



Demandantes: Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos y otros

Demandados: Presidencia de la República y otros

Rad: 11001-03-15-000-2021-06163-00

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO PABLO VANEGAS GIL**

**Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil veintiuno (2021)**

**Referencia:** ACCIÓN DE TUTELA  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2021-06163-00  
**Demandantes:** VEEDURÍA – VIGILANCIA A TODO LO QUE EMPLEE RECURSOS PÚBLICOS Y OTROS  
**Demandados:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

**Temas:** Tutela de fondo - derechos fundamentales al debido proceso, a la vida, a la dignidad humana, al agua y “a la salud en conexidad con un ambiente sano” – declara la improcedencia

**SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala resuelve la solicitud de amparo constitucional presentada por el señor Jairo Hernández y otros<sup>1</sup>, en nombre y representación propia, así como también en su condición de miembros de la Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos<sup>2</sup>, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991 y 1069 de 26 de mayo de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. Solicitud de amparo**

1. Mediante correo electrónico de fecha 10 de septiembre de 2021, dirigido al buzón [apptutelasbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:apptutelasbta@cendoj.ramajudicial.gov.co) y, posteriormente remitido a la Secretaría General de esta Corporación, los señores Jairo Hernández, Fernando Moreno Ramírez y Dustin Yasser Sánchez Gil, en nombre propio y en su condición de miembros de la Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos, presentaron acción de tutela en contra de la Presidencia de la República y otros<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Fernando Moreno Ramírez y Dustin Yasser Sánchez Gil.

<sup>2</sup> De conformidad con la Resolución 001 de 9 de enero de 2020, proferida por la Personería Municipal de Líbano – Tolima, se tiene que Jairo Hernández es el Presidente, Fernando Moreno es el Secretario y Dustin Yasser Sánchez Gil como veedor.

<sup>3</sup> El Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE), los ministerios del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda Ciudad y Territorio, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la República, Policía Nacional (Ponal), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Gobernación del Tolima, Corporación Autónoma Regional del Tolima (Cortolima), Alcaldía de Líbano, Concejo Municipal de Líbano, Personería Municipal de Líbano, Empresa de Servicios Públicos de Líbano y Celsia Colombia S.A. E.S.P.



con el fin de que les sean amparados sus derechos fundamentales “al debido proceso, la vida, la dignidad humana, el agua y la salud en conexidad con un ambiente sano”.

2. Los accionantes consideraron que sus garantías fueron vulneradas con ocasión de la omisión de las autoridades demandadas para controlar la invasión que se presentó en el predio denominado *Parque Recreacional y Ecológico del municipio del Líbano*.

## 1.2. Pretensiones

3. A título de amparo constitucional, la parte actora solicitó:

1. *Se conceda la presente acción de tutela a favor de la VEEDURÍA – VIGILANCIA A TODO LO QUE EMPLEE RECURSOS PÚBLICOS, JAIRO HERNANDEZ, FERNANDO MORENO RAMIREZ, DUSTIN YASSER SANCHEZ GIL, de los Niños, niñas y Adolescentes , y al **Parque Recreacional y Ecológico del Municipio** como Sujeto de derechos fundamentales vulnerados por : **Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- DAPRE, Ministerio del Interior, Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Colombiano de Bienes Familiar – ICBF, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Policía Nacional, Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios, Gobernación del Tolima, Corporación Regional Autónoma del Tolima – Cortolima, Alcaldía del Líbano, Concejo Municipal del Líbano, Personería Municipal del Líbano, Empresa de Servicios Públicos del Líbano E.S.P. – EMSER, CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P.***

2. *Se ordene al: **Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- DAPRE, Ministerio del Interior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, Instituto Colombiano de Bienes Familiar – ICBF, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Policía Nacional, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios , Gobernación del Tolima, Corporación Regional Autónoma del Tolima – Cortolima, Alcaldía del Líbano, Concejo Municipal del Líbano, Personería Municipal del Líbano, Empresa de Servicios Públicos del Líbano E.S.P. – EMSER, CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P.**, tomar todas las medidas de orden Polícivo, Judicial, administrativas, fiscales disciplinarias, penales, de restablecimiento de derechos, ambientales, presupuestales, otorgue subsidios de arrendamiento, y las demás necesarias para desalojar, recuperar, proteger, conservar y realizar seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela.*

3. *Ordenar al señor Fiscal General de la Nación que informe dentro de los Diez (10) días siguientes a la comunicación del presente fallo, el nombre y cargo del funcionario que se encargará de hacer un seguimiento especial a los hechos de invasión, usurpación y delitos ambientales, deforestación y demás hechos delictuales de que pudieron cometer el parque recreacional y ecológico del Municipio del Líbano.*

4. *Ordenar al señor Procurador General de la Nación que en el término de diez (10) siguiente al fallo ordene la apertura preliminar de investigación disciplinaria en que*



*por acción u omisión pudieron incurrir los funcionarios competentes para evitar los daños ambientales al parque recreacional y ecológico del Municipio del Líbano.*

5. *Ordenar al señor Contralor General de la República a que en el término de diez (10) días siguientes al fallo ordene la apertura preliminar de investigación fiscal en que por acción u omisión pudieron incurrir los funcionarios competentes para evitar los daños económicos al bien inmueble de propiedad del municipio del Líbano denominado parque recreacional y ecológico.*

6. *Declarar que lo decidido en esta acción constitucional de Tutela tiene efectos inter comunis y cobija, no sólo la tutela del derecho a la vida, a la salud, al agua y a un ambiente sano de los aquí accionantes, sino igualmente de sus agenciados: de las personas naturales y organizaciones ecologistas que fueron reconocidos como coadyuvantes, todas esas personas que quedan legitimadas para promover los incidentes de desacato ante el incumplimiento de lo ordenado, amparándose así por igual el derecho a la vida, al agua, a la salud y a un ambiente sano de dichas personas.*

7. *Ordene a la Superintendencia de servicios Públicos Domiciliarios para que ejerza control y vigilancia a las E.S.P. Empresa de Servicios Públicos del Líbano E.S.P. – EMSER, CELSIA COLOMBIA S.A. E.S.P y las demás que presten sus servicios en el Líbano – Tolima a fin que se abstengan de prestar servicios públicos sin el lleno total de los requisitos legales en la zona ubicada en el bien inmueble de propiedad del municipio del Líbano denominado Parque **Recreacional y Ecológico**. (Sic para toda la cita).*

### 1.3. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

4. En el municipio del Líbano, Tolima, al interior de un predio ubicado entre las quebradas Santa Rosa y Mosquero se encuentra ubicado el Parque Recreacional y Ecológico del Municipio del Líbano. Este fue cedido a dicho municipio desde el año 1999 a título de compensación ambiental por parte de la Asociación Protecho de Colombia.

5. Los accionantes aducen que actualmente se encuentra invadido por un grupo de personas desplazadas –en graves condiciones socioeconómicas- que manifiestan ser víctimas del conflicto armado. Asimismo, alegan que dicha situación ha generado fuertes daños ecológicos y al medio ambiente del municipio del Líbano y a los municipios aledaños, toda vez que se ha visto afectada la cuenca hídrica ubicada en el predio invadido.

6. Precisan que la invasión ha generado afectaciones a los usuarios del acueducto comunitario del sector de la vereda El Paraíso. Lo anterior porque el agua proveniente de esta fuente está siendo utilizada por los invasores, situación que fue puesta en conocimiento de la Inspección Municipal de Policía del Líbano sin obtener respuesta alguna.

7. Los accionantes indicaron que se han llevado a cabo, dentro del predio en mención, diferentes actos ilícitos haciendo referencia a la invasión y venta de lotes,



generando la afectación de los derechos de todos los ciudadanos del municipio del Líbano.

8. Según lo expresado por los actores, la alteración en el orden público ha venido en aumento a tal punto que el inspector de policía fue agredido físicamente por los invasores. Lo anterior, pese a la expedición de la Resolución No. 1162 del 8 de junio de 2021, la cual ha resultado intrascendente, al parecer, por la falta de interés por parte de la Alcaldía Municipal.

#### **1.4. Fundamentos de la vulneración**

9. Los accionantes consideran vulnerados sus derechos fundamentales “al debido proceso, la vida, la dignidad humana, el agua y la salud” en relación con “un ambiente sano” dado que, al interior del Parque Recreacional y Ecológico del Municipio se encuentra un corredor o sendero natural que conecta el municipio del Líbano con el “Caño Santa Helena, el Monte de Los Antejos, El Monte San José, La Quebrada Santa Rosa, la quebrada Mosquero, El Nacimiento de Agua Manantiales y llega hasta la parte alta sector occidente con la Reserva ecológica de la Finca Alegrías, y el Río Vallecitos (del cual se surte el acueducto municipal del Líbano), por ello la invasión está generando un gravísimo daño ecológico y en general medio ambiental” (*Sic a toda la cita*).

10. Reiteraron que el predio en cuestión hace parte integral de un área de especial importancia ecológica de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política y como lo determinó la administración municipal en su momento.

11. Indicaron que el parque está compuesto por fauna y flora nativa como la Guadua, Ocobos, Chicalas, Cedro Negro, Nogal, Yarumos y especies endémicas como el Pino Romeron, los cuales actualmente se encuentran casi extintos por la acción de los invasores.

12. En cuanto a la fauna silvestre existente, como Ñeques o Guatines, Chucas o Zarigüeyas, serpientes, armadillos y aves, esta ha sido acabada y desplazada de la zona, incluso viendo especímenes deambulando en el casco urbano del municipio y los márgenes de la quebrada Santa Rosa y el coliseo de ferias.

13. En síntesis, el fundamento de la solicitud de amparo de los accionantes radica en que la invasión presentada al interior del predio objeto de controversia, ha generado una vulneración y amenaza al derecho colectivo a vivir en un medio ambiente sano. Así pues, argumentaron que acudieron a la acción de tutela con el fin de evitar un perjuicio irremediable, toda vez que el daño al medio ambiente sobre el Parque Recreacional y Ecológico del Municipio es cada vez más grave.



## 1.5. Trámite de la acción de tutela

14. Mediante auto del 16 de septiembre de 2021, notificado por medio electrónico el 20 del mismo mes y año, el magistrado ponente de la presente decisión, admitió la tutela de la referencia y ordenó que se notificara a los accionantes y a la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, los ministerios del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Policía Nacional, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Gobernación del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, la Alcaldía de Líbano, el Concejo Municipal de Líbano, la Personería Municipal de Líbano, la Empresa de Servicios Públicos de Líbano y la compañía Celsia Colombia S.A. E.S.P., como autoridades accionadas, con el fin de que manifestaran, dentro de los tres días siguientes a la notificación de dicha providencia, los fundamentos de su defensa, allegaran las pruebas y rindieran los informes que consideraran pertinentes.

15. Igualmente ordenó a la Alcaldía Municipal del Líbano, la Corporación Autónoma Regional del Tolima y la Personería Municipal del Líbano aportar los documentos e informes solicitados por el extremo accionante, relacionados a continuación:

- Acuerdo municipal 017 de 2 de junio de 1999
- Acuerdo municipal 013 de 24 de mayo de 2003
- Acuerdo municipal 010 de julio de 2019
- Copia de la hoja No. 59 del informe ejecutivo del PBOT 2001-2009
- Resolución No. 1162 del 8 de junio de 2021-Inspección de Policía del Líbano
- Copia del proyecto de Acuerdo presentado al Concejo Municipal de fecha 18 de junio de 2021.
- Copia del censo poblacional realizado en el predio materia de ocupación.
- Copia de las visitas técnicas realizadas por la Corporación Autónoma Regional del Tolima.
- Informe de la Personería Municipal del Líbano frente a las actuaciones desplegadas por la ocupación del predio y su ocupación ilegal.

16. Además, negó la práctica de la inspección judicial solicitada por la parte accionante.

17. No obstante, previo a decidir el presente asunto, mediante auto proferido el 1º de octubre de 2021, el Despacho vinculó en calidad de entidad accionada a la Fiscalía General de la Nación y en calidad de tercero con interés a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales para que, dentro de los tres días siguientes a la notificación de dicho proveído, intervinieran al interior de la solicitud de amparo.



## 1.6. Intervención

18. Realizadas las notificaciones ordenadas, se presentaron las siguientes intervenciones, las cuales coincidieron en cuatro aspectos fundamentales, los cuales se describirán a continuación junto con las entidades que lo manifestaron.

19. Las entidades demandadas<sup>4</sup> manifestaron que no tenían competencia sobre lo requerido en las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que salen de la orbita funcional de cada una de ellas.

20. Indicaron<sup>5</sup> que la presente acción no supera el requisito adjetivo de la subsidiariedad, por cuanto los accionantes tienen otro mecanismo de defensa para la protección de los derechos colectivos que aducen presuntamente fueron vulnerados.

21. Precisaron<sup>6</sup> que carecen de legitimación en la causa por pasiva, razón por la cual consideran que se deben negar las pretensiones de la demanda con relación a cada una de ellas.

22. Solicitaron ser desvinculadas<sup>7</sup> de la presente acción constitucional con fundamento en la carencia de legitimación en la causa descrita.

23. Sin embargo, en cuanto a los argumentos que no fueron coincidentes, las entidades señaladas a continuación, indicaron:

### 1.6.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Minvivienda

24. Con escrito remitido el 21 de septiembre de 2021 al buzón *web* de la Secretaría General de la Corporación, mediante apoderado judicial, esta cartera ministerial se

---

<sup>4</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Minvivienda, Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – Uariv, Presidencia de la República y su Departamento Administrativo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Ministerio del Interior – Mininterior, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, Concejo Municipal del Líbano – Tolima, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - Minambiente, Contraloría General de la República – CGR y la Gobernación del Tolima.

<sup>5</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Minvivienda, Presidencia de la República y su Departamento Administrativo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Municipio del Líbano - Tolima, Empresa de Servicios de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio del Líbano – EMSER ESP, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, Concejo Municipal del Líbano – Tolima y la Gobernación del Tolima.

<sup>6</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Minvivienda, Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – Uariv, Presidencia de la República y su Departamento Administrativo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Ministerio del Interior – Mininterior, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente y la Contraloría General de la República – CGR.

<sup>7</sup> Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas – Uariv, Ministerio del Interior – Mininterior, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Minambiente, Contraloría General de la República – CGR y la Gobernación del Tolima.



opuso a todas las peticiones elevadas por los accionantes por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los derechos fundamentales conculcados.

25. Con relación a los hechos expuestos y a la solicitud realizada por los accionantes, adujo que dicha competencia corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la cual se encuentra encargada de todo lo relativo a las ayudas humanitarias de emergencia y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA en lo relacionado con subsidios familiares de vivienda.

### **1.6.2. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV**

26. A través de escrito allegado el 21 de septiembre de 2021, el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV manifestó que para que una persona pueda acceder a las medidas previstas a través de la Ley 1448 de 2011<sup>8</sup>, debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV. Sin embargo, indicó que, para el presente caso, los hoy accionantes no se encuentran acreditados como víctimas en dicho registro.

27. Así pues, precisó que la UARIV desarrolla acciones de articulación con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas – SNARIV, al igual que otras entidades públicas o privadas con el fin de facilitar el acceso de las víctimas a los programas y proyectos relacionados con los derechos que les fueron vulnerados con ocasión del conflicto armado. Por lo tanto, adujo que no tienen injerencia alguna frente al seguimiento por la invasión al Parque Recreacional y Ecológico del Municipio del Líbano.

### **1.6.3. Presidencia de la República – Departamento Administrativo**

28. Mediante escrito allegado a través de correo electrónico el 22 de septiembre de la presente anualidad, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, argumentó adicionalmente que, en relación con las pretensiones encaminadas a que los entes de control como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría inicien investigaciones disciplinarias contra las autoridades territoriales, el extremo accionante puede presentar las quejas y denuncias necesarias para que estos entes de control inicien las respectivas actuaciones.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.



#### **1.6.4. Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional – Departamento de Policía del Tolima**

29. Mediante escrito allegado vía correo electrónico el 22 de septiembre de 2021, el comandante del Departamento de Policía de Tolima adujo que los hoy accionantes no han presentado solicitud alguna que guarde relación con los hechos que motivan la presente solicitud de amparo, ante la entidad que representa.

30. Precisó que, siguiendo los parámetros establecidos para diligencias de desalojo, se llevó a cabo consejo de seguridad el 25 de junio de 2021 en el cual se trataron todos los temas acaecidos por la invasión presentada y la problemática de deforestación en el predio objeto de la presente solicitud de amparo. Sin embargo, adujo que, en conjunto con la administración municipal y la Policía Nacional, se realizó un operativo de desalojo en el cual los invasores se opusieron con armas blancas, palos y piedras, al igual que interponiéndose con niños y niñas en el sitio.

31. Recalcó que esta población asentada en el predio cortó la red de 4 pulgadas que suministra el agua potable a la vereda el paraíso, con el fin de abastecerse en el predio, afectando aproximadamente a 60 familias de la asociación de usuarios del acueducto rural de la vereda, encontrándose desprovistos del líquido vital.

32. Precisó que al interior del predio en mención se están realizando ventas y negociaciones con el terreno, autodenominándose como “Invasión Primero de Mayo” e “Invasión Polca”. Igualmente indicó que se están desarrollando delitos conexos como tráfico, venta de estupefacientes y hurto.

33. Informó que, en diferentes oportunidades, junto con el inspector de policía Diego Alfonso Reyes Murcia y el comandante de la estación del Líbano, han desarrollado actividades jurídicas y operativas en los meses de julio y agosto del presente año con el fin de evitar la invasión y desalojar a estas personas. Dichas intervenciones fueron fallidas por la complejidad del terreno, el poder de defensa de las personas allí presentes y la falta de intervención con el Escuadrón Móvil Anti-Disturbios de la Policía Nacional.

34. Por lo anterior, luego de la reunión realizada el 9 de septiembre de 2021 en el despacho de la alcaldía del municipio del Líbano, se había previsto para el 14 de septiembre de 2021 el desalojo de la mano con el ESMAD y las autoridades de orden municipal, pero que, debido a la urgencia presentada en diferentes departamentos con relación al orden público y las protestas presentadas, no se pudo llevar a cabo la actividad prevista para esta fecha. En tal sentido, se encuentra pendiente nueva reunión con la alcaldía municipal para establecer la nueva fecha para el desalojo, la cual estará sujeta a la disponibilidad del ESMAD, quien no depende jurídicamente de la unidad de Policía del departamento del Tolima.

35. Finalmente, indicó que la Policía Nacional ha desarrollado todas las actuaciones tendientes para llevar a cabo el desalojo, adelantando labores de inteligencia para recaudar el material probatorio de quienes muestran un perfil criminal y que



encabezan algunas rutas de micro-tráfico del municipio, además de la invasión ilegal de tierras, por tanto, solicitan declarar la improcedencia de la presente solicitud de amparo toda vez que la Policía Nacional, a través del Departamento de Policía de Tolima – Distrito No. 7 de Líbano, Estación de Policía de Líbano, no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

#### **1.6.5. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF**

36. La coordinadora del Grupo Jurídico de la Regional Tolima del ICBF manifestó que es cierto que los municipios del Líbano y Murillo del departamento del Tolima pertenecen a la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de los Nevados (PNN), pero que no le constan el resto de los hechos planteados a través de la solicitud de amparo.

37. En igual sentido, argumentó que la Corte Constitucional ha sido enfática en que el peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la acción, hecho que no se cumple en el presente mecanismo.

38. Sin embargo, informó que el ICBF está presto a brindar el apoyo que sea necesario o requerido para garantizar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que presuntamente habitan en la reserva natural del Líbano.

#### **1.6.6. Corporación Autónoma Regional del Tolima – CORTOLIMA**

39. A través de escrito allegado vía correo electrónico, el apoderado judicial de CORTOLIMA indicó que, del material probatorio, no se logra evidenciar la vulneración de derecho fundamental alguno por parte de esa entidad. Igualmente, consideró que han actuado conforme al ordenamiento jurídico y a las funciones establecidas en las Leyes 99 de 1993, 388 de 1997 y 1523 de 2012.

40. Por otra parte, adujo que, mediante derecho de petición formulado ante dicha entidad por la veeduría ciudadana del Líbano, Tolima, con el fin de identificar los impactos ambientales causados por los invasores del Parque Recreacional y Ecológico, y determinar, geo-referenciar y entregar un balance de los daños ocasionados, la Dirección Territorial Norte de la Corporación realizó visitas de campo los días 5 y 21 de mayo y 13 de junio, todos del 2021, al predio en cuestión, de las cuales se desprendió el informe de 17 de junio del año en curso, donde se logra apreciar que no se pudieron realizar por razones de seguridad. Sin embargo, se pudo identificar que hubo intervenciones - al igual que la tala de guadua- dentro de la zona protectora de la quebrada Santa Rosa por parte de la comunidad, en un número superior a cien familias, destinando este material para adecuaciones de vivienda.

41. Así pues, resaltó que la administración municipal del Líbano debe informar una vez se proceda al desalojo de los invasores, para que CORTOLIMA pueda realizar la respectiva identificación y valoración de las afectaciones causadas por la



comunidad asentada en el predio. Lo anterior, con el fin de establecer las actividades a desarrollar para la recuperación de la zona intervenida.

42. En tal sentido, señaló que CORTOLIMA no ha vulnerado los derechos fundamentales indicados por los accionantes, sin desconocer que dicha entidad está comprometida en el marco de su competencia para brindar el apoyo, asesoría, acompañamiento, control y seguimiento en todo lo que tenga que ver con la conservación del medio ambiente en el departamento. Por tanto, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda respecto de la responsabilidad y competencia de esta.

#### **1.6.7. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios**

43. A través de escrito allegado vía correo electrónico por la apoderada de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la cual solicitó se declare que no existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por los accionantes, por actuar alguno de la Superintendencia, al no existir una coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama.

#### **1.6.8. Municipio del Líbano – Tolima**

44. El municipio del Líbano, a través de apoderado judicial, indicó que no ha vulnerado o amenazado derecho fundamental alguno de los tutelantes. Precisó que contrario a lo manifestado en el escrito de tutela, han desplegado acciones tendientes a la recuperación del predio en conjunto con la Inspección de Policía Municipal, la Comisaría de Familia y la Policía de Infancia y Adolescencia.

45. Adujo que el 4 de junio de 2021 a las 10:00 *a.m.* se inició acción policiva para la recuperación del inmueble, circunstancia que conllevó a que la comisión fuera atacada por los invasores, aún cuando iban en compañía de la fuerza pública.

46. Posteriormente, conforme a los hechos descritos, se citó a un consejo extraordinario de seguridad en el despacho municipal con la participación de la Comisaría de Familia, el comandante de la Base Militar del Ejército Acantonado en el Municipio, el comandante de la Estación de Policía y la directora del INPEC – Cárcel del Municipio de Líbano, entre otros<sup>9</sup>, con el fin de analizar la situación actual presentada en el predio, donde se estableció que la Alcaldía Municipal tiene los recursos para llevar a cabo el operativo de desalojo con la presencia del ESMAD. En tal sentido, se expidió la Resolución No. 1162 del junio 8 de 2021 la cual fue notificada por aviso el 10 de junio de la misma anualidad.

47. Indicó que no es cierto lo manifestado por los accionantes, toda vez que el alcalde ha tratado, bajo la órbita de su competencia, dar solución efectiva a la

<sup>9</sup> Estos fueron los partícipes citados en el escrito de contestación sin especificar a quién se refería con los demás asistentes.



problemática presentada y que es una falacia generada por parte de sus opositores políticos indicar que este ha patrocinado la invasión del predio y mucho menos que actualmente se denomine con su nombre. Así pues, adujo que se procederá a iniciar las respectivas denuncias ante la Fiscalía, debido a que se encuentran incursos delitos de injuria y calumnia.

48. Por otra parte, puso en conocimiento que, mediante el Oficio No. 00002234 de 10 de junio de 2021, dirigido al Coronel Rolfy Mauricio Jiménez –Comandante del Departamento de Policía del Tolima– DETOL, solicitó el apoyo del ESMAD para realizar el proceso de desalojo y recuperación del predio. Asimismo, advirtió que el doctor Douglas Armando Quintero Téllez, en su calidad de secretario del Interior, ha venido articulando, junto con la Policía Nacional y el Departamento de Policía del Tolima, el acompañamiento solicitado, toda vez que los policías del Líbano son insuficientes y no cuentan con la capacidad operativa y funcional para llevar a cabo el procedimiento.

49. Refirió que la Defensoría del Pueblo – Regional del Tolima, mediante oficio enviado a la Alcaldía Municipal, solicitó suspender cualquier actuación de desalojo hasta tanto no se realice el censo y caracterización de los invasores, reubicación y mesas de concertación. Sin embargo, dicha actuación administrativa ha sido imposible, toda vez que los asentados en el predio impiden el ingreso de los funcionarios para cumplir dichas labores.

50. Indicó que el 23 de septiembre de 2021, se llevó a cabo una reunión virtual entre la Alcaldía Municipal del Líbano, el secretario general Municipal, el secretario del Interior, la Procuraduría Provincial de Honda, la Procuraduría Regional del Tolima, la Defensoría del Pueblo, el Director de la Unidad de Víctimas y varios representantes de los invasores del predio, donde se establecieron aspectos tendientes a la recuperación del parque.

51. Argumentó que contrario a lo narrado por los accionantes, el alcalde municipal no se encuentra ante un posible conflicto de intereses consecuencia del proyecto presentado ante el Consejo Municipal, toda vez que dichas manifestaciones corresponden a una errada interpretación del proyecto, el cual no pretende en ningún momento dar o transferir el predio ecológico a los invasores, afirmaciones que resultan desproporcionadas y que se descontextualizan del proyecto.

52. En consecuencia, solicitó declarar la inexistencia de derechos vulnerados o amenazados por parte de la Alcaldía Municipal del Líbano y declarar la improcedencia de la solicitud de amparo.

#### **1.6.9. Empresa de Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo del Municipio del Líbano – EMSER ESP**

53. A través de escrito enviado vía correo electrónico por su apoderado judicial, la empresa EMSER E.S.P. manifestó que no ha omitido o vulnerado derecho fundamental alguno esgrimido por los accionantes y solicitó declarar la falta de



legitimación en la causa por pasiva dentro de la presente acción, por cuanto ellos no han dispuesto acueducto al interior del predio objeto de controversia debido a que es una reserva ecológica, lo cual conlleva a que se abstenga de realizar cualquier disposición de agua en el sector antes mencionado.

54. En tal sentido, de los hechos narrados en el escrito de tutela, precisó que no se logra establecer que haya cometido situación irregular o contraria a los postulados ambientales, ya que dentro de las políticas establecidas por dicha empresa se encuentran la realización de campañas ambientales y la protección de los recursos.

55. Refirió que la EMSER E.S.P. es una entidad prestadora de servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el municipio del Líbano que no ha establecido disposición de dichos servicios en el predio objeto de invasión, toda vez que la orden del mandatario municipal es no permitir el asentamiento en la reserva ecológica. Por consiguiente, reiteró que no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los accionantes.

56. Finalmente, solicitó declarar la inexistencia de vulneración de parte de la EMSER E.S.P. del municipio del Líbano, exonerando de cualquier resultado dentro del fallo proferido de conformidad con los argumentos anteriormente descritos.

#### **1.6.10. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Prosperidad Social**

57. Mediante escrito enviado por la coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos, Prosperidad Social dio respuesta a la presente acción constitucional e indicó que no se encuentra conexidad alguna con los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela y tampoco se encontraría acreditada la legitimación en la causa por activa, pues de conformidad con lo establecido por la Corte Constitucional, para ejercer la acción de tutela “el peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, **dada la naturaleza subjetiva de la acción de tutela**”.

58. Ahora bien, argumentó que resulta poco claro de la acción de tutela a quien va dirigida la protección de los derechos invocados, toda vez que la solicitud de amparo se extiende a un número indeterminado de beneficiarios, los cuales tampoco han sido identificados, pues, por un lado, pretende beneficiar a la población del municipio del Líbano y, por otro, a los ocupantes del predio “ninguno de los cuales ha manifestado su intención de protección, ni aparecen individualizados en el escrito de tutela, de ahí que no es procedente extender efectos en la forma genérica como fue solicitado, como tampoco resulta viable aplicar agencia oficiosa pues no se encuentran reunidos los requisitos para acudir a dicha figura, tal como lo ha previsto la ley y la jurisprudencia”.

59. Por otra parte, adujo que el objetivo de Prosperidad Social es formular y adoptar políticas, planes generales, programas y proyectos para el Sector Administrativo



que dirige, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2094 de 2016<sup>10</sup>. Igualmente precisó que a dicha entidad se encuentran adscritas el *INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-ICBF*, la *UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS-UARIV* y el *CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA*. **Cada una de estas entidades tiene asignadas sus propias competencias y gozan de personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, por lo que son independientes de PROSPERIDAD SOCIAL.**

60. Finalmente, de conformidad con los argumentos expuestos, solicitó denegar el amparo constitucional frente al actuar del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y, en consecuencia, pidió desvincularla de la presente.

### 1.6.11. Contraloría General de la República - CGR

61. Mediante escrito allegado vía correo electrónico, el contralor delegado para el Sector de Medio Ambiente de la Contraloría General de la República, indicó que de conformidad con el artículo 267<sup>11</sup> de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 4 de 2019, y el artículo 272<sup>12</sup> *ibídem*, el control fiscal

<sup>10</sup> Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.

<sup>11</sup> **Artículo 267:** *La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control.*

<sup>12</sup> **Artículo 272:** *La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas en forma concurrente con la Contraloría General de la República.*

*La vigilancia de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales.*

*La ley regulará las competencias concurrentes entre contralorías y la prevalencia de la Contraloría General de la República.*

*Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, y garantizar su sostenibilidad fiscal.*

*La Auditoría General de la República realizará la certificación anual de las contralorías territoriales a partir de indicadores de gestión, la cual será el insumo para que la Contraloría General de la República intervenga administrativamente las contralorías territoriales y asuma competencias cuando se evidencie falta de objetividad y eficiencia.*

*Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 en lo que sea pertinente, según los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.*

*Los Contralores departamentales, distritales y municipales serán elegidos por las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Distritales, de terna conformada por quienes obtengan los mayores puntajes en convocatoria pública conforme a la ley, siguiendo los principios de*



ordinario en los departamentos, distritos y municipios será ejercido a través de las contralorías territoriales. En tal sentido, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional del Tolima, son sujetos de control fiscal de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente.

62. Asimismo, precisó que en el escrito de tutela no se relacionó de qué manera la CGR vulneró los derechos fundamentales señalados por los actores, aún cuando de los elementos materiales probatorios aportados, no se observó requerimiento alguno, denotando que esta entidad no actuó de manera irregular, ni por acción, ni por omisión en el caso objeto de estudio.

#### **1.6.12. Procuraduría General de la Nación – PGN**

63. Mediante escrito allegado vía correo electrónico, la Procuradora Provincial de Honda – Tolima rindió informe respecto de la acción de tutela de la referencia, a través del cual indicó que revisado el Sistema de información Misional (SIM) de la Procuraduría General de la Nación, dicha dependencia adelanta acción preventiva encaminada a la protección de los derechos de la población víctima y de especial protección que pudiese verse afectada con la ejecución de la orden de desalojo proferida por el Inspector de Policía del municipio del Líbano, debido a la ocupación ilegal del predio objeto de controversia.

64. Manifestó que se llevó a cabo una mesa de concertación virtual el 23 de septiembre de la presente anualidad, que contó con la participación de la Procuraduría Provincial, los delegados de la Regional del Tolima y la Delegada para los Derechos Humanos de la entidad, autoridades del orden nacional, departamental y municipal, así como representantes de la comunidad invasora y externos, en la cual se puso de presente la necesidad de que previo a la realización de la diligencia de desalojo se debe contar con el censo que permita la caracterización de las personas que hacen parte del asentamiento ilegal, con el fin de establecer las medidas a tomar de acuerdo a la condición individual y particular de cada familia.

65. Adicionalmente, precisó que el 24 de septiembre de 2021, fue informada por el personero del municipio del Líbano, que se permitió el ingreso al lugar de ocupación y se practicó el censo, el cual será consolidado para posterior consulta a las bases de datos del Estado, con el fin de que se pueda verificar el estado en que se encuentra cada uno de los miembros de las familias caracterizadas, los derechos y las posibles ayudas a las que puedan acceder.

66. En tal sentido, informó que seguirá atenta al desarrollo de todo el proceso preparatorio que conlleve el cumplimiento del acto administrativo que ordena el desalojo y a exigir el respeto de los derechos de los sujetos de especial protección.

---

*transparencia, publicidad, objetividad, participación ciudadana y equidad de género, para un periodo de cuatro años que no podrá coincidir con el periodo del correspondiente gobernador y alcalde.*



67. Ahora bien, resaltó que la actuación preventiva que puede ejercer la Procuraduría General de la Nación y su correspondiente Provincial de Honda, “no puede implicar en modo alguno, la coadministración o injerencia indebida en las decisiones administrativas, financieras, técnicas y jurídicas de las entidades públicas o particulares que ejercen funciones públicas, ni tampoco puede constituirse en una herramienta de presión a los servidores públicos o particulares que ejercen funciones públicas, para que obren, gestionen, decidan o administren los asuntos propios de sus competencias de determinada manera y/o en favor de determinadas personas más allá de la legalidad”.

68. Así pues, de ser necesario y existiere hallazgo de carácter disciplinario, la Procuraduría General de la Nación asumiría la investigación disciplinaria de los servidores públicos implicados.

69. Por consiguiente, solicitó declarar que ni la Procuraduría General de la Nación ni la Procuraduría Provincial de Honda han desconocido derecho fundamental constitucional alguno de los actores y en consecuencia negar las pretensiones de la presente acción constitucional.

#### **1.6.13. Parques Nacionales Naturales de Colombia - PNNC**

70. A través de correo electrónico enviado por el apoderado judicial de PNNC, se dio respuesta a la presente acción constitucional, acorde con la cual indicó que a esta entidad no le compete atender la presunta vulneración a los derechos fundamentales invocados, en razón a que es encargada de la administración y manejo de los parques nacionales y que la presente acción de tutela pretende la protección del Parque Recreacional y Ecológico del municipio del Líbano.

71. En tal sentido, precisó que de conformidad con el Decreto Ley 2811 de 1974 “se denomina sistema de parques Nacionales el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran”, por tanto a través del artículo 329 de dicha disposición normativa, las áreas que lo conforman son los Parques Nacionales, Reservas Naturales, Áreas Naturales Únicas, Santuarios de Fauna y Flora y las Vía de Parques todas ellas declaradas por el Gobierno Nacional en virtud de los artículos 13 de la Ley 2 de 1959, 334 del Código de Recursos Naturales, 6º del Decreto 622 de 1977, 5.18 de la Ley 99 de 1993 y el 2.2.2.1.9.1 sección 9 del Decreto Único No. 1076 de 2015, Reglamentario del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

72. Por consiguiente, de conformidad con lo anteriormente señalado, manifestó que la protección que los accionantes alegan no corresponde al área sobre la cual tiene injerencia dicha entidad.

73. Si bien la Personería Municipal del Líbano, la compañía Celcia Colombia S.A. E.S.P. y la Fiscalía General de la Nación fueron debidamente notificados de la



presente acción, mediante el auto admisorio de 16 de septiembre de 2021 y mediante el auto de vinculación de 1º de octubre de la misma anualidad, guardaron silencio.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 2.1. Competencia

74. Esta Sala es competente para conocer de la acción de tutela presentada por los señores Jairo Hernández, Fernando Moreno Ramírez y Dustin Yasser Sánchez Gil, como miembros de la Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos, contra la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de Presidencia de la República, los ministerios del Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda Ciudad y Territorio, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, Policía Nacional, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Gobernación del Tolima, la Corporación Autónoma Regional del Tolima, la Alcaldía de Líbano, el Concejo Municipal de Líbano, la Personería Municipal de Líbano, la Empresa de Servicios Públicos de Líbano y Celsia Colombia S.A. E.S.P., la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y el 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 333 de 2021, así como el Acuerdo 80 del 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

### 2.2. Cuestiones previas

#### 2.2.1. Solicitudes de desvinculación

75. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó su desvinculación debido a que no está en condición de acceder a lo pretendido por los accionantes.

76. La Presidencia de la República y su Departamento Administrativo solicitaron ser desvinculados ya que no tienen facultades o competencias relacionadas con las pretensiones de la demanda.

77. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicitó su desvinculación sin explicar motivos para ello.

78. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó ser desvinculado toda vez que sus facultades no guardan relación alguna con la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados.



79. La Contraloría General de la República solicitó su desvinculación por haberse configurado la falta de legitimación en la causa por pasiva.

80. La Gobernación del Tolima al intervenir en el trámite, solicitó su desvinculación, argumentando que no existió acción u omisión que amenace o vulnere los derechos fundamentales invocados por los tutelantes y al no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 para su viabilidad.

81. Al respecto, la Corte Constitucional ha manifestado que la legitimación en la causa por pasiva se entiende satisfecha con la correcta identificación de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, y destacó que su adecuada integración persigue garantizar a los presuntos implicados el derecho a la defensa y, por esa vía, permitirles establecer el grado de responsabilidad que les pueda asistir en los hechos que son materia de la controversia constitucional<sup>13</sup>.

En tal sentido, esta Sala advierte que negará esas peticiones, comoquiera que las referidas entidades fueron vinculadas teniendo en cuenta que la parte actora aseguró que eran responsables, por omisión, de la presunta vulneración y amenaza de sus derechos fundamentales. Además, se elevaron pretensiones concretas que las involucran y, por ello, solo en el estudio de fondo de la controversia constitucional se establecerá si eso es así<sup>14</sup>.

### 2.2.2. Trámite de las manifestaciones de impedimento

82. La magistrada Rocío Araújo Oñate y el magistrado Luis Alberto Álvarez Parra manifestaron estar impedidos para actuar en este proceso al considerar que podrían estar incurso en la causal prevista en el numeral primero del artículo 56 del Código de Procedimiento Penal, aplicable al caso, por remisión expresa del artículo 39 del Decreto 2591 de 1991<sup>15</sup>.

83. Mediante auto del 18 de noviembre de 2021, se declararon infundados dichos impedimentos toda vez que la Sala no observó su configuración, puesto que, si bien los familiares de ambos magistrados trabajan en la Contraloría General de la República, no son parte ni apoderados dentro del procedimiento administrativo iniciado por la parte accionante. Tampoco se acreditó que en razón de sus funciones o competencias tuviesen que intervenir directa o indirectamente en el trámite de respuesta a la solicitud instaurada por la parte actora, objeto de tutela, por lo que no se advierte un interés en el presente proceso.

<sup>13</sup> Providencia A-257 del 13 de septiembre de 2006, con ponencia del magistrado Rodrigo Escobar Gil.

<sup>14</sup> Ver numeral 1.2. de los antecedentes

<sup>15</sup> **Artículo 56. Causales De Impedimento. Son causales de impedimento:**

1. Que el funcionario judicial, su cónyuge o compañero o compañera permanente, o algún pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o civil, o segundo de afinidad, tenga interés en la actuación procesal.



### 2.3. Problema jurídico

84. Corresponde a la Sala determinar si en el caso concreto se presenta una vulneración de los derechos fundamentales “al debido proceso, la vida, la dignidad humana, el agua y la salud en conexidad con un ambiente sano” invocados por la Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos y otros, presuntamente afectados por la Presidencia de la República y otros, para lo cual se deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Las autoridades demandadas, amenazaron o vulneraron de alguna manera los derechos fundamentales “al debido proceso, la vida, la dignidad humana, el agua y la salud en conexidad con un ambiente sano” invocados por los tutelantes, al no intervenir frente a la invasión presentada en el Parque Recreacional y Ecológico del Municipio del Líbano?

85. Para resolver el interrogante planteado, se analizarán los siguientes temas: **i)** naturaleza de la acción de tutela; **ii)** la subsidiariedad frente a la protección de derechos colectivos; **iii)** análisis del caso concreto.

### 2.4. Generalidades de la acción de tutela

86. Conforme lo preceptúa el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que permite a cualquier persona reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando resulten vulnerados o amenazados por acciones u omisiones de autoridades públicas o, excepcionalmente, de particulares.

87. Su procedencia se encuentra supeditada a la carencia de medios de defensa judicial ordinarios o, en su defecto, a la falta de idoneidad de aquellos para evitar la consumación de un perjuicio irremediable; caso en el que se habilita su ejercicio como mecanismo transitorio, lo cual limita sus efectos futuros a la activación, por parte del peticionario, de los instrumentos jurídicos pertinentes.

88. En ese orden de ideas, resulta palmario que el mecanismo de amparo demanda la concurrencia de determinados presupuestos procesales que le son inherentes, como son la subsidiariedad, la inmediatez y, si es del caso, la inminencia de un perjuicio irremediable, sin los cuales no le es dable al juez constitucional inmiscuirse en determinada controversia y, mucho menos, acometer las diferentes subreglas dispuestas por la jurisprudencia en torno a asuntos como el *sub examine*.

89. Lo anterior tiene como objetivo salvaguardar de un uso inadecuado, que podría desnaturalizar su valor preeminente y especial dentro del ordenamiento jurídico y, de contera, atentar contra el fin superior que el constituyente le confirió.



## 2.5. Subsidiariedad frente a la protección de derechos colectivos

90. La Sala considera necesario indicar que el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución consagra este requisito como presupuesto de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”, precepto reglamentado por el numeral 1º del artículo 6º<sup>16</sup> del Decreto 2591 de 1991.

91. Del texto de la norma referida se evidencia que, existiendo otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, se debe recurrir a estos y no a la tutela.

92. De conformidad con el numeral 3º de la norma en cita, la acción de tutela se torna improcedente cuando se busque la protección de derechos colectivos, pues para el efecto la Ley 472 de 1998 estableció la acción popular, denominada ahora como “medio de control de protección de derechos e intereses colectivos” con la expedición de la Ley 1437 de 2011. El trámite de esta acción constitucional es preferente, expedito y permite la adopción, de oficio o a petición de parte, de medidas cautelares para evitar un perjuicio irremediable, factor que satisface la exigencia de la parte final del citado numeral que supedita la procedencia de esta acción a la existencia del mencionado perjuicio y con el fin de evitarlo.

93. Es así como la Ley 472 de 1998, mediante la cual se regula el artículo 88 de la Constitución Política<sup>17</sup>, definió en su artículo 4º los derechos colectivos cuya protección se obtiene a través de la acción popular a la luz de la normativa más reciente, y previó la posibilidad de decretar medidas cautelares bajo estos términos:

*ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar,*

<sup>16</sup> **ARTICULO 6º.** Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

2. Cuando para proteger el derecho se pueda invocar el recurso de hábeas corpus.

3. Cuando se pretenda proteger derechos colectivos, tales como la paz y los demás mencionados en el artículo 88 de la Constitución Política. Lo anterior no obsta, para que el titular solicite la tutela de sus derechos amenazados o violados en situaciones que comprometan intereses o derechos colectivos siempre que se trate de impedir un perjuicio irremediable

4. Cuando sea evidente que la violación del derecho originó un daño consumado, salvo cuando continúe la acción u omisión violatoria del derecho.

5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

<sup>17</sup> **ARTICULO 88.** La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.



*debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:*

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

*PARAGRAFO 1º. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.*

*PARAGRAFO 2º. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.*

94. De igual forma, la Ley 1437 de 2011, en su artículo 144 consagró el medio de control en mención, de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.**  
*Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

*Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.*

*Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.*

95. Así las cosas, resulta claro que tanto la Constitución Política como la Ley consagraron el medio de control de protección de los derechos e intereses



colectivos como una acción constitucional preferente, específica y cuyo trámite permite la adopción de medidas cautelares para evitar un perjuicio irremediable frente a las acciones u omisiones que lesionan derechos colectivos.

## 2.6. Caso concreto

96. Los miembros de la Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos presentaron la acción de tutela, en nombre propio y en tal calidad, alegando la vulneración de los derechos fundamentales “al debido proceso, la vida, la dignidad humana, el agua y la salud en conexidad con un ambiente sano”, con ocasión de la omisión de las autoridades demandadas para controlar la invasión que se presentó en el predio denominado Parque Recreacional y Ecológico del municipio del Líbano.

97. Por lo anterior, solicitaron que se ordene “tomar todas las medidas de orden Policivo, Judicial, administrativas, fiscales disciplinarias, penales, de restablecimiento de derechos, ambientales, presupuestales, otorgue subsidios de arrendamiento, y las demás necesarias para desalojar, recuperar, proteger, conservar y realizar seguimiento al cumplimiento del fallo de tutela”.

98. Ahora bien, según el sustento fáctico de los accionantes, la lesión a los derechos invocados ocurre por la invasión del Parque Recreacional y Ecológico del Municipio del Líbano, por un grupo de personas desplazadas –en graves condiciones socioeconómicas- que manifiestan ser víctimas del conflicto armado. Asimismo, alegan que dicha situación ha generado fuertes daños ecológicos y al medio ambiente del municipio del Líbano y a los municipios aledaños.

99. Lo anterior, sobre la base de considerar que al interior del Parque Recreacional y Ecológico del Municipio se encuentra un corredor o sendero natural que conecta el municipio del Líbano con el “Caño Santa helena, el Monte de Los Anteojos, El Monte San José, La Quebrada Santa Rosa, la quebrada Mosquero, El Nacimiento de Agua Manantiales y llega hasta la parte alta sector occidente con la Reserva ecológica de la Finca Alegrías, y el Rio Vallecitos (del cual se surte el acueducto municipal del Líbano), por ello la invasión está generando un gravísimo daño ecológico y en general medio ambiental”, siendo parte integral de un área de especial importancia ecológica de conformidad con lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política.

100. Precisaron que el parque está compuesto por fauna y flora nativa como la Guadua, Ocobos, Chicalas, Cedro Negro, Nogal, Yarumos y especies endémicas como el Pino Romeron, los cuales actualmente se encuentra casi extintos por la acción de los invasores. Y en cuanto a la fauna silvestre, como Ñeques o Guatines, Chucas o Zarigüeyas, serpientes, armadillos y aves, esta ha sido acabada y desplazada de la zona, incluso viendo especímenes deambulando en el casco urbano del municipio y los márgenes de la quebrada Santa Rosa y el coliseo de ferias.



101. Por tal razón, el uso arbitrario de la cuenca hídrica ubicada en el Parque Recreacional y Ecológico del Municipio, por parte de los invasores, ha generado graves afectaciones a los usuarios ubicados en la vereda El Paraíso.

102. Finalmente indicaron que se han llevado a cabo dentro del predio en mención diferentes actos ilícitos haciendo referencia a la invasión y venta de lotes, generando la afectación de los derechos de todos los ciudadanos del municipio del Líbano.

103. En tal sentido, se puede observar que el posible daño a la salud no se invoca frente a una situación en concreto sino como una posible amenaza que se deriva del impacto que tiene en materia de saneamiento ambiental la invasión de diferentes personas al interior del Parque Recreacional y Reserva Ecológica del Municipio del Líbano, lo que impacta en el derecho colectivo al goce de un ambiente sano consagrado en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

104. Por consiguiente, el mecanismo procedente para obtener la protección del citado derecho, además del relacionado con la salubridad pública, es el medio de control de protección de derechos e intereses colectivos mencionado en el capítulo anterior, dentro del cual, como ya se precisó, se puede pedir el decreto de medidas cautelares para mitigar el daño y evitar un perjuicio irremediable, entre otros.

105. En tal sentido, la acción de tutela se torna improcedente en este caso, ya que al realizar una interpretación de todo lo manifestado por los accionantes y las pretensiones planteadas, se puede inferir que estos persiguen la protección de derechos colectivos. Adicionalmente, según los hechos de la demanda, también puede estar comprometido el derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, previsto igualmente por el artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

106. Ahora bien, del análisis del caso *sub examine* se logra inferir que los accionantes solicitaron la protección a los derechos fundamentales como el medio ambiente, al debido proceso, a la dignidad humana y a la vida. No obstante, no se hizo referencia a algún caso en concreto que ameritara la adopción de medidas, por vía de tutela, en una situación específica y particular.

107. Así las cosas, la acción de tutela se declarará improcedente por no cumplir con el requisito de subsidiariedad.

108. Sin embargo, resulta necesario precisar que la acción de tutela excepcionalmente se puede interponer con el fin de evitar un perjuicio irremediable,



o cuando el medio judicial ordinario dispuesto para resolver la solicitud carece de idoneidad y resulta ineficaz para garantizar la protección oportuna e inmediata de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

109. Al respecto, la Corte Constitucional<sup>18</sup> establecido que la acción de tutela no es procedente cuando se pretenda la protección de derechos colectivos, debido a que su amparo está previsto en la Constitución Política mediante las acciones populares. No obstante, excepcionalmente, ha reconocido la procedencia de la solicitud de amparo “cuando la afectación a un derecho colectivo, como el ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental”. En tal sentido, solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional, con un carácter eminentemente transitorio mientras se genera la decisión de fondo por parte del juez competente.

110. En tal sentido, la referida Corte en sentencia T-097 de 2011, señaló que para que se configure el perjuicio se requiere:

*(...) Frente a la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando se esté frente a un perjuicio irremediable, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha precisado que únicamente se considerará que tal es la magnitud cuando, “dadas las circunstancias del caso particular, se constate que (iii) el daño es cierto e inminente, esto es, que no se debe a conjeturas o especulaciones, sino que se haya sustentado en la apreciación razonable de hechos reales y apremiantes; (iv) que involucra gravedad, desde el punto de vista de su incontrastable trascendencia y de la naturaleza del derecho fundamental que lesionaría; y (v) de urgente atención, en el sentido de que sea necesario e inaplazable precaverlo o mitigarlo, evitando que se consume una lesión antijurídica de connotación irreparable (...)”<sup>19</sup>.*

111. Así pues, en el caso *sub examine* dicho perjuicio no se evidencia, toda vez que de los reparos planteados por los accionantes no se advierte una violación protuberante que permita realizar una excepción al principio de subsidiaridad.

112. Así las cosas, la Sala manifiesta que declarará la improcedencia de la acción de amparo, debido a que no satisface el presupuesto de la subsidiariedad. Además, no se advierte que se pueda configurar un perjuicio irremediable que permita realizar una excepción al referido requisito de la subsidiaridad

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## FALLA

**PRIMERO: NEGAR** la solicitud de desvinculación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Presidencia de la República y su Departamento Administrativo, el Departamento Administrativo para la Prosperidad

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia T-597 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>19</sup> T-1316 de diciembre 7 de 2001, M. P. Rodrigo Uprimny Yepes.



Demandantes: Veeduría – Vigilancia a todo lo que emplee recursos públicos y otros  
Demandados: Presidencia de la República y otros  
Rad: 11001-03-15-000-2021-06163-00

Social, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Contraloría General de la República y la Gobernación de Tolima, atendiendo a las razones expuestas en las consideraciones de esta sentencia.

**SEGUNDO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la presente solicitud de tutela por no superar el requisito de la subsidiaridad, de conformidad con los razonamientos del presente fallo.

**TERCERO:** Notifíquese a las partes y a los intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** En caso de no ser impugnada la presente decisión, enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**  
Magistrado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Magistrado

**PEDRO PABLO VANEGAS GIL**  
Magistrado

Esta decisión fue generada con firma electrónica, la cual tiene plena validez y efectos jurídicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 527 de 1999 y el Decreto 2364 de 2012.