuarto punto, la entidad accionada no precisó si existen solicitudes de tal naturaleza que sean de su conocimiento o si ello no es posible, sustento a través del cual no se puede inferir una respuesta de fondo.

En lo que atañe el punto nueve, el extremo pasivo fue precisó a la hora de indicar que el memorando 8140-E2-24693 del 23 de septiembre de 2015 había perdido vigencia en el ordenamiento jurídico, como quiera que fuera derogado, entreviéndose una respuesta clara y precisa.

Bajo tales derroteros, se amparará el derecho fundamental de petición de la señora **Gloria Esperanza Riaño Santafé,** y en consecuencia se ordenará a la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales**, para que a través de la dependencia correspondiente, en el término de cuarenta y ocho (48) horas hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, conceda una contestación de fondo frente a los numerales 3 y 4 de la petición que fuera elevada el 27 de febrero de 2025, debiendo notificársela por el medio más expedito, precisando con ello que la jurisprudencia ha sido clara en determinar que una respuesta no necesariamente debe acceder lo peticionado.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintiocho (28) Penal del Circuito de con Función de Conocimiento de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato constitucional,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER el amparo del derecho fundamental de petición de la señora **Gloria Esperanza Riaño Santafé** vulnerado por parte de la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales,** conforme a la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR a la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** para que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas hábiles contadas a partir de la notificación de esta providencia, conceda una contestación de fondo frente a los numerales 3 y 4 de la petición que fuera elevada el 27 de febrero de 2025, debiendo notificársela por el medio más expedito, precisando con ello que la jurisprudencia

ha sido clara en determinar que una respuesta no necesariamente debe acceder lo peticionado.

TERCERO: ORDENAR a la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales,** que se alleguen al correo institucional del Despacho los soportes del cumplimiento de la presente providencia.

CUARTO: ADVERTIR a la **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales** que, en caso de no cumplir con lo dispuesto en el presente fallo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 27 y 52 del Decreto Ley 2591 de 1991

QUINTO: NOTIFICAR a las partes de la presente acción a través del medio más expedito posible, haciéndoles saber que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO: ENVIAR el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, de no ser impugnado.

Notifíquese y cúmplase,

Acción de tutela 2025-00077

MARTHA JACQUELINE MOYANO VERA

JUEZ

Firmado Por:

Martha Jaqueline Moyano Vera

Juez

Juzgado De Circuito

Penal 028 Función De Conocimiento

Bogotá, D.C. - Bogotá 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: **dc52334b082b85054e9930d89f27df0419c983c6fdbbf724ae1758fb770f79c8**
Documento generado en 12/05/2025 07:17:20 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica