

REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL

DISTRITO JUDICIAL DE VALLEDUPAR

JUZGADO PRIMERO PENAL DEL CIRCUITO DE CONOCIMIENTO
DE VALLEDUPAR

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental
Vinculadas: Coporación Autònoma Regional del Cesar (Corpocesar), Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, Personería Municipal de Valledupar y las Comunidades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta

Valledupar, catorce (14) de noviembre de dos mil veinticinco (2025)

OBJETO DE PRONUNCIAMIENTO

Emite este Juzgado sentencia de segunda instancia en la presente acción de tutela instaurada por Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

José Dangond Osorio, contra Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental, trámite al que fue vinculada de manera oficiosa la Coporación Autonoma Regional del Cesar (Corpocesar), el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Personería Municipal de Valledupar y las Comunidades Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, en razón de la impugnación interpuesta por el accionante, disconforme con la decisión adoptada por el fallador de primera instancia Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar.

ANTECEDENTES PROCESALES RELEVANTES

Fueron expuestos por el juzgado de primera instancia de la siguiente manera:

“Señala la importancia estratégica del Río Guatapurí como ecosistema vital para Valledupar y el Cesar, que el Río Guatapurí es la columna vertebral ecológica y social de Valledupar y gran parte del Departamento del Cesar, que según el Plan de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográfica (POMCA) del Río Guatapurí (CORPOCESAR, 2019), la cuenca abastece el acueducto de Valledupar y otros municipios (Bosconia, Codazzi, La Paz, San Diego), suministrando agua a aproximadamente 500.000 habitantes, que incluye ecosistemas estratégicos como páramos (*24% del área), bosques húmedos y secos (~30% y =8%, respectivamente), humedales y áreas protegidas que regulan caudales, reducen erosión y recargan acuíferos, que aproximadamente el 40% de la cuenca se solapa con el Parque Nacional Natural Sierra Nevada de Santa Marta, declarado Reserva de la Biosfera por la UNESCO en 1979, cubriendo 88.987,972 hectáreas (POMCA, p.530), que dichas características

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

confieren obligaciones legales de conservación bajo la Ley 2 de 1959 y el Decreto 1640 de 2012.

Manifiesta que el POMCA documenta una alta riqueza de hábitats y especies con tasas de endemismo asociadas a la Sierra Nevada de Santa Marta, tanto en flora, aves, anfibios, reptiles, mamíferos y peces, aunque el POMCA nota vacíos de información (p.270), un estudio de 2021 (Universidad de Antioquia) reporta 14 especies, cinco endémicas (*Dasylicaria flamentosa*, *Lasiancistrus caucanus*, *Ichthyolephas longirotris*, *Parodon magdalenensis*, *Astynax magdalenae*), mas *Synbranchus mamoratus* y el cangrejo *Sylviocarcinus periformis*, pero el 22 de septiembre de 2025 se registran especies adicionales, como endémicas de la cuenca.

La parte accionante se refiere frente a la existencia de resguardos indígenas y derechos culturales asociados, que en la cuenta coexisten resguardos indígenas (Arhuaco, Kogui, Kamkuamo) que ocupan mas del 40 % del área, con una relación simbiótica y cultural en el territorio, incluyendo la “Línea Negra” como elemento sagrado, que el rio está ligado a la mitología de pueblos Kankuamo y Wiwa y a la tradición vallenata y cualquier intervención debe respetar derechos colectivos al paisaje, al ambiente sano y a la consulta previa libre e informada (Convenio 169 de la OIT y sentencia T-698 de 2017 de la Corte Constitucional).

Frente a la propuesta del proyecto “Avenida del Rio” (vía Paisajística Parque Guatapurí), señala que la Secretaría de Infraestructura del Departamento del Cesar, adscrita a la Gobernación del Cesar y liderada por la Gobernadora Elvia Milena San Juan, adelanta el proceso de licitación pública LOP-SIN-003-2025, cuyo objeto es la construcción de pavimento en concreto rígido y espacio público del

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

anillo vial circunvalar, avenida del río o vía paisajística parque Guatapurí, incluye revisión y ajuste a diseños y gestión predial, en el municipio de Valledupar, Departamento del Cesar por valor de \$146.017.962.945 COP y un plazo de ejecución de 24 meses, que según el Anexo Técnico (CCE-EICP-IDI-01) del proceso de licitación pública LOP-SIN-003-2025, el proyecto consiste en la construcción de la Avenida Aeropuerto en la zona sur de Valledupar, incluyendo obras hidráulicas, redes húmedas, espacio público, zonas verdes, andenes y una cicloruta, con el objetivo de mejorar la conectividad urbana e interregional, sin embargo, indica que dicho proyecto se encuentra localizado dentro del Ecoparque río Guatapurí, clasificado como suelo de protección según el artículo 27 del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Valledupar (Acuerdo 011 de 2015), con el objeto de prevenir amenazas por inundación y contribuir a la superación del déficit de espacio público mediante su adecuación como ecoparque lineal.

Indica que el artículo 28 del POT establece que el suelo del Ecoparque tiene usos principales de conservación, restauración ecológica y forestal protector, y usos compatibles de recreación e investigación científica, por lo que las construcciones de infraestructura están condicionadas a no generar fragmentación de vegetación nativa o hábitats de fauna y a contar con el concepto previo de la autoridad ambiental competente (Corpocesar), que los usos industriales, residenciales y otros no contemplados están prohibidos, además puntualiza que el artículo 84 del POT define el Ecoparque como el proyecto más importante en materia de espacio público en Valledupar, con objetivos de suplir el déficit de espacio público, impedir ocupaciones en zonas de riesgo por inundación y limitar la expansión urbana hacia el oriente de la ciudad.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Continua manifestando que el parágrafo 5 del artículo 25 del POT, en concordancia con la Resolución 0094 de marzo de 2023 de Corpocesar, establece que las infraestructuras viales deben ubicarse fuera de la ronda hídrica del río Guatapurí y evitar invadir transversalmente el cauce, para prevenir desbordamientos y daños ambientales, pero observa que la vía proyectada, según el Anexo Técnico, se ubica dentro del suelo de protección del Ecoparque Río Guatapurí, lo cual contraviene los usos permitidos por el artículo 28 del POT, desvirtuando los objetivos del artículo 84 y pone en riesgo la integridad ecológica del Río Guatapurí, aumentando el peligro de inundaciones debido a la intervención en la ronda hídrica.

Paralelo a lo anterior, indica que adicionalmente se está adelantando el concurso de méritos CMA-SIN-0002-2025 para la interventoría técnica, administrativa, financiera y ambiental para la construcción de pavimento en concreto rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, Avenida del Río y vía Paisajística Parque Guatapurí, en el municipio de Valledupar, con un presupuesto oficial estimado de \$9.961.575.557 COP y un plazo de ejecución de 24 meses, según el Aviso de convocatoria y el certificado de disponibilidad presupuestal (CDP No.900, expedido el 30 de julio de 2025), que el concurso incluye un componente de interventoría ambiental, según el Anexo Técnico, el formato 12 (CCEEICP-FM-137) sobre factores de sostenibilidad y la matriz 4 /CCEEICPFM-74) sobre requisitos de personal clave evaluable, sin embargo, manifiesta que la Secretaría de Infraestructura no ha hecho público el concepto de Coroceras, exigido por el artículo 28 del POT y la normativa ambiental aplicable, que ha guardado silencio frente a las solicitudes de información al respecto, vulnerando el derecho de petición (artículo 23 de la Constitución).

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Precisa que los habitantes de los once (11) barrios ubicados en la margen derecha del río Guatapurí se ven directamente afectados por el proyecto, ya que la construcción de la vía comprometerá el acceso al espacio público, aumentará el riesgo de inundaciones y afectará la calidad de vida en la zona, que la intervención implica alteración de franjas de bosques de galería, aumentando impermeabilización, escorrentía, erosión y sedimentación; pérdida y fragmentación de hábitats (bosques ribereños, humedales, vegetación remanente); impactos en especies locales y migratorias; y afectación de medios de vida, con posibles reubicaciones forzadas, por lo que el POMCA advierte conflictos de uso del suelo en la cuenca media y baja por expansión urbana y ganadería, y nota vulnerabilidad en la zona plana (Bajo Guatapurí) por actividades antrópicas (p.530), sin medidas adecuadas, se degradaría la oferta hídrica, afectando la salud pública y la seguridad alimentaria de 500.000 habitantes, que la gobernación socializó el proyecto en septiembre de 2025, con publicaciones en redes confirmando la adjudicación inminente para el 25 de septiembre de 2025.

Por otro lado, precisa que el proyecto no se alinea con el POMCA (instrumento vinculante de planificación ambiental), que exige zonificación de cuencas hidrográficas) y requiere, como mínimo: (1) Estudio de Impacto Ambiental (EIA) integral actualizado; (2) Estudios hidrológicos y modelación de avenidas; (3) Inventario de biodiversidad y evaluación de corredores ecológicos; (4) Plan de manejo de residuos; (5) Plan de restauración ecológica con garantías financieras; (6) consulta previa con resguardos indígenas, que a la fecha (22 de septiembre de 2025) no se han presentado ni evaluado públicamente estos estudios, ni se ha garantizado participación vinculante de comunidades.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Con relación a la adjudicación prevista para el 25 de septiembre de 2025, considera la parte accionante que representa una amenaza inminente a derechos fundamentales, sin consulta previa, audiencia pública ambiental ni revisión independiente, que la continuación de etapa precontractual de la licitación (elaboración de pliegos, apertura, evaluación de propuestas, etc.) y del proceso de selección de la interventoría en caso de adjudicarse generaran un perjuicio irremediable al ambiente, al espacio público y al interés general, al comprometer la integridad del Ecoparque y aumentar el riesgo de inundaciones, que el Foro Ambiental del Cesar, como veeduría social y acceso a la información, que además se requiere convocar una Audiencia Pública Ambiental con liderazgo de Corpocesar y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, involucrando al Foro, Gobernación, Alcaldía, indígenas, academia y ciudadanía.

Finalmente advierte que la ejecución sin garantías violaría el art. 79 de la Constitución (derecho al ambiente sano), art. 80 (planificación ecológica), art. 88 (acciones populares y de tutela) y el principio de precaución (Ley 99 de 19939, que el río actúa como corredor biológico conectando bosque seco tropical, ciénaga de Zapatosa y desierto de La Guajira, y su degradación generaría daños irreversibles, como se evidencia en el POMCA y estudios complementarios.”

Al considerar los accionantes vulnerados sus derechos fundamentales al ambiente sano, disfrute del espacio público y debido proceso administrativo, acuden a la acción de tutela invocando su amparo y se ordene a las demandadas lo siguiente:

1.- Declarar el Río Guatapurí, su cuenca hidrográfica y ecosistemas asociados como sujeto de derechos, específicamente a la protección, conservación, mantenimiento y restauración, en virtud de su

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

importancia estratégica como columna vertebral ecológica y social de Valledupar y el Cesar, fuente de agua para 500.000 habitantes, corredor biológico con biodiversidad endémica y territorio cultural de resguardos indígenas (Arhuaco, Kogui, Kamkuamo) conforme a la Constitución ecológica (artículos 79 y 80 de la Constitución Política) y la sentencia T-622 de 2016.

2.- Designar guardianes o representantes del Rio Guatapurí, incluyendo al Estado colombiano (a través de Corpocesar, la Gobernación del Cesar y la Alcaldía de Valledupar, representantes de los resguardos indígenas (Arhuaco, Kogui, Kamkuamo) y organizaciones de la sociedad civil como el Foro Ambiental del Cesar, para velar por el cumplimiento de sus derechos, con obligaciones de monitoreo, restauración y reporting anual ante la autoridad judicial, similar a lo ordenado para el Rio Atrato en la sentencia T-622 de 2016.

3.- Ordenar la suspensión inmediata y definitiva del proyecto “Avenida del Rio” (Vía Paisajística Parque Guatapurí), incluyendo la licitación pública LOP-SIN-003-2025 y el concurso de méritos CMA-SIN-0002-2025, hasta que se garantice el alineamiento con el POMCA (Corpocesar 2019), el POT de Valledupar (Acuerdo 011 de 2015) y los derechos del rio como sujeto, evitando cualquier intervención que cause fragmentación de hábitats, alteración de la ronda hídrica o degradación ambiental.

4.- Exigir la realización de estudios ambientales integrales y consulta previa, incluyendo; (i) Estudio de Impacto Ambiental (EIA) actualizado; (ii) Estudios hidrológicos y de biodiversidad independientes; (iii) Consulta previa libre e informada con resguardos indígenas, respetando la Línea Negra; y (iv) Plan de restauración

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

ecológica con soluciones basadas en la naturaleza, todo bajo el principio de precaución (Ley 99 de 1993) y con participación vinculante de la sociedad civil.

5.- Convocar una Audiencia Pública Ambiental vinculante, liderada por Corpocesar y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales, con la participación del Foro Ambiental del Cesar, las comunidades de la margen derecha del río, la Gobernación del Cesar, Alcaldía de Valledupar, comunidades indígenas, academia y ciudadanía, para debatir y concertar medidas de protección del río.

6.- Ordenar medidas de reparación y no repetición, incluyendo la restauración de áreas afectadas por actividades antrópicas previas en la cuenca (según POMCA, p. 530), y la elaboración de un plan de manejo integral del río como sujeto de derechos, con recursos presupuestales asignados por las entidades accionadas.

FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar en decisión de 08 de octubre de 2025 resolvió amparar los derechos fundamentales a un ambiente sano y a la vida de los señores Alfredo Quintero García, Wilson Pérez Acanio, Luis Fernando Padilla Pérez y Hernando José Dangond Osorio, ordenando a la Gobernación del Departamento del Cesar y la Corporación Regional del Cesar -Corpocesar que en el marco de la expedición de las licencias ambientales requeridas para el proyecto denominado pavimento en concreto rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, avenida del río o vía paisajística parque Guatapurí, y en todo caso, previa a la suscripción del acta de inicio del contrato se

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

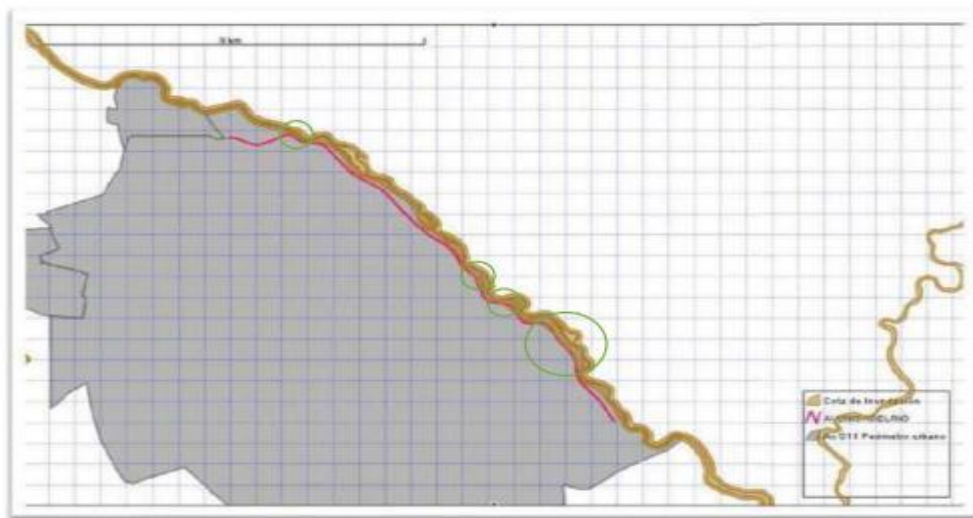
garantice la no superposición de esta, sobre la zona de inundación histórica del Rio Guatapurí, partiendo de los cuatros puntos señalados en el presente fallo y sin perjuicio de las demás posibles superposiciones que la autoridad ambiental pueda evidenciar.

Lo anterior al encontrar establecido según el POMCA, que toda la ronda hídrica del Rio Guatapurí es un área de protección con amenazas naturales que corresponde a 564.69 del total del área de la cuenca con una protección de 0.063% que particularmente la amenaza natural es por inundación por tratarse de una zona de topografía plana. Que el artículo 11 del POT parágrafo 3 indica que la zonificación de la ronda hídrica del Rio Guatapurí – Estrategia de Manejo Ambiental (EMA) y los lineamientos generales para la ronda hídrica en los que se destaca que se pueden construir vías e infraestructuras de transporte mientras esté por fuera de la franja o mancha de inundación del cauce indicando que cualquier tipo de obra o intervención del rio debe estar por fuera de la faja de meandros, y si se pretende intervenir el cauce con obras de paso o adaptación debe hacerse considerando la faja de movilidad natural de la corriente y las vías y demás infraestructuras de transporte que hacen ocupación lineal del cauce y sus riberas (incluso infraestructura portuaria), deben estar mínimo por fuera de la franja de terreno definida por el componente hidrológico, es decir, por fuera de la mancha de inundación del cauce del caudal máximo de los 15 años, lo anterior sin perjuicio de tomar como punto de referencia para la evaluación de las crecientes con periodo de retorno de 100 años bajo criterios establecidos o en su defecto la ronda hídrica como tal.

Expuso además que a pesar de que los estudios de diseño y vía paisajística parque Guatapurí aportado por la Gobernación del Cesar – Secretaría de Infraestructura se estableció que el trazado propuesto

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

por la Avenida del Rio Guatapurí no se superpone a la cota de inundación, que ambientalmente es viable la construcción por estar por fuera del límite de inundación del Rio, garantizando la vía útil del proyecto, de la verificación de los gráficos aportados se observa visiblemente una superposición en mínimo cuatro puntos del trazado de la Avenida del rio sobre la cota de inundación del Rio Guatapurí como dijo demostrarse en la siguiente imagen:



Indicó también que de esa verificación efectuada, que dista mucho de configurarse en un argumento técnico a detalle, dada la importancia que representa para el rio la protección y conservación de las zonas de inundación, así como también para las mismas comunidades cercanas a la zona y teniendo en cuenta que el acotamiento de dichas zonas representa los eventos de inundaciones presentados en los años 1981,1986,1987,2004 y 2012, no podía desconocerse que si bien la propuesta de trazado en la vía en concreto está sujeta a modificaciones y que la mera planificación de la obra no constituye por sí misma una vulneración a derechos fundamentales, si representa un peligro para los mismos, por lo que ante la posibilidad de deterioro ambiental a la principal fuente hídrica y de vida y del Municipio de Valledupar, que de no ser conjurada no solo

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

representaría una vulneración al andamiaje legal ambiental y local sino que constituiría una amenaza para la integridad de las personas, debido a que se involucra una zona de riesgo, vio necesaria la intervención constitucional e implementación de una orden que garantice el cumplimiento de la prohibición de intervenciones en la zona de inundación antes señalada y con ella la protección de los derechos fundamentales al ambiente sano y la vida, trayendo a colación la sentencia T-104 de 2018 por medio de la cual la Corte Constitucional reiteró que el juez de tutela está facultado para emitir fallos extra y ultra petita, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciarse la vulneración de un derecho fundamental aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario, en tanto la labor del juez no se circunscribe únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales.

Las pretensiones de la demanda fueron declaradas improcedentes al considerar el juzgado de instancia que la solicitud de declarar al Rio Guatapurí, su cuenca hidrográfica y ecosistemas asociados como sujeto de derechos, específicamente a la protección, conservación, mantenimiento y restauración y se designe guardianes o representantes del Rio Guatapurí, no se acreditó que la estabilidad y sostenibilidad del rio se esté viendo afectada, tampoco se demostró que en la actualidad existan actividades contaminantes que puedan llegar a tener impactos directos sobre la salud de las personas y el medio ambiente, sumado a que el plan de ordenación y manejo de la cuenca hidrográfica del Rio Guatapurí no se encuentra en zona de influencia indígena.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

Con relación a la petición de ordenar la suspensión inmediata y definitiva del proyecto Avenida del Río (vía paisajística parque Guatapurí incluyendo la licitación pública LOP-SIN-0003-2025 y el concurso de méritos CMA-SIN-002-2025 hasta que se garantice el alineamiento con el POMCA (Corpocesar 2019), el POT de Valledupar (Acuerdo 011 de 2015) y los derechos del río como sujeto, indicó el despacho que la misma no era procedente dado que el proyecto pavimento en concreto rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, avenida del río o vía paisajística parque Guatapurí adelantado por la Gobernación del Departamento del Cesar y la Secretaría de Infraestructura Departamental como proyecto y base del mecanismo de selección contractual, no se encuentra en la obligación de contar con licencia o permiso ambiental en la fase actual en la que se encuentra.

Sobre la pretensión de ordenar la convocatoria de una audiencia pública ambiental vinculante liderada por Corpocesar y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales con participación del Foro Ambiental del Cesar, las comunidades de la margen derecha del río, la Gobernación del Cesar, la Alcaldía de Valledupar, comunidades indígenas, academia y ciudadanía, para debatir y concertar medidas de protección del río, expuso que, el Decreto 330 de 2007 reglamenta las audiencias públicas ambientales reclamadas por los accionantes, estableciendo una ruta clara para la realización de las audiencias ambientales a la cual deben acudir los demandantes al no acreditarse la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable.

Finalmente frente a la solicitud para que se ordenen las medidas de reparación y no repetición, incluyendo la restauración de áreas afectadas por actividades antrópicas previas a la cuenca (según

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

POMCA, p.530) y la elaboración de un plan de manejo integral del río como sujeto de derechos, con recursos presupuestales asignados por las entidades accionadas, dijo que de las pruebas aportadas no se evidencia un daño al ambiente que haya sido causado por un agente o autoridad y que ya una autoridad haya determinado la acción que causó ese deterioro, teniendo en cuenta que precisamente el objetivo de la reparación es restaurar el ambiente afectado a un estado similar anterior al daño, mientras que la no repetición busca que no vuelvan a ocurrir eventos similares, pero al no haber soporte de ellos, consideró razonable no acceder a la pretensión.

LA IMPUGNACIÓN

Los accionantes impugnaron la sentencia alegando lo siguiente:

1.- Error en la exigencia de daño actual probado, aplicación errónea e incompleta de los principios de prevención y precaución ambiental (arts 79 y 80 CP, Ley 99 de 1993), ignorando la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional que prioriza la protección ante amenazas inminentes, ya que el juez de instancia niega la declaración del río como sujeto de derechos argumentando que no se acreditó que la estabilidad y la sostenibilidad del Río Guatapurí se esté viendo afectado ni existan actividades contaminantes que puedan llegar a tener impacto directo sobre la salud de las personas y el medio ambiente.

2.-Error en la interpretación de la no afectación indígena al ignorar lazos culturales simbióticos, integrales y transfronterizos con el río (convenio 169 OIT, sentencia T-698 de 2017, reduciendo la protección a una visión territorial fragmentada que contradice la jurisprudencia sobre interconexión ecosistémica, basándose el A quo en el mapa cultural del POMCA, afirmando que el centro urbano de Valledupar

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

no se encuentra en territorio indígena y no existe involucramiento de las mismas, interpretación que consideran restrictiva, fragmentada y errónea ya que reduce la afectación indígena a una superposición física estática, ignorando la relación simbiótica, cultural e integral con el río como ecosistema unitario, lo que viola derechos colectivos y exige consulta previa ante impactos indirectos o cumulativos.

3.- Inconsistencia general del fallo al amparar derechos ambientales invocando principios preventivos pero niega la medida estructural y holística (principio de efectividad, art.2 CP), dejando expuesto el ecosistema a riesgos acumulativos y violando la unidad de la Constitución ecológica, pues el juez ordena el amparo al derecho al ambiente sano reconociendo principios preventivos y precautorios pero niega la declaración de sujetos de derechos por no excepcionalidad y ausencia de situación crítica. Señalan que si hay riesgo suficiente para verificación extra petita lo hay para la medida estructural integral, dejando huecos en la protección efectiva.

4.- Violaciones a la normatividad ambiental y de ordenamiento territorial vigente, indicando que el A quo comete un error adicional al no considerar en su fallo las múltiples violaciones normativas que el proyecto Avenida Río implica, basándose en el Decreto 2811 de 1974 (compilado en Derecho 1076/2015), el Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Valledupar (Acuerdos 011/2015 y 014/2023, compilados en Decreto 0549/2019), y resoluciones de Corpocesar, violaciones que refuerzan la necesidad de declarar el río como sujeto de derechos, ya que el proyecto no solo amenaza inminente el ecosistema, sino que contraviene directamente la normatividad vigente, generando un perjuicio irremediable.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

5.- Ignorancia del precedente judicial establecido por el Consejo de Estado en sentencia radicado 20001-23-33-000-2021-00142-01 de 12 de diciembre de 2024, que modificó parcialmente una decisión de primera instancia del Tribunal Administrativo del Cesar en una acción popular similar por contaminación del Río Guatapurí, sentencia que confirma la vulneración persistente de derechos colectivos al ambiente sano, equilibrio ecológico, salubridad pública y acceso a la infraestructura, ordenando a las mismas entidades involucradas (Departamento del Cesar, Municipio de Valledupar, Corpocesar y Emdupar) medidas estructurales como evitar vertimientos, recuperar rondas hídricas, reforestar, eliminar hornos artesanales ilegales y campañas de concientización, dentro de 1 año si no se han ejecutado.

En armonía con lo anterior el accionante Luis Fernando Padilla Pérez manifestó que el A quo desconoció el precedente judicial e infracción al derecho a la igualdad material al no tutelar el derecho del río a ser declarado sujeto de derechos, privando a la comunidad vallenata, cesarense y nacional de proteger eficazmente el Río Guatapurí; inaplicación del artículo 27 del Plan de Ordenamiento Territorial – Acuerdo 011 de 2015, señalando que no debería ni siquiera considerarse la firma del acta de inicio del contrato y mucho menos el desarrollo de las obras relacionadas con el mismo. Llama la atención en cuanto a la aplicación del bloque de constitucionalidad, convenios y tratados internacionales suscritos por el estado colombiano en materia de protección a los pueblos indígenas y demás agrupaciones étnicas.

Por su parte la Gobernación del Departamento del Cesar manifiesta que la orden impartida en el numeral segundo expone imprecisiones de tipo legal y contractual, las cuales se centran en que el proyecto

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

de infraestructura vial denominado “Construcción de pavimento en concreto rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, avenida del río o vía paisajística parque Guatapurí, incluye revisión y ajuste a diseños y gestión predial, en el municipio de Valledupar, Departamento del Cesar”, no requiere de licencia ambiental y que dentro de las obligaciones contractuales del contratista de este proyecto se encuentran consignadas las verificaciones de cumplimiento respecto de la ronda hídrica del río Guatapurí.

Señala además la improcedencia de impartir una orden que ya se encuentra incorporada en el objeto contractual, argumentando que la orden contenida en el numeral segundo del fallo impugnado en realidad corresponden a actividades que previamente fueron contempladas en el objeto contractual por parte de la Secretaría de Infraestructura y la Gobernación del Departamento del Cesar, resultante del proceso de contratación No LOP-SIN-0003-2025 con un cronograma dividido conforme a las actividades a ejecutarse de revisión y ajuste de diseños y gestión predial en 4 meses y ejecución de las obras una vez finalizada la etapa de revisión y ajuste de diseños y gestión predial de 20 meses, de donde debe entenderse que la etapa de revisión y ajuste de diseños tiene implícita la revisión por parte del contratista con la autoridad ambiental Corporación Autónoma Regional del Cesar Corpocesar respecto del cumplimiento del trazado propuesto en contraposición con las distintas determinantes ambientales, no solamente el riesgo de inundación, tal y como se previno en la etapa precontractual.

CONSIDERACIONES DEL JUZGADO Y DECISIÓN A TOMAR.

Competencia

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Es este Juzgado competente conocer de tal demanda de tutela, de conformidad con lo previsto por el artículo 37 de Decreto 2591 del 1991 y decreto 1382 del 200.

Para resolver se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

Subsidiariedad. Corte Constitucional Sentencia T-596 de 2017.

El ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos de protección diferenciados según si se invoca la amenaza o vulneración de un derecho fundamental o de un derecho colectivo. En el primer caso –a menos que exista un procedimiento judicial idóneo y eficaz- el afectado dispone de la acción de tutela, según lo establece el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991. En el segundo caso, la persona afectada tiene a su alcance la acción popular, conforme lo dispone el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998.

Con fundamento en ello, esta Corte ha sostenido, como regla general, que la acción tutela no procede para la protección de derechos colectivos^[174], ya que para su amparo la Constitución Política ha dispuesto las acciones populares^[175]. No obstante, como hipótesis excepcional, ha reconocido la procedencia de la acción de tutela cuando la afectación a un derecho colectivo, como el medio ambiente sano, implica una amenaza cierta o una vulneración a un derecho fundamental^[176].

A fin de delimitar el alcance de la regla vigente en la materia, este Tribunal estima pertinente (i) referirse a la naturaleza y alcance de la acción popular con el propósito de precisar su pertinencia para

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

examinar cuestiones como las propuestas en esta oportunidad. Seguidamente, con el objeto de mostrar que la jurisprudencia de la Corte no ha establecido reglas absolutas de procedencia de la acción de tutela cuando al mismo tiempo se afectan derechos colectivos, la Sala (ii) resumirá el alcance de los pronunciamientos de este Tribunal en los que se han establecido, de una parte, criterios materiales de procedibilidad de la acción de tutela cuando exista una relación entre derechos colectivos y fundamentales -juicio material de procedencia- y, de otra, criterios para juzgar la eficacia de la acción popular luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 -juicio de eficacia-. Por último, (iii) se aplicarán tales juicios al caso concreto a fin de evaluar si se cumple o no el requisito de procedibilidad de la acción de tutela.

Las acciones populares

Las acciones populares no eran ajenas al ordenamiento jurídico colombiano previo a la Constitución de 1991^[177], por cuanto estaban consagradas en los artículos 1005 y ss. y 2358 y ss. del Código Civil^[178]. Sin embargo, el artículo 88 Superior les otorgó un estatus constitucional y, con ello, *“buscó ampliar el campo propio de esta clase de acciones como “un paso fundamental en el desarrollo de un nuevo derecho solidario, que responda a nuevos fenómenos de la sociedad como es el daño ambiental”*^[179].

La Ley 472 de 1998, establece en su artículo 2 que el objeto de la acción popular consiste en evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible. Conforme a lo anterior, su finalidad consiste en la protección de un tipo especial de derechos e intereses. Según la Corte, corresponden *“a derechos o bienes indivisibles, o supraindividuales,*

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

que se caracterizan por el hecho de que se proyectan de manera unitaria a toda una colectividad, sin que una persona pueda ser excluida de su goce por otras personas”^[180]. En esa dirección, al tratarse de intereses “supraindividuales e indivisibles (...) exigen una conceptualización y un tratamiento procesal unitario y común, pues la indivisibilidad del objeto implica que la solución de un eventual litigio sea idéntica para todos”^[181].

La acción popular a pesar de que su objeto, según lo define el artículo 88 de la Carta y la Ley 472 de 1998, consiste en la protección de derechos colectivos tiene, además, cuando estén relacionados estrechamente con aquellos, la aptitud de amparar posiciones iusfundamentales. Es precisamente por ello que un instrumento como la acción de tutela ha sido reconocido, en hipótesis excepcionales, como un medio de protección de derechos colectivos al paso que en el curso de las acciones populares han terminado por ampararse también derechos fundamentales.

Del objeto de protección de las acciones populares se desprenden, al mismo tiempo, criterios especiales de legitimación. Así, el artículo 12 de la referida Ley 472, establece una *regla de legitimación ampliada* permitiendo que cualquier persona natural o jurídica, organizaciones de diferente naturaleza y algunas autoridades públicas interpongan la acción. En ese sentido, el Consejo de Estado ha señalado “*que la titularidad es del colectivo y no de la suma de cada uno de los derechos individuales... el interés le asiste a todo el grupo, cualquiera de ellos está legitimado para ejercer su derecho de acción representado a las otras personas igualmente afectadas*”^[182].

Su finalidad no solo es preventiva, sino también restitutoria^[183], ya que puede dirigirse a que las cosas vuelvan a su estado anterior al

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

momento de vulneración y si no procede la restitución, a que se ordene la indemnización por el daño ocasionado.

A estos rasgos generales de la acción se unen varias disposiciones especiales que muestran que el juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad^[184], en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.

En cuanto a las facultades del juez popular, el Consejo de Estado y esta Corte, han sostenido que *“está investido de amplias facultades, derivadas de la autonomía procesal que ostenta la acción popular y de la finalidad que ésta busca, que no es otra que la protección de los derechos de la comunidad”*^[185]. De manera tal que puede decretar medidas cautelares de diferente naturaleza, no solo con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998^[186], sino también con apoyo en los artículos 229 y 230 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

Igualmente, la ley prevé la celebración de pactos de cumplimiento que tienen por objeto fijar la forma de protección de los derechos e intereses colectivos y el restablecimiento de las cosas a su estado anterior, en caso de que ello sea posible^[187]. Adicionalmente, se establece el agotamiento de un período probatorio en el que el juez podrá practicar cualquier prueba conducente, incluyendo estadísticas de fuentes confiables, conceptos de las entidades públicas a manera de peritos y con la posibilidad de practicar

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

personalmente las pruebas, sin perjuicio de su facultad de comisionar^[188].

Conforme a lo anterior, (i) la amplitud de la legitimación por activa, (ii) el tipo de pretensiones que pueden ventilarse (preventivas/restitutorias), (iii) el objeto que busca protegerse (derechos e intereses colectivos como el medio ambiente sano), (iv) la posibilidad de celebrar dentro del proceso un pacto de cumplimiento entre los accionantes y las entidades demandadas, (v) la facultad del juez popular para ordenar medidas cautelares y el amplio margen probatorio que tiene, son rasgos que hacen de las acciones populares un medio judicial de suma importancia cuando se trata de resolver disputas especialmente complejos que requieran de medidas estructurales o generales para la protección de *intereses supraindividuales e indivisibles*, tal y como es el caso de los derechos colectivos. Es por ello que la Corte ha entendido que la promulgación de la Ley 472 de 1998 vino a “*unificar términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza*”^[189] (énfasis añadido).

Se trata entonces de una acción que, además de contar con un inequívoco estatus constitucional que le confiere particular relevancia en el régimen jurídico vigente, tiene una naturaleza especial que se desprende del tipo de derechos que protege -objeto-, los habilitados para presentarla -legitimación ampliada- y la naturaleza de las pretensiones que se pueden formular -restitutoria/indemnizatoria-. Conforme a ello, la Sala juzga necesario destacar que goza de autonomía como instrumento judicial en la

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

medida que, como lo ha aclarado el Consejo de Estado, “*no resulta viable, ni legítimo, que se haga pender la admisión de la acción popular de la procedencia o no de otras acciones principales o subsidiarias*”^[190].

b. La jurisprudencia constitucional no ha establecido reglas absolutas sobre la procedencia o no de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos^[191]

El análisis de subsidiariedad de la acción de tutela, cuando entre sus pretensiones se encontraba una solicitud de protección de derechos colectivos, se hizo más estricto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998 -como se verá más adelante-. Sin embargo, la Corte ha resaltado^[192] que ni existe una regla absoluta según la cual la acción de tutela *nunca* sea procedente para amparar derechos fundamentales afectados por la perturbación de derechos colectivos, ni tampoco una regla por virtud de la cual *siempre* que con la perturbación de un derecho colectivo se vulnere o amenace un derecho fundamental sea procedente la acción tutela^[193].

Para evitar estos dos extremos, desde los inicios de la jurisprudencia esta Corte definió -incluso antes de la promulgación de la Ley 472 de 1998- (a) criterios materiales para la procedencia de la acción de tutela -juicio material de procedencia- cuando hay perturbación de derechos colectivos, que luego de la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron consolidados en la Sentencia T-1451 de 2000 y unificados en la SU-1116 de 2001. Igualmente, con posterioridad a la Ley 472 de 1998 se fortalecieron (b) los criterios para juzgar la eficacia de la acción popular -juicio de eficacia- toda vez que, como se explicó anteriormente, adquirió un desarrollo legal suficiente para proteger gran parte de perturbaciones a derechos

colectivos, incluso cuando ellas tuvieran impacto en los derechos fundamentales.

El juicio material de procedencia exige establecer el tipo de relación que existe entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. No es suficiente que la situación analizada muestre cualquier tipo de vínculo entre unos y otros para que sea procedente la acción de tutela. En efecto, la Corte afirmó en la sentencia SU-1116 de 2001 que se requiere acreditar (a) que la afectación *iusfundamental* sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo (conexidad), (b) que la persona que presenta la acción de tutela acredite –y así lo considere el juez– que su derecho fundamental, no el de otros, está directamente afectado (legitimación); (c) que la afectación pueda considerarse cierta a la luz de las pruebas aportadas al expediente (prueba de la amenaza o violación), y (d) que las pretensiones tengan por objeto la protección del derecho fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado (objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección).

Juicio material de procedencia			
Conexidad	Legitimación	Prueba de la amenaza	Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial de protección

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

El juicio de eficacia impone valorar si la acción popular, a la luz de las condiciones específicas del caso, resulta idónea y eficaz para la protección de todos los derechos que se encuentren en riesgo. Siendo la acción popular y la acción de tutela dos recursos de protección con estatus constitucional, el juez de dicha jurisdicción no puede preferir *ex ante* y definitivamente uno de ellos.

El desarrollo de este doble examen, –el de los criterios materiales de procedibilidad y el de eficacia– tiene por finalidad, de una parte, preservar las competencias del juez popular, según lo previsto en el artículo 88 de la Constitución y en la Ley 472 de 1998 y, de otra, controlar los riesgos de que una violación iusfundamental quede sin una respuesta judicial efectiva. A continuación, la Corte se detendrá en precisar los elementos centrales de cada uno de los juicios.

c. Juicio material de procedencia (criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos)

Antes de la Sentencia SU-1116 de 2001, que unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela cuando existiera, al mismo tiempo, una perturbación de derechos colectivos, la jurisprudencia había establecido tres criterios que luego fueron retomados y complementados por la Corte (T-1451 de 2000 y SU-1116 de 2001). Tales criterios que orientaron el análisis previo a la promulgación de la Ley 472 de 1998 fueron los siguientes:

Primero, se requería que existiera un nexo causal entre la perturbación del derecho colectivo y la amenaza o vulneración de un derecho fundamental, mejor conocido como el *criterio de conexidad iusfundamental*^[194] (T-415 de 1992). La ausencia de dicha conexidad dio lugar, en varias ocasiones, a la declaratoria de improcedencia de

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

la acción (T-437 de 1992, T-528 de 1992, T-231 de 1993 y SU-067 de 1993).

Segundo, era necesario que la perturbación tuviera como consecuencia una *afectación directa* en los derechos fundamentales del accionante^[195] (T-028 de 1993 y T-231 de 1993 y T-574 de 1996).

Tercero, se exigía *prueba fehaciente* de la violación o amenaza del derecho fundamental (SU-067 de 1993). Este requisito no solo imponía demostrar la afectación al derecho fundamental, sino también la pertenencia de quien lo alegaba al grupo de las personas directamente afectadas (T-574 de 1996 y T-244 de 1998). Fue referido y aplicado explícitamente, por ejemplo en la Sentencia T-244 de 1998, en la que la Corte consideró improcedente la tutela afirmando que, si bien se puede constatar una afectación al medio ambiente, “*no hay prueba de que ello hubiera producido una afectación actual e individualizada de los derechos fundamentales de los accionantes*”.

Retomando los anteriores criterios y la síntesis de ellos realizada por la Sentencia T-1451 de 2000^[196], la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU-1116 de 2001, unificó los criterios materiales de procedencia de la acción de tutela por perturbación de derechos colectivos. Tal unificación puede sintetizarse de la siguiente forma:

Conexidad. Debe existir conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de suerte que “*el daño o la amenaza del derecho fundamental sea "consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo"*^[197].

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Legitimación. El peticionario debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental, dada la naturaleza subjetiva de la acción de tutela^[198].

Prueba de la amenaza o vulneración. La amenaza o vulneración a los derechos fundamentales no debe ser hipotética, sino real, es decir, debe estar probada en el expediente.

Objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial. La orden judicial del juez de tutela debe orientarse al restablecimiento del derecho fundamental afectado y *“no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza”*^[199].

Estos criterios materiales de procedencia tienen por objeto establecer pautas relativamente precisas para determinar cuándo, a pesar de la alegación de una violación de derechos colectivos, procede la acción de tutela. Luego de la adopción de la Ley 472 de 1998 la Corte también estableció la importancia de realizar en ese tipo de casos un juicio de eficacia de la acción popular allí regulada. A continuación se explica su alcance.

d. El juicio de eficacia de la acción popular

A raíz de la aprobación de la Ley 472 de 1998, este Tribunal se enfrentó a la necesidad de modular el juicio de eficacia de esta acción constitucional, ya que antes de dicha regulación, justamente por el vacío legal, existían mayores posibilidades de declarar procedente la acción de tutela en tanto la acción popular existente en ese momento podía no ser suficiente para dar respuesta a la afectación de derechos e intereses colectivos. Ello incluso fue reconocido por la Corte al

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

señalar, en la Sentencia T-1451 de 2000, que debía tenerse en cuenta *“la inexistencia de un medio judicial diverso de la acción de tutela para obtener la protección de los derechos fundamentales amenazados, pues la existencia de mecanismos alternos de defensa que puedan ser utilizados y a su vez ser calificados como eficaces para la protección del derecho fundamental, hacen improcedente la acción de tutela”*. Precisamente esta apreciación, resaltó la importancia del juicio de eficacia de la acción popular.

Dicho de otra forma, la Ley 472 de 1998 resaltó la necesidad de definir un juicio de eficacia de la acción popular que reconociera e incorporara el impacto que tenía la nueva regulación en la protección de los derechos colectivos, incluso cuando por su afectación resultaran amenazados los derechos fundamentales. En la Sentencia T-1451 de 2000 afirmó este Tribunal:

“La ley 472 de 1998, plasma un esfuerzo del legislador por desarrollar un mecanismo ágil de protección de los derechos e intereses colectivos de un conglomerado determinado, que los jueces, pero en especial el juez de tutela, no puede pasar inadvertido a la hora de adoptar decisiones en esta materia, pues ella es una respuesta clara, a la ausencia de decisión legislativa que se venía presentando, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y con ella, la consagración de la acción popular como mecanismo constitucional de protección de derechos e intereses colectivos. Pues si bien es cierto que de antaño las acciones populares estaban consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, en especial, a través de la acción del artículo 1005 del Código Civil y, posteriormente en la ley 9ª de 1989, entre otras, se carecía (sic) de un instrumento judicial real e idóneo para su protección.

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Este hecho hizo que, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, los jueces de tutela, a través de sus decisiones, y para resolver casos concretos, suplieran esa falta de decisión legislativa en la materia, extendiendo la protección que de derechos fundamentales estaban obligados a realizar, para cobijar ciertos derechos colectivos que se encuentran en estrecha relación con éstos y que, en últimas, son derechos-prestación que requieren de la actividad del legislador para lograr su efectividad (Sentencia T-406 de 1992) (...)

Se hace necesario entonces, que los jueces analicen con sumo cuidado los casos sometidos a su conocimiento para determinar si la acción procedente es la acción consagrada en la ley 472 de 1998, o la acción de tutela, pues ésta tiene que conservar su naturaleza de mecanismo subsidiario al que debe recurrirse únicamente cuando esté demostrado que, a través del ejercicio de la acción popular no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental que ha resultado lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho de carácter colectivo. Para el efecto, entonces, se hará necesario demostrar que, pese a haberse instaurado la acción popular, ésta no ha resultado efectiva para lograr la protección que se requiere. Igualmente, se podrá hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental” (énfasis añadido)^[200].

Conforme a ello, la Corte precisó la incidencia en el juicio de procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos colectivos cuando su violación implicara al mismo tiempo la afectación de derechos fundamentales. En esa dirección sostuvo que la acción de tutela podría interponerse únicamente cuando, (i) se

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

verifica que con la acción popular no ha sido posible la protección solicitada o (ii) se cumplen los requisitos para concederla como medio transitorio de protección. Destacó además este Tribunal que *“la acción popular se convertirá en el mecanismo idóneo para lograr no sólo el restablecimiento del derecho colectivo, sino los individuales que pueden resultar lesionados, como miembros de la comunidad afectada”*^[201], es decir, que mediante la acción popular pueden protegerse –como ya se ha señalado– no solo derechos colectivos, sino también aquellos fundamentales que resulten lesionados a causa de la afectación de los primeros. En esa misma dirección en la sentencia SU-1116 de 2001 la Corte afirmó:

“A partir del 5 de agosto de 1999, la situación normativamente ha cambiado, pues en esa fecha entró a regir la Ley 472 de 1998, que regula ampliamente las acciones populares. Ese cuerpo normativo, y tal y como esta Corte lo ha destacado, "unifica términos, competencia, procedimientos, requisitos para la procedencia de la acción popular, en aras de lograr la protección real y efectiva de los derechos e intereses colectivos, y con ellos, de los derechos fundamentales que puedan resultar lesionados mediante la afectación de un derecho de esta naturaleza"[4]. En particular, esa ley consagra, en su artículo 25, la facultad del juez, una vez admitida la demanda, e incluso antes de su notificación, de decretar medidas cautelares con el objeto de prevenir un daño inminente o cesar los que se hubieren causado. Igualmente lo faculta para celebrar pactos de cumplimiento para la protección inmediata y concertada de los derechos colectivos afectados, pacto que se constituye en una sentencia anticipada (artículo 27) y se fijan términos perentorios para la práctica de pruebas y la adopción de un fallo definitivo.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Esta breve referencia muestra que en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. En tal contexto, es obvio que la entrada en vigor de esa ley implica que la Corte debe precisar su jurisprudencia en relación con la procedencia de la tutela para aquellos eventos en que la afectación de un interés colectivo implica también la vulneración o amenaza de un derecho fundamental del peticionario, puesto que la Constitución establece con claridad que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (CP art. 86)” (énfasis añadido)^[202].

La referida sentencia de unificación fue enfática en sostener que, además de los cuatro criterios materiales reseñados sobre la procedencia de la acción de tutela (conexidad, legitimación por amenaza o afectación *iusfundamental*, prueba de la amenaza o afectación y efectos de la orden judicial), “*es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario*”^[203].

La jurisprudencia posterior le permitió a la Corte precisar algunos criterios para determinar la procedencia de la acción de tutela. A continuación se enuncian los principales.

Procedencia de la acción de tutela cuando el trámite de una acción popular en curso ha tomado un tiempo considerable. Conforme a este

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

criterio, si ya se ha interpuesto una acción popular dirigida a proteger todos los derechos e intereses colectivos, la acción de tutela es procedente si ha tardado mucho en resolverse y, además, están en riesgo los derechos fundamentales de un sujeto especialmente protegido. Este criterio fue tenido en cuenta en la Sentencia T-343 de 2015^[204], en la cual la Corte encontró acreditados los criterios adoptados en la SU-1116 de 2001 y estimó, además, que el hecho de que el accionante fuera de la tercera edad y haya interpuesto una acción popular, sin que pasados cinco años se hubiere obtenido una respuesta definitiva, justificaban la procedencia de la acción de tutela.

Procedencia de la acción de tutela por el no cumplimiento de una sentencia adoptada en el curso de una acción popular. Según la Corte, procede la acción de tutela si no obstante la adopción de una sentencia favorable del juez popular, la providencia no ha sido cumplida y los derechos fundamentales relacionados con los derechos colectivos se encuentran en un riesgo grave e inminente. Este criterio fue utilizado en la Sentencia T-197 de 2014^[205], en la que se afirmó que *la acción popular no era eficiente*, pues a pesar de existir pronunciamiento judicial en firme en el proceso de la acción popular, la orden no se había cumplido. En esta misma línea, la Sentencia T-622 de 2016^[206] sostuvo que se cumplía con el requisito de subsidiariedad, pues, por un lado, existía afectación a derechos fundamentales de comunidades étnicas y, por otro, porque pese a que ya se habían interpuesto acciones populares que habían resultado favorables, sus órdenes no se habían cumplido. En efecto, estas últimas que se dirigían a la protección de los derechos colectivos habían sido impartidas con más de un año de anterioridad.

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Procedencia de la acción de tutela cuando, a pesar de alegar la violación simultánea de derechos colectivos y fundamentales, se evidencia una violación del derecho fundamental independiente del derecho colectivo. La Corte Constitucional ha considerado que debe evaluar si en realidad la violación al derecho fundamental alegada se vincula con un derecho colectivo, pues de no ser el caso, ha considerado procedente la acción de tutela. En la Sentencia T-099 de 2016^[207] la Corte declaró procedente la acción de tutela argumentando que *“la acción popular no es la herramienta idónea para proteger la vulneración de los derechos de los accionantes, pues: (i) existe una vulneración grave y directa de los derechos fundamentales a la intimidad y a la tranquilidad, (ii) la afectación de estos derechos se sigue presentando con el paso del tiempo, al punto de que después de 10 años la vulneración es latente, y (iii) se busca proteger derechos fundamentales, los cuales no son susceptibles de ser amparados a través de la acción popular”*.

Procedencia de la acción de tutela cuando, por las circunstancias del caso, exista necesidad de ofrecer una respuesta judicial rápida por la presencia de sujetos de especial protección constitucional. Ha considerado este Tribunal que debe valorar si los derechos fundamentales amparados y superpuestos a los derechos colectivos se predicen de sujetos de especial protección constitucional. En la Sentencia T-306 de 2015^[208], destacando especialmente que los derechos fundamentales en riesgo eran de niños quienes *“están arriesgando su vida diariamente al cruzar por las estructuras existentes y habilitadas para el paso, mientras las obras de los puentes se concretan”*, resolvió declarar la procedencia y amparar sus derechos ordenando la construcción del puente que atravesaba la quebrada Las Verdes del municipio Belén de los Andaquíes, Caquetá. Adicionalmente, la Sentencia T-218 de 2017, también declaró

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, pese a que las accionantes contaban con la acción popular, porque existía un *riesgo inminente* en tanto los niños no tenían agua suficiente^[209]. Asimismo, la Sala consideró que el riesgo era grave por la estrecha relación existente entre el suministro de agua y la vida.

Improcedencia de la acción de tutela cuando la controversia suscita un debate probatorio especialmente complejo. Asimismo, este Tribunal ha advertido que le corresponde evaluar la naturaleza del debate probatorio que suscita el caso. En esa dirección si la controversia es particularmente compleja, su desarrollo -atendiendo el régimen previsto en la Ley 472 de 1998- debe producirse en el marco del proceso a que da lugar la acción popular. Este criterio fue utilizado en la Sentencia T-362 de 2014, en la que la Corte examinaba la solicitud de protección de los derechos fundamentales al agua potable, salud y a la vivienda digna, debido a que el uso de explosivos en la extracción de material en el desarrollo de actividades mineras, perjudicaban -según indicaban los accionantes- las viviendas ubicadas en sus alrededores. La Corte consideró la complejidad probatoria para declarar la improcedencia advirtiendo que en la acción popular era posible emprender ese análisis haciendo posible enfrentar las diferentes dudas técnicas sobre la afectación a derechos e intereses colectivos^[210].

En suma, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 472 de 1998, el estudio de procedibilidad de la acción de tutela en los casos de perturbación de derechos colectivos adquirió ciertas particularidades debido a que dicha ley contiene una regulación amplia y detallada de la acción popular. La mayoría de casos en los que la Corte admitió la procedencia de la acción de tutela tenían alguna de las siguientes características: (i) existía una acción popular que ya había sido

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

decidida y se encontraba en firme, pero resultaba inefectiva, pues no se cumplía con lo ordenado (T-197 de 2014 o T-622 de 2016); (ii) existía un sujeto de especial protección constitucional, como los niños o personas de la tercera edad (T-306 de 2015 y T-218 de 2017) o (iii) se buscaba proteger un derecho fundamental cuya protección no podía ser alegada en la acción popular (T-099 de 2016). En muchos otros casos, la acción de tutela fue declarada improcedente, ya que después de la Ley 472 de 1998, el análisis de subsidiariedad resultó más exigente por existir un régimen legal que garantizaba la efectividad de dicha acción constitucional.

CASO CONCRETO

Como primer aspecto precisa este Juzgado que para que la acción de tutela sea procedente se requiere el estudio del cumplimiento de los requisitos de legitimación por activa; legitimación por pasiva, trascendencia iusfundamental del asunto, evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez) y el agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad), está última contemplada en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

Es decir que, en principio la acción de tutela es improcedente cuando existe otro medio de defensa judicial para la protección de los derechos de los ciudadanos, a menos que, se concluya que ese mecanismo no resulta eficaz ni idóneo, dada la presencia de una amenaza u ocurrencia de un perjuicio irremediable que esté debidamente probada, momento a partir del cual se activa el estudio de la acción constitucional en aras de verificar la vulneración de los derechos fundamentales.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

De acuerdo a lo anterior, para que proceda este medio privilegiado de protección se requiere que dentro del ordenamiento jurídico colombiano no exista otro medio de defensa judicial que permita garantizar el amparo deprecado, o que existiendo este, se promueva para precaver un perjuicio irremediable caso en el cual procederá como mecanismo transitorio.

En atención a ello, los mecanismos ordinarios deben utilizarse de manera preferente, incluso cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental. No obstante, en este caso, se deberá evaluar que el mecanismo ordinario ofrezca una protección “cierta, efectiva y concreta del derecho”, al punto que sea la misma que podría brindarse por medio de la acción de amparo.

Al respecto, en la Sentencia T-007 de 2008 la Corte Constitucional, después de hacer un análisis concentrado de este tema, manifestó lo siguiente:

En aquellos casos en que se constata la existencia de otro medio de defensa judicial, establecer la idoneidad del mecanismo de protección alternativo supone en los términos del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, que el otro medio de defensa judicial debe ser evaluado en concreto, es decir, teniendo en cuenta su eficacia en las circunstancias específicas que se invoquen en la tutela. Por tal razón, el juez de la causa debe establecer si ese mecanismo permite brindar una solución “clara, definitiva y precisa” a los acontecimientos que se ponen en consideración en el debate constitucional, y su habilidad para proteger los derechos invocados. En consecuencia, el otro medio de defensa judicial existente debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

En el mismo pronunciamiento jurisprudencial, se citó la Sentencia T-822 de 2002, según la cual, como criterio de referencia, se deberá tener en cuenta “(a) el objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela y (b) el resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”

Por su parte, en lo que tiene que ver con la procedencia de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos, de conformidad con lo dispuesto en reiterada jurisprudencia, la acción de tutela no procede, por regla general, para la protección de los derechos colectivos, frente a los cuales el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto mecanismos especiales, fundamentalmente la acción popular, medio constitucional específico para amparar derechos e intereses generales. Efectivamente, la Constitución prevé en el artículo 88 que los derechos colectivos podrán ser amparados mediante acciones populares, reguladas en la Ley 472 de 1998.

Ahora, de la previsión contenida en el inciso final del artículo 86 superior, “... o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo...”, como en el presente caso, frente a lo cual se debe constatar si se presenta conexidad con la afectación de derechos fundamentales, en cuanto es trascendente que del atentado contra bienes colectivos derive también en la vulneración o amenaza individual, o a un grupo concreto, lo cual ha llevado a la jurisprudencia a determinar unas reglas de ponderación, como criterio auxiliar, que el juez puede tener en cuenta para eventualmente conceder una tutela, desarrolladas entre otras en la sentencia SU-1116 de octubre 24 de 2001, así:

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

“1. Que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.

2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.

3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas, sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.

4. La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza.”

En este sentido, en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha establecido que la acción de tutela es un medio de protección de carácter residual y subsidiario que puede utilizarse frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa o, existiendo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (Sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, T-135 de 2015, T-379 de 2015, T-291 de 2016, T-100 de 2017 y T-651 de 2017).

En ese orden y para abordar el requisito de subsidiariedad, lo primero que debe hacer el Despacho es determinar si con las situaciones

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

fácticas y las documentales existentes en el plenario, se demuestra que el juez de tutela tiene competencia para conocer del presente asunto pues de lo contrario, la acción constitucional se tornaría improcedente.

En el caso concreto, la parte actora en su condición de habitantes de la comunidad vallenata aducen la vulneración de los derechos fundamentales al ambiente sano, disfrute de espacio público y debido proceso administrativo, presuntamente vulnerados por la parte accionada por la construcción del proyecto denominado Pavimento en concreto rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, Avenida del Rio o vía paisajística Parque Guatapurí adelantado a través del proceso de licitación pública LOP-SIN-0003-2025, cuyo objeto es la construcción de pavimento rígido y espacio público del anillo vial circunvalar, avenida del rio o vía paisajística Parque Guatapurí en el municipio de Valledupar por valor de \$146.017.962.945 y un plazo de ejecución de 24 meses, consistente en la construcción de una doble calzada de 42,40 metros desde la glorieta de la Pilonera Mayor hasta la proyección de la Avenida Aeropuerto en la zona sur de la ciudad, incluyendo obras hidráulicas, redes húmedas, espacio público, zonas verdes, andenes y una cicloruta con el objetivo de mejorar la conectividad urbana e interregional, adjudicado a un contratista el 25 de septiembre de 2025.

Ahora bien; lo que observa el Despacho es que, para resolver de fondo el problema jurídico derivado de tales situaciones de presunta vulneración de derechos, resulta necesario determinar cuál es el tratamiento que previó el legislador para responder de manera idónea y oportuna a tales requerimientos, encontrándose que existe un ámbito diferenciado de protección que la Constitución adscribe a la

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

acción de tutela y a las acciones populares. En este sentido, el artículo 88 de la norma superior establece la acción popular, que fue regulada por la Ley 472 de 1998, como mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos.

El artículo 4° de la precitada Ley 472 de 1998, relaciona los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos por acciones populares, entre los que se encuentran los atinentes al goce de un ambiente sano; 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.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional, ha precisado las diferencias entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. De esta manera se ha definido el derecho colectivo como “el interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye, motivaciones meramente subjetivas o particulares”.¹ En el mismo sentido indicó que, “los derechos colectivos se caracterizan por que son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no puede escurrir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva que trasciende el ámbito interno”².

Frente al caso concreto, esta Judicatura observa en primer lugar que, de las diferentes pruebas aportadas al diligenciamiento e inclusive de lo manifestado por la parte accionante, se acredita que el objeto de

¹ Corte Constitucional, sentencia C-215 de 1999.

² Corte Constitucional, sentencia C-377 de 2002.

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

sus solicitudes es la preservación del medio ambiente y la salvaguarda de los intereses de la comunidad valduparense y zonas aledañas.

Lo anterior se logra acreditar entre otros, mediante la manifestación realizada por los accionantes al señalar que: “los habitantes de los once (11) barrios ubicados en la margen derecha del Río Guatapurí se ven directamente afectados por el proyecto ya que la construcción de la vía comprometerá el acceso al espacio público, aumentará el riesgo de inundaciones y afectara la calidad de vida en la zona; que el río está ligado a la mitología de los pueblos kankuamo y wiwa y a la tradición vallenata y cualquier intervención debe respetar derechos colectivos al paisaje, al ambiente sano y a la consulta previa libre e informada ya que en la cuenca coexisten resguardos indígenas (Arhuaco, kogui, kankuamo) que ocupan más del 40% del área y que la adjudicación del contrato y el proceso de selección de la interventoría en caso de adjudicarse generaran un perjuicio irremediable al ambiente, al espacio público y al interés general al comprometer la integridad del ecoparque y aumentar el riesgo de inundaciones”.

De esta manera, considera este Despacho que dichos presupuestos no se configuran como amenazas concretas a derechos subjetivos e individualizados, sino por el contrario se constituyen en amenazas contra derechos de carácter general pertenecientes a toda la comunidad municipal, esto sin perjuicio de que también puedan generar una afectación simultánea a los actores.

Lo anterior teniendo en cuenta que la parte accionante no allegó ningún tipo de prueba que permitiera acreditar el perjuicio de inundación y contaminación por ella alegada, no adjuntó ningún tipo

Proceso:	Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado:	20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia:	Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante:	Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada:	Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

peritaje, informe o estudio que diera cuenta de los daños ocasionados o que pudieran ocasionarse con el mencionado proyecto Avenida del Río o vía paisajística Río Guatapurí, ni proporcionó algún medio técnico o científico de conocimiento que permitiera establecer el grado de afectación en el Río Guatapurí o el perjuicio irremediable que acarrea la situación controvertida, no encontrando viable este Juzgado emitir orden de protección basado únicamente en la interpretación que hizo el A quo acerca de la superposición de mínimo 4 puntos del trazado de la Avenida del Río sobre la cota de inundación del Río Guatapurí, pues el mismo funcionario de instancia reconoce que dicha aproximación está lejos de configurarse en un argumento técnico a detalle.

Frente a este punto, recuerda el despacho que, por regla general, la carga de la prueba corresponde a las partes, quienes deben acreditar los hechos que invocan a su favor y que sirven de base para sus pretensiones. Este deber, conocido bajo el aforismo “onus probandi”, exige la realización de ciertas actuaciones procesales en interés propio, como la demostración de la ocurrencia de un hecho o el suministro de los medios de pruebas que respalden suficientemente la hipótesis jurídica defendida. De ahí que, de no realizarse tales actuaciones, según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, el resultado evidente sea la denegación de las pretensiones.

Ahora bien; es importante clarificar que si en gracia de discusión existiera duda sobre si el derecho que persiguen proteger los accionantes es de carácter subjetivo e individual o colectivo, habría que analizar los cuatro criterios dispuestos por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia SU1116 de 2001, para determinar la procedencia de la acción de tutela, los cuales son 1. La

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

conexidad; 2. La legitimación; 3. La prueba de la amenaza o vulneración y; 4. El objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial.

Frente a ello advierte el despacho con facilidad que, por los motivos previamente expuestos el caso concreto no superaría el requisito de la prueba de amenaza o vulneración a los derechos fundamentales, pues tal y como se señaló, la parte accionante no aportó el material probatorio suficiente que permitiera demostrar que la transgresión de derechos no es hipotética, sino real y que se encuentra debidamente probada en el expediente. De manera que los criterios materiales de procedencia permiten establecer que, en efecto, en este caso, la alegación de una violación de derechos colectivos no deriva en la procedencia de la acción de tutela.

En ese orden de ideas, para la situación en concreto, la tutela no tiene la virtualidad de desplazar los otros mecanismos de defensa previstos en la legislación, en este caso la acción popular, pues el carácter subsidiario de la tutela implica para el interesado poner en funcionamiento todo el andamiaje jurídico de defensa de sus derechos, previa radicación de esta acción constitucional, debido a que la omisión de algún medio de defensa podría devenir en la improcedencia de este mecanismo excepcional.

Así, en sano criterio de este Despacho, la tutela no cumple el requisito de subsidiariedad, y en ese sentido la acción constitucional no sería el mecanismo idóneo para resolver el conflicto al desbordar su ámbito de aplicación. La subsidiariedad consiste precisamente en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales, pues eso sería tanto como desconocer que la

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaría de Infraestructura Departamental

Constitución y la ley estipulan una serie de mecanismos judiciales igualmente eficaces e idóneos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos. De manera que la acción de tutela sólo puede utilizarse cuando se han agotado los mecanismos de protección que el ordenamiento jurídico ha dispuesto para la protección idónea y eficaz de los derechos fundamentales.

Precisa este Juzgado que tal declaratoria de improcedencia hace incensario pronunciarse respecto de las pretensiones planteadas por los accionantes. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T-125 de 2021 explicó que:

“ (...) negar la acción de tutela implica un análisis de fondo de la vulneración, mientras que formular la improcedencia supone la ausencia de los presupuestos procesales indispensables para que el juez pueda adoptar la decisión sustancial (legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad); de forma que, ante la falta de dichos requisitos lógico-jurídicos, el fallador debe abstenerse de evaluar los elementos de la trasgresión y declarar la improcedencia. En este orden de ideas, toda vez que en este caso los jueces de instancia consideraron que no se satisfacía uno de los presupuestos procesales -la subsidiariedad-, no se debió haber "negado" la acción sino "declarado su improcedencia".

Sin embargo, encuentra pertinente indicar que considera acertado el pronunciamiento de improcedente que hizo el A quo respecto a cada una de las pretensiones planteadas por los accionantes, después de haber declarado procedente el estudio de las mismas considerando que en el presente caso la vulneración del derecho a gozar de un ambiente sano tiene repercusiones sobre otros derechos y principios constitucionales que, tanto el texto de la Constitución como la

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

jurisprudencia de la Corte, reconocen como fundamentales, tales como el derecho a la salud, integridad física y el principio a la dignidad humana, reconocido como un principio fundamental en el artículo 1° de la Constitución, alejándose eso sí, de la orden de amparo emitida, la cual valga resaltar realizó en uso de las facultades extra y ultra petita, basándose en la posibilidad de deterioro ambiental a la principal fuente hídrica y de vida del municipio de Valledupar.

En consecuencia, ante la existencia de otro medio de defensa judicial, revocará la decisión emitida por el A quo y en su lugar declarará improcedente la acción de tutela instaurada por los señores Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio.

DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Valledupar Cesar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia emitida por el Juzgado Décimo Penal Municipal con Función de Conocimiento de Valledupar de fecha 08 de octubre de 2025, que amparó los derechos fundamentales a un ambiente sano y a la vida de los señores Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis León Mendoza, Luis Fernando Padilla Perez, Rodolfo Quintero Romero y

Proceso: Acción de tutela -Segunda instancia-
Radicado: 20001-40-09-010-2025-00346-00
Procedencia: Juzgado Décimo Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Valledupar
Demandante: Alfredo Quintero García, Daniel Alberto Daza Arias, Wilson Pérez Ascanio, Eudis de León Mendoza, Luis Fernando Padilla Pérez, Rodolfo Quintero Romero y Hernando José Dangond Osorio
Demandada: Gobernación del Cesar - Secretaria de Infraestructura Departamental

Hernando José Dangond Osorio, y en su lugar declarar improcedente la acción de tutela por las razones que han quedado expuestas precedentemente.

Segundo.- Notifíquese este fallo por el medio más expedito.

Tercero.- Ordenar que, ejecutoriada esta sentencia, se envíe el expediente dentro del término indicado en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, a la Corte Constitucional para su eventual revisión, previa información de lo decidido al Juez de primera instancia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ZAÍA PALMERA ARQUEZ

Juez