

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA  
Rdó. No 68.4323189001-2019-00041-00

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO

MÁLAGA (S), DIECINUEVE (19) DE JULIO DE DOS MIL DIECINUEVE (2019)

ASUNTO DE QUE TRATA:

Proferir la decisión que en derecho corresponda dentro de la presente Acción de Tutela, incoada por la señora MARÍA CAROLINA GONZÁLEZ MALAVER en representación de la ASOCIACIÓN DE MUJERES CAMPESINAS Y ARTESANAS DEL CERRITO -ASOMUARCE-, contra el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE -MADS-, vinculándose oficiosamente a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE SANTANDER -CAS-, DANE, y a los municipios: CERRITO (S), CONCEPCIÓN (S), CARCASÍ (S), GUACA (S) y CHITAGÁ (N.S.), así como al DEPARTAMENTO DE SANTANDER representado por el señor GOBERNADOR, al DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER representado, igualmente por el señor GOBERNADOR.

HECHOS Y PRETENSIONES QUE MOTIVARON LA ACCIÓN:

1) La accionante apoyó sus pretensiones en los siguientes hechos:

1. La persona jurídica accionante nació en 2005 para la organización de la mujer campesina, para la superación de las inquietudes, el desarrollo productivo, como expresión social en defensa del páramo El Almorzadero y de la protección del territorio, estando conformada tanto por mujeres del campo, como del sector urbano del municipio, cuya misión es promover la organización de la mujer cerritana.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCOO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

2. Participaron en una investigación apoyada por el Ministerio de Cultura llamada "La Historia contada en coplas. Cerrito 1770-2014", desarrollando un proyecto denominado emparamadas, incentivando a sus hijas por el cuidado del páramo y el territorio.
  3. Adelantan un proyecto de cultivo de uchuva en alianza con la empresa Colombiana Paradise para exportar a Holanda, participan en eventos relacionados con la protección del medio ambiente y en plataformas que se han venido organizando para la defensa del territorio y en especial el páramo.
  4. Durante el proceso de delimitación del páramo no fueron convocadas, ni consultadas en los pocos escenarios que se dieron para deliberar acerca de este procedimiento y de los efectos que conlleva en sus vidas y en la de sus familias.
  5. Describe el proceso de delimitación, con las respectivas consecuencias en cuanto al significado del páramo en su vivencia, las implicaciones de la delimitación, planteando los eventuales problemas actuales y los eventuales.
  6. Manifiesta que la delimitación no les beneficia y delimita su espacio para subsistir, el gobierno en vez de capacitarlos para cuidar adecuadamente el territorio, está tomando decisiones que desmejoran la vida campesina y los arroja a la incertidumbre sin tenerlos en cuenta.
  7. Que a las mujeres no las tuvieron en cuenta y se les avisó ya cuando se tenía la delimitación.
- 2) Solicita en consecuencia, dejar sin efecto la Resolución No. 152 de 2018 que delimitó el páramo El Almorzadero y ordenar al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible que en caso de realizarse un nuevo proceso de delimitación, se garantice el derecho a la participación de las mujeres de Cerrito.

ACTUACIÓN DEL JUZGADO:

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

Admitida la acción de tutela mediante auto del 14 de marzo de 2019, se dispuso notificar al accionado y vinculados, así como oficiarles para que informaran sobre los aspectos relacionados con la presente acción, dentro del término perentorio de dos (2) días.

El DANE a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica se pronunció argumentando que la participación de esa entidad dentro de las actividades de delimitación de los páramos, se focaliza en la producción de información estadística estratégica en materia de censos y demografía, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales, solicitando negar la acción constitucional en cuanto respecta al DANE.

La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SANTANDER –CAS– una vez pronunciarse sobre los hechos y las pretensiones, adujo la falta de legitimación por pasiva, la improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, el incumplimiento del principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la tutela, para terminar invocando la desvinculación de esa entidad del trámite.

El Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible hace claridad que el ejercicio de la función de delimitar los páramos, otorgada al Ministerio por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 y el numeral 16 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, entraña una facultad discrecional, que en términos de la Corte Constitucional y en sede de la sentencia SU172 de 2015, “La potestad discrecional se presenta cuando una autoridad es libre dentro de los límites de la ley, de tomar una u otra decisión, porque esa determinación no tiene una solución concreta y única prevista en la ley.”. Asevera que la ley no define una serie de parámetros, criterios u orientaciones, que deba seguir el Ministerio de Ambiente al delimitar los páramos, por lo tanto la accionante incurre en yerro, al afirmar que ese Ministerio no observó el procedimiento previo concerniente a la delimitación del ecosistema. Sobre la subsidiariedad arguye que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y. además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental, y acorde con esto el acto

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA  
Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

administrativo objeto de estudio, es un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, el cual se expidió conforme a la facultad discrecional establecida en el numeral 16 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011, como es la de "Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos" y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, y con base en el principio general ambiental establecido en el numeral 4 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, pidiendo la improcedencia de la tutela.

La ALCALDÍA MUNICIPAL DE CONCEPCIÓN (S) argumentó que quien está legitimado en la causa es el Ministerio del Medio Ambiente, por ser quien puede solucionar de una vez por todas la problemática.

La Gobernación de Santander se pronunció pidiendo su desvinculación de esta acción constitucional, en virtud a que los derechos fundamentales alegados por el accionante en ningún momento se ven vulnerados por esa entidad por cuanto carece de competencia y responsabilidad constitucional y legal.

Las demás entidades no se pronunciaron.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Nacional toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar mediante un procedimiento preferente y sumario la protección inmediata de sus derechos constitucionales cuando ellos resulten vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública. Que la protección consistirá en una orden para que actúe o se abstenga de hacerlo y será de inmediato cumplimiento. Agrega la norma que esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

El problema jurídico se plantea en la siguiente pregunta: ¿EL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE ha vulnerado los derechos fundamentales al TRABAJO, MÍNIMO VITAL, PROPIEDAD y ALIMENTACIÓN, con la expedición de la Resolución 152 de 2018?

El Despacho observa, sin lugar a dubitaciones, que el quid del asunto radica en determinar si la acción de tutela procede en el presente caso para dejar sin efecto un acto administrativo.

La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiariedad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional. En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior. Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

Pues bien, del acervo probatorio que integra el plenario no se observa prueba siquiera sumaria de la que se pueda colegir que la accionante acudiera ante la jurisdicción, en forma directa y precisa para que se le ampare los derechos fundamentales que ahora considera conculcados, y ejerciendo los medios de control que la ley pone a su disposición para debatir la nulidad del acto administrativo.

Como ha sido reiterado en múltiples ocasiones la máxima Corporación Constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual y subsidiario, encaminado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados<sup>1</sup>. Ello en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, los artículo 6º numeral 1, del Decreto 2591 de 1991 que establecen como causal de improcedencia de la tutela: "[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante". El carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.

En este sentido, la jurisprudencia ha sido enfática en la necesidad de que el juez de tutela someta los asuntos que llegan a su conocimiento a la estricta observancia del carácter subsidiario y residual de la acción. En este sentido, el carácter supletorio del mecanismo de tutela conduce a que solo tenga lugar cuando dentro de los diversos medios que pueda tener el actor no existe alguno que sea idóneo para proteger objetivamente el derecho que se alegue vulnerado o amenazado<sup>2</sup>. Esta

<sup>1</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-712 de 2013, SU-617 de 2013, SU-646 de 1999, T-007 de 1992.

<sup>2</sup> Así, por ejemplo, en Sentencia T-106 de 1993, se ve esta postura de la Corte Constitucional desde sus inicios: "El sentido de la norma es el de subrayar el carácter supletorio del mecanismo, es decir, que la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación sólo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

consideración se morigera con la opción de que a pesar de disponer de otro medio de defensa judicial idóneo para proteger su derecho, el peticionario puede acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable<sup>3</sup>. De no hacerse así, esto es, actuando en desconocimiento del principio de subsidiariedad se procedería en contravía de la articulación del sistema jurídico, ya que la protección de los derechos fundamentales está en cabeza en primer lugar del juez ordinario<sup>4</sup>.

En este sentido, la jurisprudencia ha expuesto que conforme al carácter residual de la tutela, no es, en principio, este mecanismo el medio adecuado para controvertir las actuaciones administrativas, puesto que para ello están previstas las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En ese escenario, la acción de tutela cabría como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales cuando quiera que esperar a la respuesta de la jurisdicción contenciosa administrativa pudiese dar lugar a un perjuicio irremediable.

Sentado lo anterior, corresponde aclarar aquellos eventos que la jurisprudencia constitucional ha determinado como perjuicio irremediable<sup>5</sup>. En relación a este tema, se ha explicado que tal concepto "está circunscrito al grave e inminente

---

*idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico."*

<sup>3</sup> En este sentido por ejemplo, esta Corte, en la sentencia T-983 de 2001, precisó:  
"Esta Corporación ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Al respecto, la Corte ha hecho énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección que no debe superponerse ni suplantar los mecanismos ordinarios establecidos en nuestro ordenamiento jurídico."

<sup>4</sup> Cfr. Sentencia T-1222 de 2001

<sup>5</sup> Ver por ejemplo las sentencias T-743 de 2002, T-596 de 2001, T-215 de 2000. Esto fallos resuelven casos en los cuales el actor incoaba una acción de tutela en contra de una sanción disciplinaria, por violar, entre otros, su derecho al debido proceso; en cada uno estos procesos existía la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para la protección del derecho al debido proceso. Por esto, el criterio utilizado por la Corte para decidir la procedencia de la tutela fue si existía o no un perjuicio irremediable, con el fin de tramitar el expediente de tutela como un mecanismo transitorio mientras que eran decididos los procesos en la jurisdicción contencioso administrativa. En el mismo sentido, ver también las sentencias T-131 A de 1996, T-343 de 2001. De otra parte, la Corte ha establecido que en los casos en los que "existe violación o amenaza de un derecho fundamental por parte de una autoridad ejecutiva, y no cuenta el afectado con acción ante la jurisdicción contencioso administrativa, o dentro del trámite de ella no es posible la controversia sobre la violación del derecho constitucional, la tutela procede como mecanismo definitivo de protección del derecho constitucional conculcado", caso que no es aplicable al presente proceso. Sentencia T-142 de 1995.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCOUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

*detrimiento de un derecho fundamental, que deba ser contrarrestado con medidas urgentes, de aplicación inmediata e impostergables, para neutralizar, cuando ello sea posible, la violación del derecho.*<sup>6</sup>. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha elaborado varios criterios para determinar su existencia que se resumen en la inminencia, la gravedad, la urgencia y la impostergabilidad de la intervención<sup>7</sup>:

*"la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados."*<sup>8</sup>

*"En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable"*<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Sentencia SU-617 de 2013.

<sup>7</sup> Cfr. Sentencia SU-712 de 2013.

<sup>8</sup> Sentencia T-225 de 1993, reiterados en la sentencia SU-617 de 2013.

<sup>9</sup> Sentencia T-1316 de 2001. Estos criterios fueron fijados desde la Sentencia T-225 de 1993 y han sido reiterados en las Sentencias C-531 de 1993, T-403 de 1994, T-485 de 1994, T- 015 de 19 95, T-050 de 1996, T-576 de 1998, T-468 de 1999, SU-879 de 2000, T-383 de 2001, T-743 de 2002, T-514 de 2003, T-719 de 2003, T-132 de 2006, T-634



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA

Rdó. No 684323189001-2019-00041-00

Entonces, haciendo un análisis estricto del entorno en que se desarrollaron los hechos narrados en el escrito petitorio de tutela, no existe prueba, siquiera sumaria, de la irrogación de un perjuicio irremediable para que proceda la tutela como mecanismo transitorio, debiendo acudir la interesada ante la jurisdicción, pues no se configura en este evento el principio de subsidiariedad según se explicó en antecedencia.

Bastan las anteriores apreciaciones para concluir que al no demostrarse la vulneración de los derechos constitucionales fundamentales invocados en la solicitud de tutela, debe negarse las pretensiones contenidas en la misma, por improcedentes.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (s), administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la ACCIÓN DE TUTELA propuesta por la señora MARÍA CAROLINA GONZÁLEZ MALAVER en representación de la ASOCIACIÓN DE MUJERES CAMPESINAS Y ARTESANAS DEL CERRITO – ASOMUARCE-, contra el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE –MADS-, vinculándose oficiosamente a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA DE SANTANDER –CAS-, DANE, y a los municipios: CERRITO (S), CONCEPCIÓN (S), CARCASÍ (S), GUACA (S) y CHITAGÁ (N.S.), así como al DEPARTAMENTO DE SANTANDER representado por el señor GOBERNADOR, al DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER representado, igualmente por el señor GOBERNADOR.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta decisión a las partes y vinculado mediante comunicación enviada a la dirección que aparezca en el expediente o que se establezca por secretaría y en caso de que ello no sea posible, acúdase al medio que se considere

---

de 2006, T-629 de 2008, T-191 de 2010 y de forma más reciente en la sentencia SU-712 de 2013.

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JUZGADO PROMISCUO DEL CIRCUITO DE MÁLAGA (S)  
TUTELA  
Rdó. No 68.4323189001-2019-00041-00

más expedito y eficaz de conformidad con lo dispuesto por el artículo 16 del decreto 2591 de 1991.

**TERCERO: ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si el fallo no fuere objeto de impugnación dentro de los tres (3) días siguientes a su impugnación en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
MIGUEL ROBERTO FLOREZ PRADA.

Juez