

JUZGADO TERCERO DE EJECUCION DE PENAS
Y MEDIDAS DE SEGURIDAD
BUCARAMANGA

2 de agosto de 2019

Oficio 1247 - NI 20152 - (T-2019-00039)

Señores

MINISTERIO DEL AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Atte. Doctora PAULA ALEJANDRA NOSSA NOVOA

Email: procesosjudiciales@minambiente.gov.co

Bogotá, D. C

Calle 37 # 8-40.

12 AGO 2019

16 23 9

En forma comedida me permito notificar a usted, que en sentencia del día de ayer este Juzgado resolvió la ACCION DE TUTELA tramita a instancia de JOSE FERNANDO GUTIERREZ GALVIS, Personero Municipal de Carcasí, relacionada con la delimitación del Páramo Almorzadero, disponiéndose lo siguiente:

"En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE BUCARAMANGA, RESUELVE. PRIMERO. Negar, por improcedente, la acción de tutela formulada por FERNANDO GUTIÉRREZ GALVIS, en su condición de Personero Municipal de Carcasí (Santander), en contra del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (CDMB), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER (CAS), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL (CORPONOR), con vinculación de los Alcaldes de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, Santa Bárbara, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel y Tona (S), lo mismo que Labateca, Chitagá y Silos (N de S), del representante de la Comunidad Indígena UWA y de todas aquellas que habiten en el Páramo del Almorzadero, del Director del Instituto Alexander Von Humboldt, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACA (CORPOBOYACA) y la Defensoría Delegada para Asuntos Ambientales, por presunta vulneración a los derechos a la participación ambiental, el desarrollo, la vida, el debido proceso, el mínimo vital, la identidad campesina y los demás derechos nominados e innominados derivados de la delimitación del Páramo del Almorzadero. SEGUNDO. Si esta decisión no fuere impugnada, oportunamente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. NOTIFIQUESE Y CUMPLASE. MARIA HERMINIA CALA MORENO (fdo) Juez."

Atentamente,


CARLOS ENRIQUE SUAREZ DELGADO
Asistente Jurídico

JUZGADO TERCERO DE EJECUCION DE PENAS
Y MEDIDAS DE SEGURIDAD

Bucaramanga, agosto primero (1) de dos mil diecinueve (2019)

ASUNTO A TRATAR

Subsanada la irregularidad anotada por la Sala Penal del Tribunal Superior de este Distrito Judicial en auto del 11 de julio de 2019, mediante el cual decretó la nulidad de lo actuado, se resuelve la acción de tutela formulada por JOSE FERNANDO GUTIÉRREZ GALVIS, en su condición de Personero Municipal de Carcasí (Santander), en contra del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (CDMB), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER (CAS), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL (CORPONOR), por presunta vulneración a los derechos a la participación ambiental, el desarrollo, la vida, el debido proceso, el mínimo vital, la identidad campesina y los demás derechos nominados e innominados derivados de la delimitación del Páramo del Almorzadero.

A esta actuación en forma oficiosa se dispuso vincular a los Alcaldes de los municipios de Carcasí, Cerito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, Santa Bárbara, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Tona (Santander), Labateca, Chitagá y Silos (N de S), al representante de la Comunidad Indígena UWA y de todas aquellas que habiten en el Páramo del Almorzadero, al Director del Instituto Alexander Von Humboldt, de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACA (CORPOBOYACA) y a la Defensoría Delegada para Asuntos Ambientales.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

De acuerdo con lo manifestado por el actor y lo probado dentro del trámite de la acción de tutela, se puede abstraer que mediante Resolución 0152 del 31 de enero de 2018, el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO

1

SOSTENIBLE delimitó el Páramo Almorzadero que se encuentra en jurisdicción de los municipios de Carcasí, Cerito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Tona en el departamento de Santander, lo mismo que Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander.

Refirió el actor que el 18 de mayo de 2018, el mismo ministerio expidió la Resolución 886, mediante la cual estableció el uso de los suelos en las áreas de páramos delimitados, estableciendo directrices para la puesta en marcha de programas de sustitución y reconversión de actividades agropecuarias.

Afirmó el accionante que en desarrollo del proceso de delimitación de dicho páramo no fueron tenidas en cuenta las entidades territoriales, como tampoco las comunidades, con lo cual se impidió un trabajo coordinado en la protección de los ecosistemas, afectándose los derechos de las comunidades de dichas zonas, sin que siquiera se haya dado cumplimiento a lo dispuesto al punto 13 de la parte resolutoria de la resolución, como que tampoco ha comunicado esa determinación a los municipios.

Precisó que las reuniones que realizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el fin de garantizar el derecho a la participación ambiental fueron insuficientes e infructuosas, pues sólo se efectuaron en 5 de los 17 municipios de la zona de influencia, no incluyendo a todas las comunidades Uwa, señalando que la falta de socialización condujo a que la población del municipio de Carcasí no tuviera conocimiento del área delimitada, sus efectos y consecuencias.

Con fundamento en tales hechos, demanda la protección de los mencionados derechos con miras a que por esta excepcional vía se deje sin efecto jurídico alguno la Resolución 0152 del 31 de enero de 2018, que delimitó el Páramo Almorzadero, para que se realice un nuevo proceso de delimitación con respeto a los derechos fundamentales de las comunidades involucradas y afectadas con la cuestionada determinación administrativa.

2

ACTUACIÓN PROCESAL

En ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción las partes vinculadas al trámite de la acción ofrecieron las siguientes respuestas:

1. La Directora General (E) de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), en su inicial respuesta demandó la improcedencia de la acción de tutela, trayendo a colación jurisprudencia constitucional en sede de tutela, argumentando que la acción incoada no es el mecanismo idóneo para contravenir el acto administrativo que cuestiona el actor, pues se estaría desplazando al juez natural ante la existencia de otras vías de defensa judicial.

Asimismo, advirtió que en desarrollo del proceso de delimitación del Páramo Almorzadero se adelantaron las actividades necesarias para crear los espacios de diálogo con la comunidad, agregando que el Estado se encuentra en la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de la calidad de vida de la población.

2. El Secretario General de la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) también demandó la improcedencia de la acción argumentando la inexistencia de afectación de derechos fundamentales. Al respecto, luego de oponerse a cada uno de los hechos consignados por el actor en el escrito de tutela, sostuvo que lo que se evidencia es que el actor sí ha podido participar en el proceso de delimitación del Páramo Almorzadero, como que manifestó haber formulado peticiones de información, obteniendo respuesta en la que se advierte que existieron reuniones y debates, incluso ante la Comisión V del Senado de la República, con presencia de las comunidades campesinas, advirtiendo que lo que se vislumbra es la inconformidad con la delimitación que prohíbe actividades de explotación y explotación de recursos naturales no renovables, lo cual se encuentra prohibido en ese tipo de áreas.

3

Finalmente, señaló que por parte de esa entidad no se ha vulnerado derecho fundamental alguno, como que no fue esa corporación la que expidió la resolución delimitadora del páramo.

3. La Subdirectora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental (CORPONOR) reclamó se declare la improcedencia de la acción de tutela. Como sustento de su petición, luego de hacer mención a las disposiciones con fundamento en las cuales el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible llevó a cabo el proceso de delimitación del Páramo Almorzadero, señaló que esa entidad se encuentra dentro del término de ley para realizar la zonificación, ordenamiento y determinación de los ecosistemas con fundamento en la Resolución 0152 del 31 de enero de 2018, la cual se culminará durante 2021.

4. Por su parte, la Apoderada Judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) también reclamó la improcedencia de la acción de tutela, argumentando la ausencia de afectación a derechos fundamentales por parte de esa entidad. En su respuesta, luego de emitir pronunciamiento frente a cada uno de los hechos de la tutela, comenzó por manifestar que conforme a lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015¹, corresponde a ese ministerio, como facultad discrecional, delimitar los páramos, conforme al área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt,

¹ ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramo no se podrán realizar actividades agropecuarias ni de explotación o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.
INDICADOR CONDICIONALMENTE EJECUTABLE El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia delimitada en la cartografía generada por el Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:250.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

PÁRAGRAFO 1o.- FINES REQUERIBLES
El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades adscritas o vinculadas a las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 1o de junio de 2011, y que se encuentran al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar el manejo gradual la aplicación de la prohibición.

PÁRAGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluido dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o solicitar nuevos contratos para la explotación y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atender y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estos.

PÁRAGRAFO 3o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán definir y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

4

debidamente socializada, todo a partir de criterios ecológicos que comprendían la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas, dada la vulnerabilidad de los sistemas de páramo y el papel que juegan en el ciclo hídrico y la captura de carbono, so pena de desconocerse el deber estatal de la protección de los ecosistemas estratégicos, señalando que la ley no define parámetros, criterios, orientaciones que deban ser seguidos por el ministerio.

Asimismo, señaló que el proyecto normativo de delimitación del Páramo Almorzadero se publicó en la página web de ese ministerio entre el 2 y el 17 de junio de 2017 (Resolución 1046 de 2017), garantizándose de esta manera la socialización del proyecto, ofreciéndose así la oportunidad para que los actores pudieran hacer sus comentarios, advirtiéndose que en lo que se refiere a la falta de consulta en el marco de la expedición de la Resolución 0152 de 2018, se declare la ausencia de necesidad la misma, en virtud del nivel de abstracción y generalidad de las disposiciones objeto del control que imposibilitaba evidenciar la incidencia directa de las mismas frente a las comunidades étnicas.

También sostuvo que la resolución cuestionada por el actor no altera el status de la persona o de la comunidad, dado que la misma, en cuanto a las prohibiciones contenidas en su artículo 5, se trata de reiteración de normas plasmadas en el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011 y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, señalando a continuación los criterios de delimitación que la Corte Constitucional fijó en las sentencias C-175 de 2009 y C-063 de 2010, entre otras, y asimismo, los espacios de diálogo que con diferentes comunidades, entre ellas, con representantes de Asouwa, se abrieron en el proceso de delimitación del páramo, tal como se plasmó en la Resolución 0152 de 2018, todo con miras a escuchar a los interesados, atendiendo solicitudes elevadas por los voceros de las entidades territoriales, aunque el Ministerio no se encontraba en la obligación legal de realizar acercamientos en cada uno de los municipios con influencia en el sistema paramuno, insistiendo en que los actores tuvieron espacio para expresar sus propuestas y opiniones

Destacó también que la etapa en la que se requiere agotar el procedimiento consultivo es en la de gestión integral del páramo, es decir, en el plan de manejo ambiental, su zonificación y régimen de usos para la expedición del acto administrativo de delimitación de un ecosistema de páramo, agregando que se ha venido trabajando en el diseño de mecanismos para garantizar la permanencia de las comunidades en esos ecosistemas.

Por otro lado, acotó que la ausencia de la Resolución 0152 de 2018 conduciría a dejar desprotegidos el ecosistema de páramo y avalaría vulneración a principios superiores, como que implicaría el desarrollo de actividades productivas en desmedro del ecosistema y el desarrollo sostenible, generando con ello daños ambientales que la norma impide. Rotoró que el Ministerio ha privilegiado la importancia de los ecosistemas de páramo y su delimitación, conforme a la ley y la jurisprudencia.

Finalmente, frente a la procedencia de la tutela sostuvo que no cumple con los requisitos legales en virtud a que ese ministerio no ha vulnerado ni amenazado derechos fundamentales, reclamando aplicación del principio de subsidiariedad.

5. La alcaldesa del municipio de Tona estimó que el amparo de tutela solicitado tiene vocación de prosperidad, toda vez que las comunidades de esa jurisdicción debieron ser partícipes del debate de delimitación del páramo Almorzadero, del cual hacen parte, con lo cual habrían podido exponer sus criterios con incidencia en la decisión final, por lo que se vulneraron derechos como el de participación ambiental, debido proceso, igualdad, mínimo vital y dignidad humana. Previamente, luego de hacer referencia a cada uno de los hechos de la tutela, afirmando que no se dieron las condiciones para que los distintos actores intervinieran en igualdad de oportunidades, como que la comunidad de ese municipio nunca fue convocada, sin dejar de lado que tampoco se les ha comunicado la determinación, se ocupó de hacer amplia reseña sobre lo sostenido por la Corte Constitucional en la sentencia T-361 de 2017, en relación con el alcance y proyección del principio democrático y de participación en la Constitución de 1991.

6. La también alcaldesa del municipio de Santa Bárbara, plegándose a las pretensiones del accionante, reclama de esta instancia se declare procedente el amparo de tutela solicitado. Tal petición la fundamentó aduciendo que ese municipio cuenta con una superficie de la cual se desconoce su ubicación y área exacta dentro de la delimitación del páramo de Almorzadero, agregando que en esa jurisdicción no existen comunidades indígenas y que el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible no ofreció información mínima a la comunidad de esa localidad sobre el proceso de delimitación del citado páramo.

7. La Alcaldesa del municipio de Concepción orientó su posición a hacer notar que la acción de tutela se halla dirigida contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y que esa localidad es parte afectada con la delimitación del Páramo Almorzadero, señalando que el 13 de julio de 2019 ese Ministerio realizó trabajos de socialización, con vinculación de las comunidades parameras y las corporaciones ambientales interesadas en la problemática suscitada.

8. La Directora General Encargada del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, luego de referirse a la naturaleza jurídica de esa entidad y sus competencias, señaló que su función se circunscribe exclusivamente a labores de investigación científica sobre la biodiversidad continental, a escala nacional y que en materia de delimitación de páramos, conforme al artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018, la competencia descansa en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a la definición cartográfica generada por ese instituto, todo compartido con las corporaciones de cara a la decisión final, con base en la información y estudios con los que cuenta esa entidad.

Asimismo, señaló que el 7 de junio de 2016 ese instituto hizo entrega al MADS del área de referencia del Complejo Páramo Almorzadero a escala de 1.25.000, advirtiendo que como con su actuar no ha vulnerado derecho fundamental alguno, se le debe desvincular del trámite de la tutela

9. La apoderada del Alcalde del municipio de Piedecuesta solicitó que se desvincule a ese ente territorial del trámite de la tutela, advirtiendo que como nunca fue notificado de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018 y que no se tenía conocimiento que existiera delimitación entre ese municipio y el Páramo Almorzadero, pero que son más de 13 hectáreas las que se encuentran dentro de dicho sistema, se debe dejar sin efecto jurídico alguno dicho acto administrativo con miras a que nuevamente se adelante el proceso de delimitación.

10. El Alcalde del Municipio de Guaca centró su pretensión a demandar la improcedencia de la acción de tutela, como que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa judicial de cara a la protección de los derechos invocados y por cuanto no probó la existencia de un perjuicio irremediable.

11. A su turno, el Alcalde Encargado del Municipio de Málaga puso de presente que el Páramo Almorzadero hace parte de esa jurisdicción y que si en el proceso de delimitación no existieron escenarios suficientes para garantizar la participación de toda la población afectada, ello implicaría afectación al derecho de participación de las comunidades, no sin antes precisar que durante los días 13 de agosto de 2017, a instancia del MADS se realizaron audiencias en esa localidad, oportunidad que se aprovechó para absolver inquietudes y la conformación de una mesa técnica a realizarse el 23 de ese mismo mes y año, desconociendo si la misma se materializó.

12. El Alcalde del municipio de Enciso reclamó la procedencia de la acción de tutela, tras considerar que se ha vulnerado derechos fundamentales por la indebida delimitación del Páramo Almorzadero por parte del MADS. Ello por cuanto la Resolución 0152 del 31 de enero de 2018 tiene la probabilidad de causar un perjuicio irremediable, advirtiendo que se trata de un acto administrativo expedido sin participación alguna de la comunidad.

13. El burgomaestre del municipio de Molagavita solicitó decretar la procedencia del amparo de tutela solicitado, si dentro de este trámite se

evidencia afectación alguna a derechos constitucionales fundamentales con la expedición de la resolución que delimitó El Páramo Almorzadero.

14. El Alcalde de San Miguel se adhirió a las pretensiones del accionante, argumentando que esa localidad hace parte del Páramo Almorzadero, por lo que la decisión cuestionada tiene incidencia y genera repercusiones en el desarrollo de ese municipio, como la limitación al uso del suelo de los fundos ubicados en la zona. Señaló también que ese ente territorial no ha vulnerado derecho alguno, como que fue el MADS el que expidió la mencionada resolución.

15. El Alcalde del municipio de San José de Miranda se adhirió a las pretensiones del accionante.

16. Ninguna respuesta se obtuvo por parte de las demás personas a las que se le corrió traslado de la acción.

CONSIDERACIONES

La acción de tutela que consagra el artículo 86 de la Constitución Nacional, tiene por objeto que cualquier persona, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, pueda acudir ante cualquier juez de la república a demandar la protección de aquellos derechos unidos con el carácter de fundamentales, cuando quiera que ellos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos taxativamente señalados por la ley.

La prosperidad de tal acción reside en que si se observa violación a tales derechos, el juez pueda impartir una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. Esta clase de acción sólo se torna procedente cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

9

Previamente, se considera de importancia traer a colación lo expuesto por la Corte Constitucional, en la sentencia T-488 de 2017, en donde al abordar el estudio de la legitimación de los Personeros Municipales para interponer acciones de tutela en representación de otras personas, sostuvo lo siguiente:

"6. Según el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede presentar acción de tutela para la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados.

Respecto de la legitimidad para el ejercicio de la acción de tutela, de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, ésta puede ser ejercida (i) a nombre propio; (ii) a través de un representante legal; (iii) por medio de apoderado judicial, o (iv) mediante un agente oficioso. El inciso final de esta norma, también establece que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales pueden ejercerla directamente.

7. La actuación de los personeros municipales en defensa de los derechos fundamentales, se encuentra consagrada además en la Ley 136 de 1994, cuyo artículo 178 establece entre las funciones de esos servidores públicos la de "interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión." [11]

Así la intervención del personero municipal queda condicionada a (i) la indefensión de la persona o el grupo de personas afectadas, o (ii) la solicitud de mediación que aquellas le hagan. Sin embargo, como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, esa petición no puede equipararse a un poder para actuar y no tiene ningún requisito formal [12]. Basta la simple petición en ese sentido, que bien puede ser verbal o escrita [13], para que el personero quede legitimado para acudir al juez para el resguardo de los derechos fundamentales de los afectados.

8. Para asumir la agencia de derechos fundamentales, los personeros municipales "no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia" [14]. Este objetivo conlleva a que los personeros no solo estén facultados, sino obligados a representar a los afectados judicialmente, en sede de tutela, cuando estén en condición de vulnerabilidad extrema [15].

9. La legitimación por activa de los personeros municipales ha sido reconocida ampliamente, de manera uniforme y reiterada por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la habilitación referida y en las funciones constitucionales que la personería tiene asignadas para la defensa local de los derechos fundamentales [16].

10. No obstante lo anterior, la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige de dicho funcionario (i) la individualización o determinación de las personas perjudicadas y (ii) la argumentación en torno a la forma en que se ven particularmente comprometidos sus derechos fundamentales. Ambos requisitos apuntan al establecimiento concreto de la amenaza que se corre sobre la o las personas que, en su criterio está o están afectadas. El incumplimiento del deber de identificar e individualizar a las personas afectadas por la amenaza a

10

los derechos fundamentales que se denuncia, conlleva la improcedencia del reclamo constitucional [17].

Dicha individualización consiste en aportar elementos suficientes para concluir quién a quiénes son representados por la gestión de la personería y sobre quiénes se concede o se niega el amparo. En relación con ello se ha enfatizado que ese requisito, si bien es trascendental para el trámite constitucional, no puede obstaculizar la labor de las personerías. Es suficiente que aporten elementos que sean aptos para determinar a los sujetos involucrados en el trámite de la acción de tutela [18].

El Problema jurídico.

En el caso concreto se debe determinar si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), con la expedición de la Resolución 0152 del 31 de enero de 2018, por medio de la cual se delimitó el Páramo Almorzadero, vulneró derechos fundamentales a las comunidades allí establecidas, especialmente el derecho a la participación ambiental, como para que por esta vía se tenga que dejar sin efecto y se realice un nuevo proceso de delimitación con respeto a ese derecho.

Sobre el particular, tal como la Corte Constitucional lo sostuvo en la sentencia T-361 de 2017, "Los páramos son un ecosistema único en el mundo del bioma tropical y Colombia posee aproximadamente la mitad de éste en la superficie de la tierra [60]. Ese entorno natural se caracteriza por la gran biodiversidad en fauna y flora [61]. Además, ofrece bienestar a la comunidad en general, al regular la oferta hídrica y fungir como captador de carbono [62]. Sin embargo, los páramos son un ambiente extremadamente sensible a las perturbaciones humanas, porque carecen de respuestas ecosistémicas a la mayoría de actividades económicas de las personas, por ejemplo minería, agricultura y ganadería [63]. La frontera agrícola ha crecido y se han comenzado a realizar actividades extractivas en lugares que antes no se efectuaban, sin desconocer que en ciertas zonas de páramo se han ejecutado esas actividades desde la colonia. Toda esa relación ha menguado los servicios ambientales que ofrece ese nicho.

En ese escenario, el Estado ha establecido una normatividad de protección al bioma paramuno que pretende articular una gestión ambiental que comprenda la protección del ecosistema y las actividades económicas así como de subsistencia de las personas [64]. La delimitación de esos entornos es una de esas herramientas de administración de los recursos naturales, procedimiento que ha sido regulado en las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015."

11

Fue por ello que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a través de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018, delimitó el Páramo Almorzadero que se encuentra en jurisdicción de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Málaga, Malagavita, Piedecuesta, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel, Santa Bárbara y Tona en el departamento de Santander, lo mismo que Chitagá, Labateca y Silos en el departamento de Norte de Santander, prohibiendo allí mismo las actividades de exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables, fijando término para zonificación y régimen de usos, al igual que directrices específicas para actividades agropecuarias, también señaló, entre otros aspectos, las entidades encargadas de administración y manejo del páramo, sus áreas protegidas, pago por servicios ambientales, control y vigilancia y disposiciones generales ambientales.

Como este despacho ya tuvo la oportunidad de expresarlo en la sentencia cuya nulidad se decretó por indebida integración del contradictorio, el escrito de tutela permite inferir que el Personero Municipal de Carcasí (Santander), muestra su inconformidad por cuanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con ocasión del trámite previo a la expedición de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018, que delimitó el Páramo Almorzadero, no garantizó el derecho a la participación ambiental de los habitantes de esa localidad, como a otras comunidades con asentamiento en ese sistema paramuno, como que no fueron tenidas en cuenta ni visadas del proceso.

Sobre el particular, contrario a lo pregonado por el accionante, considera esta instancia que en desarrollo del trámite previo a la expedición de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018, por medio de la cual se delimitó el Páramo Almorzadero, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no vulneró el derecho a la participación ambiental de los habitantes de Carcasí (Santander) y de las demás comunidades con

12

asiento en ese importante ecosistema, que se deriva de los artículos 2º y 79º de la Constitución Nacional, que autoriza a todos a tomar parte en aquellos asuntos que tocan derechos como el ambiente y a lo cual deben ser llamados, toda vez que no sólo se evidencia que durante los días 21 de febrero, 4 de marzo, 6 de abril, 10 de julio, 12, 13, 17, 22 y 25 de agosto de 2017, realizó diálogos con representantes de la Comunidad Uwa, al igual que en los municipios de Chitagá, Cubará, Pamplona, Málaga, Cerrito y Guaca en su orden, sino que el proyecto normativo de delimitación del Páramo Almorzadero, esto es, la mencionada Resolución 152, fue publicada en la página web de ese ministerio, como en efecto lo comprobó este despacho con la consulta que obra en el expediente, para que entre el 2 y el 17 de junio de 2017 se presentaran los comentarios u opiniones del caso, garantizándose de esta manera la socialización del proyecto, sin que dentro de dicho lapso, según lo informó la entidad accionada, hubiese pronunciamiento al respecto de parte alguna.

Además, adviértase que en desarrollo de esas audiencias, según se plasmó en el mencionado acto administrativo de delimitación del Páramo Almorzadero, durante el trámite previo a su expedición fueron escuchados y consultados los representantes de la comunidad Uwa, atendándose además las solicitudes elevadas por los voceros de las entidades territoriales, es decir, se construyeron puentes que sirvieron para el intercambio de opiniones, a una de las cuales dice el actor pudo asistir, sin que se le ofreciera la oportunidad de intervenir.

No encuentra esta instancia, se insiste, que la conducta de la parte accionada pueda erigirse en vulneradora de derechos fundamentales.

2. **ARTÍCULO 2º.** Sin fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

3. **ARTÍCULO 7º.** 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 áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

pues, como se ha reseñado, en forma oportuna, esto es, durante junio de 2017, puso en conocimiento la consulta pública del proyecto de resolución que luego delimitó el Páramo Almorzadero, no advirtiéndose que haya colocado barreras para que las distintas comunidades tomaran parte activa en los diálogos a los que convocó, sin que se pueda soslayar que el derecho de acceso a la información, aunque por vía de tutela, según lo afirmó el actor, se concretó con la entrega de los documentos que solicitó.

Por otro lado, como se consignó en la jurisprudencia constitucional atrás reseñada, "la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige de dicho funcionario (i) la individualización o determinación de las personas perjudicadas y (ii) la argumentación en torno a la forma en que se ven particularmente comprometidos sus derechos fundamentales." Esto para significar que en el caso concreto en el escrito mediante el cual se formuló la acción de tutela no se individualizó o determinó cuáles las personas concretas perjudicadas con la expedición de la Resolución 152 de 2018, cómo que el actor se limitó a señalar como tales a los habitantes de Carcasí (Santander), las entidades territoriales y las comunidades, lo cual converge a la improcedencia de la tutela.

El análisis de los hechos expuestos permite considerar que la acción interpuesta debe ser declarada improcedente, toda vez que el accionante dispone de otro medio de defensa judicial al que puede acudir en defensa de los derechos que estima transgredidos, para que sea dentro del procedimiento que corresponda, que se emita una decisión de fondo en torno a la factibilidad de acceder a su reclamación, a más que, como se vio, no se advierte vulneración o amenaza a ninguno de los derechos constitucionales fundamentales invocados, ya que, como se desprende de las pruebas obrantes al paginarlo, se trata de una controversia legal que recae sobre un acto administrativo que se halla cobijado por la presunción de acierto y legalidad, que escapa al ámbito de la acción constitucional.

Es que si el actor considero que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible incurrió en irregularidades en los trámites previos a la expedición de la Resolución 152 del 31 de enero de 2018, cuenta a su disposición con otro mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para atacar ese acto

administrativo, toda vez que tiene la posibilidad de demandar ante la jurisdicción contenciosa administrativa la resolución reseñada, en donde incluso puede solicitar la suspensión provisional de la misma, escenario en el que incluso puede ejercer una mayor y adecuada dialéctica probatoria.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha manifestado:

(...) La facultad de ejercer las acciones contenciosas administrativas, acompañada de la posibilidad de solicitar que se decrete la suspensión provisional del acto impugnado, hace más cuidadoso y exigente el examen frente al evento de conceder la tutela como mecanismo transitorio, pues la persona interesada además de contar con un mecanismo de defensa judicial ordinario, tiene a su favor el derecho de formular una petición excepción (al, eficaz y de pronta solución, como la de suspensión temporal del acto...).

De ninguna manera el actor puede considerar la tutela como un mecanismo alternativo o adicional para la solución del conflicto que ha planteado, pues la finalidad de esta excepcional acción no consiste en reemplazar los trámites establecidos por el legislador para la protección de otros derechos de los ciudadanos.

En concordancia con lo anterior, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que reguló la acción de tutela, fijó las causales de improcedencia, entre las que se resalta la existencia de "otros recursos o medios de defensa judicial".

Se estructuró así una de las características que debe estar presente para la prosperidad de la solicitud de amparo, esto es, su carácter subsidiario o residual, pues la tutela sólo procede ante la ausencia de un instrumento constitucional o legal diseñado para ser utilizado mediante las vías ordinarias.

El escenario de la Justicia Contenciosa Administrativa en la actualidad se muestra idóneo y eficaz para la finalidad perseguida por el accionante, es decir, no se puede excluir el mecanismo ordinario para la resolución de ese tipo de litigios, so pena de desnaturalizar la acción de tutela como un mecanismo subsidiario, para convertirla en principal, a elección del accionante, máxime cuando es sabido que esta clase de amparo, cuando

se halla dirigido a cuestionar actos administrativos abstractos, se torna inviable.

No obstante, se debe advertir que la sola existencia de otro medio de defensa judicial no es suficiente para tomar improcedente la acción de tutela, pues se hace necesario analizar la idoneidad de la acción ordinaria para hacer cesar la vulneración o amenaza del derecho alegado, para lo cual dicho estudio deberá atender las circunstancias en que se encuentre quien acciona.

Sobre la eficacia e idoneidad del medio de defensa judicial, la Corte Constitucional, en la sentencia T-160 de 2010, sostuvo lo siguiente:

"Desde muy temprana jurisprudencia la Corte Constitucional ha intentado precisar cuáles son los requisitos que ha de reunir el otro medio de defensa judicial para que se le considere eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia T-003 de 1992 sostuvo esta Corporación que el enunciado normativo del inciso tercero del artículo 86 constitucional debía interpretarse en el sentido que el otro medio de defensa judicial "[...] tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho". Por otra parte, en la sentencia T-006 de 1992, se aseveró que correspondía al juez de tutela indagar si la "acción legal alternativa, de existir, es capaz de garantizar la protección inmediata de los derechos vulnerados o amenazados."

De ninguna manera se puede desconocer que con la expedición de la Ley 1437 de 2011, se introdujo la oralidad en las actuaciones que se adelantan ante la Justicia de lo Contencioso Administrativo, propiciándose condiciones de celeridad y eficiencia en los trámites, bajo un procedimiento que opera sin dilaciones, en donde incluso puede solicitar medidas cautelares urgentes, contribuyendo no sólo a superar la congestión judicial, sino a garantizar la protección actual y efectiva de derechos como los que en este asunto se pretende se amparen por vía de tutela, lo mismo que un verdadero acceso a la administración de justicia, circunstancia por la que se reitera que antes que a la tutela, los ciudadanos deben acudir a los medios de defensa judicial ordinarios en defensa de sus derechos, por lo que mal haría el juez constitucional al entrar a resolver asuntos como el que nos

Ocupa, pues ello supondría un abierto desconocimiento de la organización judicial establecida por el Estado para la solución de esa clase de situaciones, y un desconocimiento del principio del juez natural como integrante del debido proceso.

Además, no evidencia el despacho que se configure la existencia de un perjuicio irremediable que amerite la adopción de la medida reclamada, pues dentro del plenario no se cuenta con los suficientes elementos de juicio que permitan inferir su estructuración, pues no se da cuenta de un perjuicio inminente o grave como para que en forma inevitable y urgente se deba adoptar la medida reclamada en sede de tutela.

En el caso bajo estudio, los presupuestos para la procedencia del amparo no se hallan cumplidos, toda vez que el accionante cuenta con otros instrumentos legales para procurar la defensa de los derechos cuya vulneración alega, echándose de menos, además, la existencia de un perjuicio irremediable que torne procedente el amparo reclamado.

Por consiguiente, ante la ausencia de afectación a derechos fundamentales y la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo al que el actor puede acudir, en el que incluso resulta posible una mayor dialéctica probatoria, se considera que el amparo demandado debe ser declarado improcedente.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO DE EJECUCION DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD.

RESUELVE:

PRIMERO. Negar, por improcedente, la acción de tutela formulada por FERNANDO GUTIÉRREZ GALVIS, en su condición de Personero Municipal de Carcasí (Santander), en contra del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, LA COPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA (CDMB), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER (CAS), LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA FRONTERA NORORIENTAL (CORPONOR), con

17

vinculación de los Alcaldes de los municipios de Carcasí, Cerrito, Concepción, Enlso, Guaca, Macaravita, Málaga, Molagavita, Piedecuesta, Santa Bárbara, San Andrés, San José de Miranda, San Miguel y Tona (S), lo mismo que Labateca, Chitagá y Silos (N de S), del representante de la Comunidad Indígena UWA y de todas aquellas que habiten en el Páramo del Almorzadero, del Director del Instituto Alexander Von Humboldt, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACA (CORPOBOYACA) y la Defensoría Delegada para Asuntos Ambientales, por presunta vulneración a los derechos a la participación ambiental, el desarrollo, la vida, el debido proceso, el mínimo vital, la identidad campesina y los demás derechos nominados e innominados derivados de la delimitación del Páramo del Almorzadero.

SEGUNDO. Si esta decisión no fuere impugnada, oportunamente se remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


MARÍA BERMINA GALEA MORENO

Juez

