

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

JUZGADO VEINTICUATRO CIVIL MUNICIPAL

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Clase de Proceso: Acción de tutela

Radicación: 11001400302420240146800

Accionante: Blanca Nieves Alvarado Pedraza.

Accionada: Grupo Nutresa.

Vinculados: Comisión Quinta del Senado y Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Derecho Involucrado: *Petición y Ambiente Sano.*

En la ciudad de Bogotá D.C., en la fecha antes indicada, **LA JUEZ VEINTICUATRO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ**, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en el artículo 86 de la Constitución Política y en los Decretos reglamentarios 2591 de 1991 y 1069 de 2015, procede a decidir de fondo la solicitud de amparo constitucional solicitada.

ANTECEDENTES

1. Competencia.

Corresponde a este despacho el conocimiento de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 37 y 2.2.3.1.2.1 numeral 1 de los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 2015, modificados por el Decreto 333 de 6 de abril de 2021, respectivamente, *“Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden departamental, distrital o municipal y contra particulares serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces Municipales.”*

2. Presupuestos Fácticos.

Blanca Nieves Alvarado Pedraza interpuso acción de tutela en contra del Grupo Nutresa, para que se le protejan sus derechos fundamentales de

petición y ambiente sano, los cuales considera están siendo vulnerados por la entidad accionada, dados los siguientes motivos de orden fáctico que se pasan a sintetizar:

2.1. La suscrita indicó que el 30 de octubre de 2024 radicó un derecho de petición al Grupo Nutresa solicitando información clara y precisa acerca de si la entidad *“¿Era consciente de que el empleo de envases de un solo uso tiene un impacto negativo en los ecosistemas y contribuye a la degradación ambiental? y ¿Cuáles son las razones por las cuales su empresa continúa utilizando envases de un solo uso, pese a los afectos nocivos que estos generan sobre el medio ambiente?”*

2.2. Refirió que el Grupo Nutresa al responder a los interrogatorios sobre el impacto ambiental de sus empaques de un solo uso, desvió la atención de lo planteado, enfocándose en destacar su cumplimiento a la legislación ambiental colombiana, la Ley 2232 de 2022 y su participación en iniciativas de economía circular como visión 30/30. La empresa detalla sus estrategias de ecodiseño, el plan de posconsumo para la recuperación de materiales y, su meta de lograr que el 100% de sus empaques sean reciclables, reutilizables o compostables.

2.3. Relató que, aun cuando la accionada refirió diversas iniciativas medioambientales, la prenombrada no ha implementado ninguna solución, ignorando alternativas reales para reducir la contaminación causada por los empaques y envases de un solo uso, contribuyendo significativamente a la crisis ambiental y, contradiciendo el artículo 79 de la Constitución Política, el cual busca garantizar a todos los ciudadanos el derecho a gozar de un ambiente sano.

2.4. Adujo que, si bien la economía circular es útil en ciertos contextos, ésta no resuelve la coyuntura de los plásticos de un solo uso debido a las limitaciones de la infraestructura de reciclaje y los bajos índices de recuperación efectiva, por lo que, la accionada justifica su impacto ecológico amparándose en leyes ambientales, las cuales otorgan plazos razonables para eliminar gradualmente los envases y empaques de un solo uso, sin embargo, estas normativas no las eximen de la responsabilidad legal del delito de contaminación ambiental, hecho que comporta la necesidad de implementar alternativas biodegradables en cumplimiento de los estándares ambientales, garantizando un verdadero compromiso con la sostenibilidad.

SOLICITUD DEL ACCIONANTE

Solicitó al Juez Constitucional tutelar los derechos fundamentales a la petición y al ambiente sano y, en consecuencia, ordenar al Grupo Nutresa

emitir una respuesta fundamentada que contemple los nuevos cuestionamientos por parte de la accionante.

Asimismo, ordenar al Grupo Nutresa ajustar las prácticas comerciales a alternativas sostenibles, dando cumplimiento a la Ley 2232 de 2022 y al artículo 79 de la Constitución Política y, remitir el caso a la Fiscalía General de la Nación para que se investiguen posibles infracciones ambientales en virtud del artículo 334 del Código Penal y la Ley 1333 de 2009.

PRUEBAS

Ténganse las documentales militantes en el plenario.

3. Trámite Procesal.

3.1. Mediante auto del 27 de noviembre de 2024, se admitió para su trámite la presente acción de tutela, requiriendo a la entidad convocada, así como a las vinculadas para que se manifestaran en torno a los hechos expuestos.

3.2. El **Grupo Nutresa** manifestó que la entidad no ha amenazado ni vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante, en especial, el de petición toda vez que la accionada procedió a contestar de manera clara, completa y sin evasivas en razón a cada uno de los asuntos y peticiones planteadas. Afirmó que, la respuesta fue congruente con lo solicitado y fue escrita de forma comprensible y de fácil entendimiento para la actora.

Añadió que, en atención a los hechos relatados en el libelo de la acción tutela se logró constatar que la accionante comprendió la respuesta dada por la compañía, por lo que, solicitó la improcedencia de la tutela por hecho superado y por incumplimiento del principio de subsidiaridad, dado que la accionante pretende que se declare mediante tutela la vulneración de un derecho colectivo y de ambiente, lo que a todas las luces debe ser negado.

3.3. La **Comisión Quinta del Senado** señaló que la Ley 2232 de 2022 es una iniciativa por la que se establecieron medidas para reducir gradualmente la producción y consumo de ciertos productos plásticos de un solo uso y otras disposiciones. Aclaró que la senadora ponente no hace parte de la Corporación, por lo que, los Congresistas de la comisión actualmente desconocen las exposiciones de motivos y diferentes fundamentos que dieron lugar a la expedición de la Ley previamente reseñada.

Así, adicionó que la accionante el 29 de noviembre del corriente interpuso acción de tutela con los mismos argumentos y preguntas contra la empresa Alico SAS Bic, con diferencia de tiempo de los autos admisorios

de sólo un (1) día entre el Juzgado en Referencia y el Juzgado Dieciocho Civil Municipal de Oralidad de Medellín, constituyendo una conducta temeraria.

3.4. El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinó que la acción de la tutela es un mecanismo para proteger los derechos fundamentales de las personas, por lo que la Corte ha dispuesto ciertos criterios y alcances al mismo, precisando que “la acción de tutela procede en contra de las autoridades públicas o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales”, hecho fundamenta con claridad la inexistencia de prueba que acredite la vulneración de los derechos fundamentales de la peticionada por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

CONSIDERACIONES

1. Como surge del recuento de los antecedentes, el problema jurídico que ocupa la atención de este Juzgado se circunscribe en establecer si el Grupo Nutresa lesionó el derecho fundamental de *petición y medio ambiente* de Blanca Nieves Alvarado Pedraza, al presuntamente no haberle dado respuesta a la petición y/o requerimiento del 30 de octubre de 2024, de manera clara, precisa y de fondo.

2. Sabido es que la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política fue concebida como mecanismo judicial exclusivamente encaminado a la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuandoquiera que por acción u omisión de las autoridades públicas, e incluso de los particulares en las específicas hipótesis contempladas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, resulten amenazados o efectivamente vulnerados, ameritando así la intervención del juez constitucional.

3. Ahora bien, el derecho de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política como una garantía en beneficio de las personas que acuden ante las autoridades u organizaciones privadas con el fin de que sus solicitudes sean resueltas de forma pronta y cumplida sin perder de vista la congruencia que debe existir entre lo solicitado y la respuesta.

Es por ello que, la demora al contestar o, incluso, las contestaciones evasivas, vagas o contradictorias y, en general las que no resulten concretas e impidan al interesado acceder a la información que solicita cuando la respuesta lo desorienta o cause incertidumbre respecto de las inquietudes que procura aclarar, se erigen en una conducta que viola dicha prerrogativa.

A ello hay que añadir que la entidad llamada a absolver la petición dispone del plazo de 10 días si se trata de documentos o información, o 15

días en caso de petición de interés particular, de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, ahora, de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de pronunciarse en dicho lapso, la autoridad o particular deberá explicar los motivos de la demora, señalando a la vez un plazo razonable en que se resolverá, que no podrá exceder del doble del inicialmente contemplado.

En cuanto a la respuesta de fondo se ha dicho que ésta no compromete la aceptación de la solicitud elevada, por tanto, la obligación de brindar información específica sobre el asunto indagado, es decir, de hacerlo sin evasivas, no implica para la entidad o el particular adoptar decisión favorable frente a la persona interesada.

Igualmente, es importante recordar que, aunque la acción de tutela es ajena al rigorismo propio de un proceso formal, el derecho de petición procede contra particulares si se acredita que el particular presta un servicio público, cuando la conducta de éste afecta grave y directamente el interés colectivo, o en su defecto el solicitante se encuentre en estado de subordinación o indefensión¹.

4. Ahora, descendiendo al caso en concreto, se advierte que se denegará la acción, pues, conforme ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en desarrollo de los artículos 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela en contra de particulares, requiere (i) que la entidad accionada se encuentre encargada de un servicio público, (ii) que la conducta de la entidad querellada lesione de manera grave y directa un interés colectivo; o (iii) el promotor se debe encontrar en una circunstancia de indefensión o subordinación respecto de la querellada, tal y como se mencionó en la Sentencia T-454 de 2018:

El artículo 5° del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulneren o amenacen los derechos fundamentales de los accionantes. De manera excepcional, es posible ejercerla en contra de particulares si: (i) están encargados de la prestación de un servicio público; (ii) su conducta afecta grave y directamente el interés colectivo; o (iii) el accionante se encuentra en una situación de indefensión o de subordinación respecto a este. En concordancia, el artículo 42.9 de la misma normativa, hace alusión a la situación de subordinación e indefensión del accionante respecto del particular contra el cual se interpone el amparo

Igualmente, en lo que refiere a la procedencia de la acción de tutela en virtud de la guarda del derecho fundamental de *petición*, la Corte Constitucional realizó un estudio a los artículos 32 y 33 de la Ley 1755 de 2015, en donde se estableció la procedencia excepcional del derecho de

¹ Sentencia T-135 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

petición contra cualquier tipo de organización privada, inclusive, si está no realiza la prestación de un servicio público, siempre y cuando se accione el mecanismo jurisdiccional para la protección y disfrute de otros derechos fundamentales, tesis que fue anotada en la tutela T-103 de 2019:

Así pues, la Ley 1755 de 2015 establece que las peticiones ante particulares se rigen por las mismas reglas generales de aquellas dirigidas a las autoridades, consagradas en el Capítulo I de la citada norma, que, entre otros, señala que la petición puede ser presentada verbalmente, por escrito o por cualquier medio idóneo, y que el particular debe respetar los términos de respuesta según lo dispuesto en el artículo 14 de la misma. También cabe mencionar que la Ley divide en tres grupos las hipótesis de ejercicio de este derecho frente a particulares:

(i) El artículo 32 se refiere a la posibilidad que tiene toda persona de ejercer el derecho de petición con el fin de obtener la garantía de sus derechos fundamentales. Este supuesto incluye el ejercicio del derecho frente a cualquier tipo de organización privada, incluso si no es prestadora de un servicio público, ni tenga funciones similares; siempre que resulte necesario para asegurar el disfrute de otros derechos fundamentales.

(ii) El mismo artículo 32 contempla un segundo evento, relacionado con las peticiones presentadas ante otra persona natural, que serán procedentes siempre que el solicitante se encuentre en situación de indefensión o subordinación con respecto a aquella, o cuando la persona natural tenga una posición o función dominante ante el peticionario; siempre que el ejercicio del derecho de petición persiga el objetivo de materializar los derechos fundamentales del solicitante.

(iii) El artículo 33 regula lo pertinente a las peticiones formuladas por usuarios ante empresas u organizaciones privadas. Así, señala que es procedente frente a cajas de compensación familiar, instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, entidades que conforman el Sistema Financiero y Bursátil, así como empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios. En este segundo supuesto, la Ley añade que aplica también lo dispuesto en su Capítulo II, que se ocupa de las reglas especiales del derecho de petición ante autoridades, en particular sobre la reserva de información y documentos.

En suma, con la entrada en vigencia de la Ley 1755 de 2015, es posible presentar derecho de petición ante particulares siempre que estos (i) presten servicios públicos o cuando estén encargados de ejercer funciones públicas; (ii) se trate de organizaciones privadas con o sin personería jurídica si lo que se busca es garantizar otros derechos fundamentales -diferentes al derecho de petición- y (iii) sin importar si se

trata de una persona natural o jurídica, cuando exista subordinación, indefensión o posición dominante.

5. Por tanto, la reiteración jurisprudencial de la Corte Constitucional en sentencias T-487 de 2017, T-317 de 2017, T-430 de 2017, T-103 de 2019 y T-358 de 2020 ha concluido que:

“Del análisis de la norma se pueden extraer dos grandes conclusiones: La primera, es que el legislador consignó las reglas que la jurisprudencia constitucional creó respecto de la procedencia de las peticiones ante particulares. En esa medida, es posible interponer una petición ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica (i) cuando prestan servicios públicos o cuando, debido a su actividad, ejercen funciones públicas y son asimilables a las autoridades (artículo 33) y (ii) cuando a través del ejercicio del derecho de petición se busca garantizar otros derechos fundamentales (artículo 32). Empero, también es posible interponer una petición ante una persona natural, cuando existe una relación de subordinación e indefensión o cuando esa persona natural está ejerciendo una posición dominante frente al peticionario (parágrafo 1 del artículo 32). La segunda conclusión es que el legislador reglamentó el procedimiento para la resolución de estas peticiones al determinar que opera igual que ante las entidades públicas

6. De esta forma, resulta procedente indicar que la accionada no cumple con los requisitos previamente mencionados para determinar la legitimación por pasiva, por lo que realizado el análisis de ponderación respecto a la procedencia de la acción de tutela en relación con el derecho de *petición*, el Despacho encuentra que, **(i)** La accionada no ejerce una posición de subordinación, indefensión o posición dominante respecto de la accionante, dado que no se logra dilucidar la materialización de dependencia alguna de la accionante con el accionado y/o el deber de acatamiento de órdenes ni tampoco que el accionante se encuentre en estado de debilidad que le impida protegerse; **(ii)** La querellada no presta un servicio público ni un servicio público domiciliario tal y como lo refiere el artículo 14.20 y 14.21 de la Ley 142 de 1994 y la sentencia T-206 de 2021; **(iii)** Así mismo con la presentación de la acción de tutela no busca la promotora el goce y protección de otros derechos fundamentales de primera generación, sobre los cuales el Juez Constitucional deba realizar una intervención con el fin de evitar un perjuicio irremediable, hecho que comporta, que la entidad querellada no lesionó de manera grave y directa el derecho fundamental de *petición*, por el contrario, la compañía procedió a dar respuesta en un tiempo razonable de forma clara, precisa y de fondo a los cuestionamientos efectuados por la peticionaria.

7. Ahora bien, el artículo 79 de la Constitución Política determinó “Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”, por lo que, se hace necesario precisar que el derecho a un ambiente sano es un derecho colectivo, cuya protección se logra a través de las llamadas acciones populares, no obstante, cuando la violación del derecho a gozar un ambiente sano, implica la violación de otro derecho fundamental, como la salud, vida, integridad física, entre otros, la acción de tutela es procedente, como mecanismo de protección directa del derecho fundamental e indirecta para el ambiente.²

8. De tal modo, la Corte Constitucional en Sentencia T-341 de 2016 precisó los criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela, por lo que señaló:

“Cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho que, en principio, puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela. La jurisprudencia de la Corte ha fijado los criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela en tales eventos, así: (i) que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo; (ii) el demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada; (iv) la orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”; (v) adicionalmente, es necesario la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto.”

9. En consecuencia, dentro de la presente acción de tutela se logra dilucidar la inexistencia de conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la amenaza de un derecho fundamental, pues como bien se mencionó, la accionada dio cumplimiento al derecho fundamental que se creía violado, ahora, conforme a la afectación directa, es relevante

² Sentencia T-444 de 1993, Corte Constitucional.

preceptuar que existen elementos subjetivos dentro de la tutela, incluso, no se acredita plenamente la afectación y/o amenaza de que habla el Alto Tribunal, finalmente no existe constatación de la falta de idoneidad de la acción popular para darle aplicación al caso en concreto, comportando la falta de procedencia de la acción de tutela ya que, los derechos colectivos se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares. Por tanto, los derechos fundamentales pueden ser protegidos por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular³.

8. Así, en el caso en concreto se da aplicación a la regla general de la Corte Constitucional, esta es *“La acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos, ya que, para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares”*⁴, esto al no darse cumplimiento a los presupuestos excepcionales determinados por dicho Tribunal.

Es así como el Despacho resalta la libertad y autonomía con que cuenta la accionante para acudir a las autoridades que considere pertinentes para la salvaguarda de los derechos fundamentales que crea amenazados, incluso a la Fiscalía General de la Nación, si considera que se dan los presupuestos para ello.

9. En consecuencia, el Juzgado se dispone a negar el amparo invocado.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Veinticuatro Civil Municipal de Bogotá D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO. – DECLARAR IMPROCEDENTE el amparo de la acción de tutela interpuesta por **Blanca Nieves Alvarado Pedraza**, en contra del **Grupo Nutresa**, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO. – DESVINCULAR de la presente acción a la Comisión Quinta del Senado y al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

³ Sentencia T-341 de 2016, Corte Constitucional.

⁴ Sentencia T-596 de 2017 Corte Constitucional.

TERCERO. - NOTIFÍQUESE la presente decisión a los extremos de la acción en forma personal o por el medio más idóneo o expedito posible, relievándoles el derecho que les asiste a impugnarlo dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sino estuvieren de acuerdo con lo aquí decidido.

CUARTO. - Si la presente decisión no fuere impugnada dentro de la oportunidad legal, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual REVISIÓN. Oficiese. Déjense las constancias del caso.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,


DIANA MARCELA BORDA GUTIÉRREZ
Juez