El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

**TEMAS: AMBIENTE SANO / NEGAR LICENCIAS EXPLOTACIÓN MINERA / FAVORECIDOS, POBLACIÓN DEL MUNICIPIO / LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA / LA TIENEN LOS TITULARES DE LOS DERECHOS / O SUS REPRESENTANTES / LA ACCIONANTE NO TIENE TAL CALIDAD / TAMPOCO ACTÚA COMO AGENTE OFICIOSA.**

… la parte actora formula queja constitucional contra las demandadas en procura de que, básicamente, se nieguen las licencias para la exploración minera en el municipio de Belén de Umbría, ello en pro de salvaguardar los derechos de los habitantes de esa localidad…

… rápido despunta la improcedencia de la salvaguarda por ausencia de legitimación para impetrar el presente resguardo constitucional.

… a pesar de la informalidad que cobija al procedimiento de la acción de tutela, existen ciertas directrices que resultan insoslayables a fin de procurar el correcto y efectivo uso de este mecanismo excepcional y subsidiario. En tal sentido el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 ha dispuesto que la persona legitimada para impetrar este tipo de resguardo es la directamente “vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante”.

… de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha decantado: “4. La tutela es un medio de defensa judicial de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre” (CP art. 86). No es necesario que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre. El tercero debe sin embargo tener una de las siguientes calidades: (i) representante del titular de los derechos, (ii) agente oficioso o (iii) Defensor del Pueblo o personero municipal…”

… que la promotora de la acción no reclama el amparo de un derecho propio, sino que actúa en nombre de la comunidad de aquel municipio, tanto así que no expresa tener domicilio o residencia en la citada localidad…

Por lo anterior, no le asiste legitimación para actuar en protección de los derechos fundamentales de los pobladores de la citada localidad. Recuérdese que el objeto de la tutela no es el amparo de derechos colectivos, sino fundamentales individualmente concebidos, luego la actora al no hacer parte de aquella comunidad, no puede ser sujeto pasivo de la supuesta amenaza que denuncia.

… también resulta diáfana la improcedencia del ruego constitucional, pues nada se informó en el libelo sobre la calidad de agente oficiosa de la actora, ni las condiciones que impiden a los agenciados promover en forma directa la defensa de sus derechos.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**PEREIRA - RISARALDA**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL – FAMILIA**

Magistrado Sustanciador: Carlos Mauricio García Barajas

Pereira, treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Acta N° 486 de 30-09-2022

Sentencia: ST2-0355-2022

**ASUNTO**

Procede la Sala a resolver sobre la impugnación formulada la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Belén de Umbría, el 26 de agosto de 2022, dentro de la acción de tutela que promovió la Dra. Carolina Giraldo Botero, en su calidad de Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda, contra la Gobernación de Risaralda, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, trámite al que fueron vinculados la Corporación Autónoma Regional de Risaralda -Carder- y el Municipio de Belén de Umbría.

**ANTECEDENTES**

**1.** Narró la promotora del amparo que el municipio de Belén de Umbría por intermedio de la Gobernación de Risaralda, se encuentra en trámite de legalización de cantera y de procesos de concesiones mineras “para idéntica actividad en favor de las ladrilleras del municipio”, de las cuales dependen varias familias de esa localidad.

Sin embargo, la Agencia Nacional de Minería ha hecho caso omiso frente a las respectivas solicitudes, con el pretexto de conceder la explotación minera a multinacionales, a las cuales se les entregaría más del 50% de las hectáreas del municipio, lo que constituye un riesgo para el ecosistema del sector, al punto de que el área protegida denominada Cuchilla del San juan se verá también afectada. Lo anterior desconoce, además, que en el Plan de Ordenamiento Territorial de Belén de Umbría, cuyo objetivo primordial es el desarrollo agropecuario de la región, no está previsto el uso del suelo en áreas de manejo especial.

La explotación artesanal de arcilla para aquellas ladrilleras, no produce efectos nocivos para el medio ambiente. Por el contrario, otorgar licencias para la explotación minera en el citado lugar implicaría la contaminación del agua y la tierra, el desplazamiento de familias, la violencia que atrae tal actividad económica y la afectación del paisaje cultura cafetero.

Para obtener el amparo a los derechos a la dignidad humana, a la vida, al trabajo, al mínimo vital, al ambiente sano, al agua potable y a la alimentación digna de los pobladores del municipio de Belén de Umbría, se solicita ordenar a la Agencia Nacional de Minería disponer de “los mecanismos técnicos y jurídicos para realizar el análisis de las solicitudes elevadas concernientes a la legalización de la cantera y a la legalización de procesos de concesiones mineras para idéntica actividad en favor de las ladrilleras de Belén de Umbría”, abstener de otorgar licencias para la exploración y explotación de los recursos mineros en dicho territorio y explicar a la comunidad “lo que está aconteciendo en su municipio respecto a la explotación de los recursos mineros”[[1]](#footnote-1).

**2. Trámite:** Por auto del 19 de agosto de este año, el juzgado de primera instancia avocó el conocimiento de la acción constitucional.

El Ministerio de Minas y Energía, la Gobernación de Risaralda, la Carder y el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible alegaron que carecen de legitimación en la causa por pasiva como quiera que los hechos de la demanda se dirigen contra la Agencia Nacional de Minería, entidad encargada de tramitar licencias o permisos de exploración y explotación minera. Algunas de esas entidades también se opusieron a la procedencia de la tutela, por cuanto para la protección de los derechos colectivos la vía idónea es la acción popular[[2]](#footnote-2).

La Autoridad Nacional de Agencias Ambientales informó que frente a esa entidad, encargada por mandato del Decreto 3573 de 2011 de "Otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de Competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible", no se adelanta ningún trámite de esa naturaleza para el municipio de Belén de Umbría[[3]](#footnote-3).

La Agencia Nacional de Minería se pronunció para manifestar: (i) ante esa entidad se tramitan solicitudes de legalización de minería de hecho, en la localidad a que se refieren los hechos de la demanda, procesos que están a la espera de pronunciamiento por parte de la Corporación Autónoma Regional competente para establecer la viabilidad definitiva de los proyectos; (ii) la tutela resulta improcedente para solicitar la protección de derechos colectivos, cuyo medio de protección es la demanda popular, más aún si se tiene en cuenta que en este caso no acreditó un perjuicio irremediable y (iii) luego de hacer referencia al procedimiento de titulación minera, el cual dice cumple con los estándares fijados por la Corte Constitucional, señaló que en este caso la Agencia Nacional de Minería realizó la reunión de coordinación y concurrencia con el municipio de Belén de Umbría, con el fin de determinar las áreas susceptibles de actividad minera, la cual contó con la participación de diferentes autoridades de esa localidad.

Agregó que “Toda vez que, la última actuación surtida respecto al municipio de Belén de Umbría fue la reunión de coordinación y concurrencia no se hace viable realizar pronunciamiento alguno de las etapas posteriores, puesto que no se han surtido”[[4]](#footnote-4).

**3. Sentencia impugnada:** En providencia del 26 de agosto de este año, el juzgado de primera instancia declaró improcedente el amparo invocado, tras considerar que “las pretensiones referentes al goce de un medio ambiente sano, al acceso al agua potable y a la alimentación en condiciones dignas de la población Belumbrense (sic), presuntamente vulnerados o amenazados por las solicitudes de propuestas de contrato de concesión, ratifican la improcedencia del amparo impetrado, como quiera que, además de no estar demostrados tales daños, evidentemente lo que se persigue es un interés colectivo”[[5]](#footnote-5).

**4. Impugnación:** La promotora de la acción constitucional argumentó que en este proceso sí se acreditó la amenaza a los derechos fundamentales de la población de Belén de Umbría, al quedar probado que en ese municipio se llevarán a cabo actividades de explotación minera a gran escala, que afectará el ecosistema de esa localidad; con los actos administrativos allegados se demuestra que el ente territorial desconocía el “gran interés que existe sobre sus suelos por parte de varias compañías mineras… la Agencia Nacional de Minería surtió todos los trámites tendientes a la concesión de licencias mineras sin interesar que la elucidada actividad se perpetraría… sino se detiene mediante la orden del Juez Constitucional, sobre áreas naturales protegidas”, tal como sucederá con el Parque Regional Natural Cuchilla del San Juan, que hace parte del Paisaje Cultural Cafetero.

Reiteró que lo relativo a la exploración y extracción minera es ajeno al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio y que lo que pretenden las compañías mineras es apropiarse del 50% del territorio para su actividad comercial, lo que impactaría de forma negativa en el medio ambiente de la región.

Finalmente, refirió que la acción de tutela es procedente, al ser la herramienta jurídica más idónea para salvaguardar los derechos fundamentales de la población de Belén de Umbría, tal como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, pues, aunque se reconoce la existencia de la acción popular para pretender la protección de derechos colectivos, ese proceso puede durar varios años[[6]](#footnote-6).

**CONSIDERACIONES**

**1.** El artículo 86 de la Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o existiendo cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable (art. 6, numeral 1, del Decreto 2591 de 1991).

**2.** Según se desprende de lo dicho en precedencia, la parte actora formula queja constitucional contra las demandadas en procura de que, básicamente, se nieguen las licencias para la exploración minera en el municipio de Belén de Umbría, ello en pro de salvaguardar los derechos de los habitantes de esa localidad. Puestas en consideración tales súplicas del juzgado de primer nivel, determinó que el medio para debatir sobre su viabilidad era la acción popular. La recurrente, en contraposición, alega que ese medio no garantiza la idoneidad que requiere el caso en razón a la presunta demora que puede conllevar su definición y en la comprobada la amenaza de aquellos derechos con el otorgamiento de las citadas licencias.

De conformidad con lo anterior, el problema jurídico que debería resolver esta Sala es si en este caso se produjo la lesión alegada, de no ser porque para la Colegiatura existe una falta de legitimación por activa que impide zanjar de fondo dicha controversia.

**3.** En el anterior contexto, rápido despunta la improcedencia de la salvaguarda por ausencia de legitimación para impetrar el presente resguardo constitucional.

Diamantino resulta que a pesar de la informalidad que cobija al procedimiento de la acción de tutela, existen ciertas directrices que resultan insoslayables a fin de procurar el correcto y efectivo uso de este mecanismo excepcional y subsidiario. En tal sentido el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 ha dispuesto que la persona legitimada para impetrar este tipo de resguardo es la directamente “*vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante*”. También se ha aceptado la posibilidad de acudir por medio de representante, fin para el cual se han fijado una serie de reglas que más adelante se analizarán, o por agente oficioso.

Sobre el punto, de manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha decantado: “*4. La tutela es un medio de defensa judicial de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre” (CP art. 86).  No es necesario que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre.  El tercero debe sin embargo tener una de las siguientes calidades: (i) representante del titular de los derechos, (ii) agente oficioso o (iii) Defensor del Pueblo o personero municipal.**[[7]](#footnote-7) Representante puede ser, por una parte, el representante legal (cuando el titular de los derechos sea menor de edad, incapaz absoluto, interdicto o persona jurídica), y por otra el apoderado judicial (en los demás casos). Ahora bien, para ser apoderado judicial, la persona debe ser abogado titulado y a la acción debe anexar poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo.**[[8]](#footnote-8) (ii) Como agente oficioso puede obrar un tercero “cuando el titular de los [derechos] no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra deberá manifestarse en la solicitud” (Dcto 2591 de 1991 art. 10). (iii) El Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden instaurar la tutela conforme a la ley y la jurisprudencia a nombre de quien se los solicite o esté indefenso.[[9]](#footnote-9)”* (C.C. Sentencia SU-055 de 2015).

En el caso concreto, la Dra. Carolina Giraldo Botero, promovió la acción de amparo en busca de obtener la protección del derecho al ambiente sano de la población del municipio de Belén de Umbría y lo hizo en su condición de Representante a la Cámara por el Departamento de Risaralda, calidad por la cual, según alega, “tengo la potestad de acudir a la tutela”. Se apoya en el Art. 133 constitucional: “Los miembros de cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo”.

Así entonces, es claro que la promotora de la acción no reclama el amparo de un derecho propio, sino que actúa en nombre de la comunidad de aquel municipio, tanto así que no expresa tener domicilio o residencia en la citada localidad, por el contrario, establece como lugar de notificaciones el edificio del Congreso en la ciudad de Bogotá, de manera que no hay prueba o indicio que demuestre que ella haga parte de la aludida población presuntamente afectada en sus garantías fundamentales.

Por lo anterior, no le asiste legitimación para actuar en protección de los derechos fundamentales de los pobladores de la citada localidad. Recuérdese que el objeto de la tutela no es el amparo de derechos colectivos, sino fundamentales individualmente concebidos, luego la actora al no hacer parte de aquella comunidad, no puede ser sujeto pasivo de la supuesta amenaza que denuncia.

Al respecto, esta Colegiatura, en un caso que presenta similares matices con el presente, expresó:

*“Cuando el artículo 86 de la Constitución Nacional instituyó la acción de tutela como un mecanismo breve y sumario, mediante el cual toda persona puede reclamar ante un juez la protección de sus derechos fundamentales si ellos son amenazados o vulnerados por una autoridad o, en determinados casos, por un particular, como se anotara al inicio, lo hizo bajo el entendido de que es el afectado mismo el que debe acudir en busca del amparo.*

*En este evento, Cristian Camilo Martínez Marín, manifiesta que acude en nombre de la ciudadanía del municipio de Dosquebradas, usuarios de la IPS Hospital Santa Mónica y de la EPS Asmet Salud. Pero, para Sala, tal como lo definió el juzgado, no están dados los presupuestos necesarios para dar por sentada la legitimación que por activa asume el libelista, en los términos del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que enseña que la acción de tutela ha de promoverse por la persona interesada directamente, o a través de su representante legal si es incapaz, o por medio de un apoderado -que para ese caso debe ser abogado inscrito y acreditar un mandato especial para la acción de tutela-, o por conducto de un agente oficioso, caso en el cual debe afirmarse y probarse que aquella persona por quien se interviene está seriamente impedida para acudir por sus propios medios; y, finalmente, por intermedio del Defensor del Pueblo.*

*Nada de ello ocurrió aquí, porque la mera circunstancia anunciada acerca de que todos los usuarios de las entidades prestadoras del servicio de salud a las que se demanda y la determinación de algunos de ellos, ante la solicitud del despacho, en donde el memorialista hizo énfasis que se trataba de una parte de los afectados, no abre el camino para que sean agenciados por el libelista sin un soporte de peso para ello. Reiteradamente la jurisprudencia ha señalado cuáles son los requisitos para que esta figura tenga cabida.”* (Sentencia de tutela del 27 de julio de 2016, expediente 66170-31-03-001-2016-00029-02)

Así mismo, del escrito tutelar no se perciben sucesos que ostenten la virtud de reprimir la posibilidad que tienen los directos afectados para acudir a este mecanismo constitucional y que, por ende, faculten a la promotora para actuar en calidad de agente oficiosa, título que eventualmente la habilitaría para la interposición de este resguardo. Sobre el particular la jurisprudencia constitucional ha reiterado que:

*“(…) En lo atinente a la ‘agencia oficiosa’, bueno es recordar que el canon pertinente, artículo 10, Decreto 2591 de 1991, exige la demostración de la imposibilidad de los agenciados de promover su propia defensa y la afirmación de la razón de tal circunstancia en el escrito en que se pide la protección, tal como con insistencia lo ha interpretado la Sala (CSJ SC, 26 nov. 2010, exp. 00372-01, reiterada el 26 nov. 2015, exp. STC16407-2015) (…)” Sentencia STC2657-2021*

En ese sentido, frente a los presupuestos de dicha figura también señaló: *“(…) En casos similares, la Corte Constitucional estableció los elementos necesarios para que opere la figura. Se destacan (i) La manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal; (ii) La circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa; (iii) La existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos.(…)”* (CC T-531 de 2002; citada, entre otras, CSJ STC, 16 dic. 2015, rad. STC17395-2015) (…) Sentencia STC2657-2021

Así pues, desde esta perspectiva también resulta diáfana la improcedencia del ruego constitucional, pues nada se informó en el libelo sobre la calidad de agente oficiosa de la actora, ni las condiciones que impiden a los agenciados promover en forma directa la defensa de sus derechos.

Para finalizar, es de precisarse que, por el hecho mismo de hacer parte del órgano legislativo por la circunscripción de este departamento, no surge en cabeza de la actora la facultad para ejercer la tutela, por la simple razón de que los congresistas no están revestidos de potestades en ese sentido, las cuales, por mandato del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, están reservadas para los Defensores del Pueblo y los Personeros Municipales.

Si bien el Congreso de la República constituye el eje de la democracia representativa, y en tal virtud sus miembros, elegidos mediante el mecanismo del voto popular directo, “representan” al pueblo, no significa ello que puedan tomar su lugar para reclamar la protección de derechos fundamentales, desconociendo el contenido del artículo 10 examinado.

**4.** Así las cosas, este Tribunal considera que en efecto el amparo no estaba destinado a prosperar, pero porque la promotora no es titular de los derechos fundamentales que alega transgredidos, ni actúa habilitada por forma de representación específica alguna respecto de ellos.

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia impugnada, de fecha y procedencia ya indicadas.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes lo aquí resuelto en la forma más expedita y eficaz posible. Comuníquese de igual forma al Juzgado de primera instancia.

**TERCERO: ENVIAR** oportunamente, el presente expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

**CARLOS MAURICIO GARCÍA BARAJAS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

**EDDER JIMMY SANCHEZ CALAMBÁS**

1. Archivo 03 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-1)
2. Archivos 18, 20, 32 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-2)
3. Archivo 23 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-3)
4. Archivo 35 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-4)
5. Archivo 42 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-5)
6. Archivo 44 del cuaderno de primera instancia [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 10, Decreto 2591 de 1991: “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representantes. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. […] También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencia T-531 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett). En esa ocasión, la Corte negó la acción de tutela interpuesta por una persona, entre otras razones porque no tenía la condición de apoderado judicial. Para sostener ese punto, señaló que el apoderamiento judicial sólo existía allí donde se daban las siguientes condiciones: “[…] Dentro de los elementos del apoderamiento en materia de tutela la Sala señala que el mismo es (i) un acto jurídico formal por lo cual debe realizarse por escrito. (ii) se concreta en un escrito, llamado poder que se presume auténtico. (iii) El referido poder para promover acciones de tutela debe ser especial. En este sentido (iv) El poder conferido para la promoción o para la defensa de los intereses en un determinado proceso no se entiende conferido para la promoción de procesos diferentes, así los hechos que le den fundamento a estos tengan origen en el proceso inicial. (iv) El destinatario del acto de apoderamiento sólo puede ser un profesional del derecho habilitado con tarjeta profesional”. [↑](#footnote-ref-8)
9. Auto 030 de 1996 (MP Jorge Arango Mejía). Según la Carta el Ministerio Público debe ser ejercido, entre otros, “por los personeros municipales” (CP art 118). A los personeros les corresponde, como parte del Ministerio Público, la “guarda y promoción de los derechos humanos” (ídem). Para cumplir esos fines, el Decreto 2591 de 1991 les confirió legitimidad para instaurar acciones de tutela a nombre de otras personas, si estas se lo solicitan. Además, dejó abierta la posibilidad de que el Defensor del Pueblo ratificara esa posibilidad, mediante la delegación en los personeros de la facultad que la Constitución directamente le asigna, y tal es la razón por la cual el artículo 49 autorizó a cada personero municipal para interponer acciones de tutela, “por delegación expresa del Defensor del Pueblo”. Esa delegación expresa –ha dicho la Corte- se surtió mediante la Resolución 001 de 1992, expedida por el Defensor del Pueblo, mediante la cual ésta última autoridad delegó en los Personeros Municipales de todo el país “la facultad para interponer acción de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o se encuentre en situación de indefensión”. [↑](#footnote-ref-9)