



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN CIVIL**

**JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ**  
**Magistrado ponente**

**STC14908-2014**

**Radicación n.º 11001-22-03-000-2014-01207-02**

(Aprobado en sesión de veintinueve (29) de octubre de dos mil  
catorce)

Bogotá, D. C., treinta (30) de octubre de dos mil  
catorce (2014).

Se decide la impugnación formulada frente al fallo proferido el 16 de septiembre de 2014, por la **Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá**, dentro de la acción de tutela promovida por la **Procuraduría Veintisiete Judicial Ambiental y Agraria** en representación de «83 mujeres campesinas cabezas de hogar, desplazadas por la violencia» contra el **Incoder**, la **Corporación Autónoma Regional de Quindío**, la **Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación de Víctimas** y el **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**, a cuyo trámite fue vinculado el **Ministerio de Ambiente**.

## **ANTECEDENTES**

1. La actora reclama la protección de las prerrogativas esenciales a la igualdad, mínimo vital y «*estabilización económica*», presuntamente vulneradas por las autoridades accionadas (fl. 1, cdno. 1).

En consecuencia, solicita que se ordene: a) al Incoder que «*realice el acompañamiento para la reformulación del proyecto productivo MD1-QUI-10, teniendo en cuenta las características y condiciones de la población (...), su vocación, capacitación y tiempo de aprendizaje*», que proceda a «*implementarlo de forma inmediata, sin dilaciones y en el menor tiempo posible (...)*», y que en caso que no sea posible su desarrollo, disponga «*la reubicación inmediata de las madres cabeza de familia, con el fin de garantizar su estabilidad socio-económica (...)*»; y b) a la Corporación Autónoma Regional del Quindío «*dar los lineamientos ambientales claros que deben presentarse en el Plan de Manejo Ambiental solicitado para el proyecto productivo, teniendo en cuenta que este plan debe ajustarse a la normatividad vigente a la fecha en que se realizó dicha solicitud (...)*», «*abstenerse de dar más dilación al proceso de determinación de las actividades que se pueden realizar en la zona, basándose en conjeturas y solicitando requisitos que nunca se han establecido para otras unidades de producción en la zona*», «*realizar de inmediato el proceso de zonificación y establecimiento del Plan de Manejo del Distrito Barbas*

*Bremen, de tal forma que no haya incertidumbre sobre las actividades que se pueden adelantar en el predio y bajo qué condiciones»; y que sea vinculado el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social «con el fin de garantizar a las 83 madres cabeza de familia el suministro inmediato de ayuda humanitaria de emergencia, en especial arriendo y alimentos, mientras se logra la estabilización socioeconómica en el predio La Florida» (fls. 10 y 11, cdno. 1).*

2. La accionante sustenta la queja constitucional, en síntesis, así:

2.1. En el año 2011 el Incoder emitió la Resolución No. 0698 de 2011 a través de la que dio apertura a una convocatoria pública para el otorgamiento de un «*subsidio integral para la compra de tierras a la población campesina, víctimas de desplazamiento, mujeres víctimas del desplazamiento, negros, indígenas, ROM, profesionales y expertos en las ciencias agropecuarias*», la que se componía de tres fases: la primera de presentación de los requisitos mínimos de los aspirantes y los predios; la segunda consistía en la visita técnica del predio y el otorgamiento del concepto de viabilidad para solicitar el proyecto productivo, avalúo comercial y plano topográfico; y la tercera en la adjudicación del subsidio, previa verificación de los requisitos (fl. 1, cdno. 1).

2.2. En la aludida convocatoria 85 mujeres madres cabeza de familia y víctimas del desplazamiento postularon el

proyecto MD1-QUI-103, con el que pretendían les fuera reconocido un subsidio integral para la compra de los predios «*Hacienda La Cauchera No. 1*», «*Hacienda La Cauchera No. 2*» y «*Hacienda La Cauchera No. 3*» ubicados en el municipio de Circasia del Departamento del Quindío, ello con el fin de implementar el proyecto de «*invernadero para la producción de tomate y otras hortalizas y la compra de quince (15) vacas tipo leche para completar la unidad productiva por cada familia beneficiaria*» (fl. 2, cdno. 1).

2.3. El referido proyecto fue presentado en la categoría de mujeres víctimas del desplazamiento y el Incoder le dio viabilidad indicando que no se encontraba en las áreas de manejo especial, razón por la que mediante Resolución 012 de septiembre de 2012 adjudicó el mismo por la suma de \$2.723.661.900, de los que \$2.148.658.900 fueron destinados a la adquisición del predio y \$575.003.000 a la implementación del proyecto, siendo la extensión de los predios de 80.003 hectáreas y de cada unidad agrícola familiar 0.96 hectáreas. Con la Resolución 013 de noviembre de 2012, se modificó parcialmente la 012, pues dos de las mujeres fueron excluidas de la lista de beneficiarias.

2.4. Previa adjudicación del subsidio integral, el 1º de octubre de 2009 el Incoder realizó una reunión, a la que asistieron las beneficiarias y la Corporación Autónoma Regional del Quindío con el fin de socializar el proyecto productivo, en la que se les informó que el predio estaba en el Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen, que se estaba adelantando un plan de manejo de la zona y que

todos los proyectos debían ser desarrollados de acuerdo al plan.

2.5. Actualmente la convocatoria se encuentra en la fase III, pero la implementación del proyecto se encuentra suspendida porque la Corporación Autónoma Regional del Quindío no ha definido los requisitos ambientales que las beneficiarias deben cumplir para adelantar el proyecto en la zona.

2.6. El 2 de febrero de 2013 el Incoder le solicitó a la Corporación que le brindara los lineamientos que debían observarse para la ejecución del proyecto, y el 11 de marzo siguiente, en respuesta esta entidad le informó que necesitaba una licencia ambiental y le explicó los requisitos para la misma. El 13 de diciembre de ese mismo año el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios le pidió a dicha Corporación, entre otras cosas, que le remitiera el plan de manejo ambiental, el acto administrativo que lo adopta y los requisitos que deben cumplir las beneficiarias del proyecto, y dicha autoridad le contestó, en síntesis, que el plan de manejo estaba en revisión y validación interna, y que no encontró procesos de licenciamiento ambiental para el Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen.

2.7. Las referidas madres cabeza de familia presentaron un derecho de petición el 6 de mayo de 2013 ante la Unidad de Reparación y Atención Integral de Víctimas con el fin de solicitar su acompañamiento integral hasta que se encuentren en condiciones de auto sostenimiento, y el 4 de

junio siguiente elevaron otra petición ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deprecando la prórroga de la ayuda humanitaria para el sostenimiento de sus hijos y gastos de transporte al predio.

2.8. El 8 de enero de 2014 la Corporación Autónoma Regional del Quindío le solicitó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible un concepto técnico sobre la necesidad de la licencia del proyecto productivo. Sin embargo, dicha Cartera no ha brindado respuesta.

2.9. Se efectuó una reunión entre el Incoder y la Procuraduría en la que el Director Territorial del Incoder manifestó que contrató a diferentes profesionales para la elaboración del plan de manejo ambiental; una de las mujeres le presentó carta al Presidente de la República para comunicarle la situación por la que atraviesan; y la Procuraduría Judicial después de efectuar una visita interadministrativa determinó que la situación no ha tenido avance en los temas estructurales impidiendo la estabilización socioeconómica de las madres cabeza de familia.

2.10. Se transgreden los derechos invocados con la actuación del Incoder *«al cometer ciertas imprudencias y errores al adquirir un predio que a pesar de tener toda la aptitud para la implementación de un proyecto productivo (...) se encuentra catalogado dentro de una zona de especial protección ambiental»*, ignorándose que *«lo más probable al momento de la ejecución de cualquier proyecto (...) iba a estar*

*rodeado de circunstancias que llevaran a su dilatación y demora para su efectiva implementación»; y tampoco tuvo presente los altos riesgos de pérdida que se producirían al implementar el proyecto a gran escala, pues «no se puede promover la ejecución de un proyecto con un alto porcentaje de riesgo a un grupo de madres cabeza de familia, que aunque tengan condición de campesina, no tienen el conocimiento y capacitación en el manejo de unidades intensivas de producción», ni las calidades y condiciones. La Corporación Autónoma Regional no tenía claros los parámetros ambientales, la zonificación y los requisitos que deben cumplir los proyectos (fl 21, cdno. 1).*

2.11. La Corporación acusada no exige ningún requisito a quienes desarrollan actividades y pretenden la explotación y el uso de predios en el Distrito, razón por la que son discriminadas por pedirles licencias ambientales; no valora que tienen especial protección constitucional; propone que el proyecto sea desarrollado contando con una etapa de aprendizaje *«con máximo dos (2) invernaderos y dado además la posibilidad de diversificar en el tiempo con otros productos. Asimismo la propuesta de ganado de leche es ambiciosa frente al número de cabezas por hectárea a manejar»,* pues en el caso de adelantarlo como está formulado *«puede fracasar y ocasionar se pierda la inversión del Incoder, llegando esto a constituir un detrimento patrimonial (...) y la omisión al deber función de estabilización socioeconómica efectiva a los desplazados»* (fl. 29, cdno. 1).

3. En respuesta a la demanda de tutela, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder- indicó que dentro de sus competencias ha efectuado el acompañamiento requerido, sin que dentro de sus atribuciones esté la de reformular el proyecto productivo de forma inmediata ni mucho menos la reubicación deprecada; que el 18 de julio de 2013 desembolsó el subsidio de \$575.003.000 para la implementación del proyecto en la cuenta bancaria de las beneficiarias, la que es controlada por el Director Territorial del Quindío, por lo que ellas pueden utilizar esos dineros una vez la Corporación Autónoma Regional del Quindío entregue los términos del plan de manejo ambiental; que el componente ambiental de la evaluación emitida fue efectuado en concordancia con la documentación establecida, los parámetros de ubicación, conservación del medio ambiente, requerimientos de planes de manejos en concordancia con los certificados de uso permitido de suelos expedidos por el Municipio de Circasia y por la referida Corporación Autónoma, entre otros; que considera injustificada la posterior exigencia de la CRQ de obtener licencia ambiental cuando el proyecto a implementar no tiene la característica ni la naturaleza técnica de pretender la expansión de la frontera agropecuaria; que no tiene fundamento desconocer el informe técnico oficial del año 2011 del Subdirector de Ejecución de Políticas Ambientales de la aludida Corporación Regional en el que manifestó la viabilidad para implementar el proyecto considerando que en el predio y su sector aledaño ya estaba consolidada una preexistencia de explotación ganadera; que mediante oficio de 6 de mayo de 2014 reiteró a la CAR la entrega del predio, para lo cual ha puesto en



disposición de las beneficiarias un equipo de profesionales para brindar apoyo técnico y las ha capacitado a través del Sena; que ante la *«injustificada demora por parte de la CRQ para la entrega de los términos de referencia (...) no sólo se está incurriendo en incumplimiento de su propio concepto técnico (...), sino también (...) en la vulneración del derecho fundamental a la igualdad, al trabajo y a la dignidad»*; y que no tiene legitimación pasiva, ya que lo solicitado no es de su competencia funcional ni misional (fl. 244, cdno. 1).

Agregó que el Ministerio de Medio Ambiente, dando respuesta a una consulta efectuada por la Corporación Autónoma del Quindío sobre la posibilidad de permitir la implementación del proyecto productivo en el predio, indicó que el proceso de licenciamiento ambiental es independiente del de otorgamiento del subsidio de tierras, por lo que su análisis debe estudiarlo a la luz de las normas sobre licenciamiento, que el Código de Recursos Naturales prevé la creación de planes de manejo de los distritos y que es posible realizar las actividades descritas en los Distritos de Conservación de Suelos, pues las mismas no son incompatibles con los usos permitidos; que la CRQ *«es la entidad que se ha constituido en claro obstáculo para la materialización del derecho adquirido por las beneficiarias»*; que los predios ofertados en la Convocatoria son aptos para las actividades permitidas dentro del Distrito de Conservación, las que deben regularse en el plan de manejo; que es injustificada la solicitud de licencia ambiental cuando no pretende la expansión de la frontera agropecuaria, ni la instalación de una estructura que produzca deterioro grave a

los recursos naturales renovables o medio ambiente; y que ante el Juzgado Trece Civil del Circuito cursa una tutela en su contra por los mismos hechos (fl. 36, cdno. 3).<sup>1</sup>

La Corporación Autónoma Regional del Quindío señaló que el área natural protegida tiene una importancia ambiental superlativa para la conservación; que el accionante transcribe un concepto que dio el Incoder en el 2011 *«pero su contenido material tiene un contenido que se aparta de la realidad (...)»*; que en dicho documento indicó que el predio estaba ubicado en el Distrito de Conservación de Suelos de Barbas Bremen, es decir, el Incoder conocía de la ubicación del mismo, mientras que la entidad no estaba enterada de las particularidades del proyecto ni del uso que se pretendía dar al suelo; que desde esa fecha el Incoder conocía de la especial protección que tienen esos predios; que desconoce la prohibición del artículo 29 del Decreto 2000 de 2009, pues la protección de las personas no puede ser a costa de la generación de un impacto ambiental; que a la fecha el plan de manejo del Distrito de Conservación está *«debidamente formulado»* y en proceso de validación al interior de la CRQ; que no ha dejado de dar lineamientos, puesto que su posición siempre ha sido la misma; que no ha dilatado ningún proceso; que no se puede expedir un plan de manejo para la intervención del predio si la actividad a desarrollar no es compatible con el mismo *«y menos cuando aparentemente el contrato suscrito tiene un objeto ilícito»*; y

---

<sup>1</sup> Se trata de la misma solicitud de resguardo objeto de esta providencia, de la cual conoció inicialmente el Juzgado citado antes de que el Tribunal Superior de Bogotá declarara la nulidad de lo actuado por falta de competencia y asumiera su conocimiento en primera instancia.

que ha acatado el principio de legalidad (fls. 283 y 284, cdno. 1).

Añadió que no pretende que sea suspendida la ejecución del proyecto de las madres campesinas, pero tampoco «*puede otorgar términos de referencia para un proyecto que no resulta compatible con la destinación de un área protegida*»; y que ha buscado la forma de coadyuvar el proceso enviando solicitudes de conceptos al Ministerio de Ambiente, pero las mismas no han sido contestadas (fl. 58, cdno. 3).

La Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas refirió que la generación de ingresos para la población desplazada corresponde a todas las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas; que deben acudir a las diferentes instituciones para acceder a la oferta institucional; que la entidad no se encuentra legitimada para controvertir la pretensión elevada por la accionante al no ser competente para la asignación de subsidios integrales para la compra de tierras para la población campesina y desplazada; que no puede establecer, reconocer ni gestionar los beneficios que otorga la ley a las familias representadas por la Procuraduría por ser indeterminadas; que solicita que requiera a la Delegada para que allegue la identificación de las prohijadas con el fin de determinar su inscripción en el Registro Único de Víctimas y de ser procedente iniciar los trámites administrativos para la entrega de la ayuda humanitaria

solicitada; y que no ha vulnerado ningún derecho, por lo que solicita su desvinculación de este trámite.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó que carece de legitimación pasiva; que la Ley 99 de 1993 estableció que todas las Corporaciones Autónomas Regionales tendrían por objeto la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente, además otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales, entre otras, las que deben cumplirse autónomamente, sin que el Ministerio sea el superior jerárquico de las mismas o le corresponda responsabilidad alguna.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social señaló que no existe legitimación pasiva en tanto que *«no se tiene la competencia ni atribución judicial para el componente de la ayuda humanitaria de emergencia»*, pues ello recae en la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de la Violencia y el ICBF (fl. 52 vto., cdno. 1).

La Asociación Agropecuaria de Mujeres Madres Cabeza de Hogar Víctimas del Desplazamiento Forzado y otras Tipificaciones del Municipio de Circasia, integrada por las 83 madres cabeza de familia beneficiarias del proyecto, refirió que son conocedoras de las acciones que ha emprendido la Procuraduría Delegada; que no fueron ellas las que *«desconociendo los alcances de la propuesta elaboraron el proyecto, fue el Incoder quien cuenta con todo el conocimiento*

*técnico y la capacidad institucional, quienes elaboraron el proyecto productivo y dieron concepto de viabilidad», por lo que esa entidad debía prever los riesgos del mismo y en caso de no ser viable formular uno que garantizara sus derechos; que no ha sido posible la elaboración del plan de manejo, pues la CRQ no ha definido claramente los requisitos ambientales; que son jefes de hogar; que la CAR no tiene el plan de manejo a pesar de llevar años haciéndolo; que no puede trasladarse «la ineficiencia de las accionadas a (...) las víctimas»; viven en condiciones indignas, sin ingresos, sin empleo, sin seguridad social y sin techo propio; el Estado debe cumplir con la atención diferencial y especial que requieren; que si es necesario sea reformulado el proyecto de acuerdo al plan de manejo de la zona; y que los otros medios de defensa judicial no resultan idóneos y eficaces tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado (fl. 396, cdno. 3).*

#### **LA SENTENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal constitucional negó el resguardo al considerar que esta acción excepcional no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las autoridades han establecido; que esta no es la jurisdicción llamada a imponer la realización de actividades de acompañamiento, reformulación, implementación, reubicación, zonificación y establecimiento de plan de manejo del distrito “Barbas Bremen”, más cuando no advierte la configuración de un perjuicio irremediable; que

la peticionaria cuenta con otros mecanismos para alcanzar sus pretensiones «*pues si la implementación del proyecto productivo (...) exige para su consecución la expedición de una licencia y un estudio previo sobre su viabilidad en el lugar en donde se ubican los terrenos, el Título VIII de la Ley 99 de 1993, normativa reglamentada por el Decreto 1753 de 1994*» además «*de contener las ritualidades a seguir para alcanzar la autorización, también describe las formas impugnativas que se pueden emplear (reposición y apelación) en el evento en que no se comparta la decisión adoptada*»; que también puede acudir al juez natural para atacar el acto respectivo o hacer cumplir los mandatos delegados a cada una de esas instituciones; y que no se encuentran vulnerados los derechos de igualdad y mínimo vital (fl. 407, cdno. 3).

### **LA IMPUGNACIÓN**

La accionante impugnó el referido fallo indicando que no fueron estudiadas de fondo las pretensiones de la solicitud de resguardo; que son 83 familias que «*deambulan por las calles del Quindío, esperando a que la Corporación Regional del Quindío (...) viabilice el proyecto productivo*»; que buscan la protección de un derecho fundamental y no colectivo; que son más gravosas las consecuencias del desplazamiento forzado al permitir que siga transcurriendo el tiempo sin obtener respuesta; que no está deprecando que sea verificado el trámite licenciatario sino la omisión administrativa en la que incurrió el Incoder al adelantar un

proyecto sin respeto de la variable ambiental; que es *«palpable la improvisación de la autoridad ambiental del departamento del Quindío, quien primero viabiliza el proyecto productivo y después exige licencia ambiental»*, a pesar de que solo necesita un plan de manejo ambiental; que la actividad propuesta no requiere una licencia ambiental; y que las omisiones de las autoridades no pueden ser trasladadas a los administrados (fl. 590, cdno. 3).

La Asociación Agropecuaria de Mujeres Madres Cabeza de Hogar Víctimas del Desplazamiento Forzado y otras Tipificaciones del Municipio de Circasia también apeló la decisión constitucional reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la tutela y agregando que no cuentan con otro medio de defensa; que este medio es el instrumento adecuado para brindar una protección eficaz, en tanto que requieren medidas urgentes; que si el proyecto no es viable y es necesaria su reformulación o reubicación, ello se debe a la mala asesoría de las accionadas; que sí está demostrado el perjuicio irremediable, ya que están en situación de extrema vulnerabilidad y carecen de todo tipo de recursos; y que las han dejado en el *«limbo administrativo a pesar de la persistencia de la vulneración de [sus] derechos»* (fl. 604, cdno. 3).

### **CONSIDERACIONES**

1. Al tenor del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo singular establecido

para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas, frente a la amenaza o violación que pueda derivarse de la acción u omisión de las autoridades públicas o, en determinadas hipótesis, de los particulares.

También se ha decantado que este instrumento de defensa no fue establecido para sustituir o desplazar las competencias propias de las autoridades judiciales o administrativas, pues, mientras las personas tengan a su alcance medios regulares de defensa judicial o los mismos estén siguiendo su curso normal, no es dable acudir a esta acción constitucional, a menos que la tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y, por supuesto, se observe el requisito de la inmediatez connatural a su ejercicio.

2. En el presente caso, la actora acude a la tutela al considerar transgredidas las prerrogativas esenciales invocadas de sus representadas, con ocasión de la falta de implementación del proyecto productivo del que son beneficiarias estas.

3. De los elementos de convicción obrantes en las presentes diligencias, se advierte que el 15 de abril de 2013 la Corporación Autónoma Regional en respuesta a la solicitud elevada por las accionantes sobre la viabilidad de proyecto productivo en los predios ubicados en el Municipio de Circasia, indicó que se requería de licencia ambiental



para ese tipo de proyectos al interior de las áreas protegidas públicas regionales.

Posteriormente, el 27 de diciembre de 2013 la Corporación convocada le informó al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, que el Plan de Manejo que tiene el Distrito de Conservación de Suelos Barbas Bremen *«responde a un proceso participativo de más de un año realizado con los actores sociales e institucionales con interés e incidencia en el área»* y que se encontraba en revisión y validación interna (fl. 143, cdno. 1).

A su vez, el 8 de enero de 2014 la Corporación Autónoma Regional del Quindío le solicitó un concepto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre si debía o no tramitar el proceso de Licencia Ambiental para permitir el desarrollo del proyecto productivo dentro del Distrito de Conservación de Suelos Barbas – Bremen, preguntándole: 1) ¿es factible adelantar el proceso de licenciamiento ambiental para beneficiarios del Incoder en áreas naturales protegidas al margen de lo establecido en el numeral 29.2.3 del artículo 29 del Decreto 2000 del año 2009?; 2) ¿El proceso de licenciamiento ambiental en las áreas naturales protegidas aplica para todo tipo de proyectos, obras o actividades, con la condición de que se vayan a realizar al interior de las zonas donde el uso sea permitido?; y 3) ¿De pretenderse realizar el proyecto, obra o actividad en zonas donde los usos no son permitidos, no se debería tramitar el proceso de licenciamiento?.

Por lo que el Ministerio de Ambiente contestó el 22 de mayo de los corrientes, entre otras cosas, que la licencia ambiental tiene como finalidad autorizar la ejecución de un proyecto, obra o actividad que de acuerdo con la ley y los reglamentos puedan producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, por lo que tenía que especificar si la construcción de infraestructura de proyectos de invernadero podía llegar a causar los aludidos daños, pues en ese caso debía solicitar una licencia ambiental, o lo contrario se trataría de una actividad enmarcada en los usos permitidos establecidos en el plan de manejo.

El 15 de septiembre de 2014 en respuesta a un derecho de petición elevado por la Procuradora 27 Judicial II Ambiental y Agraria, la CRQ indicó que era necesaria una licencia ambiental por tratarse de un proyecto que requería de una infraestructura y porque sería desarrollado dentro de un Distrito de Conservación de Suelos, precisando que era necesario considerar que existían aspectos como *«la prohibición expresa de adquirir predios en áreas naturales protegidas del SINAP (...), la posible incompatibilidad del uso del suelo (...) con los objetivos y objetos de conservación del Distrito y el alto riesgo que se tendría en la consolidación de una parcelación en suelo rural (...).»*

4. Bajo el anterior contexto, se concluye la procedencia del resguardo impetrado, toda vez que la Corporación Regional del Quindío no ha brindado los lineamientos

ambientales a seguir para ajustar el proyecto al Plan de Manejo Ambiental y por ende establecer si el proyecto puede ser adelantado, y si requiere licencia ambiental o plan de manejo, dejando en indefinición la situación por la que atraviesan las 83 mujeres desplazadas y madres cabeza de familia.

En efecto, la Corporación accionada en la respuesta a esta acción constitucional indicó que a la fecha el Plan de Manejo del Distrito de Conservación está debidamente formulado y en proceso de validación al interior de esa entidad y que no ha dejado de dar los parámetros respectivos, empero, no ha proferido dicho Plan de Manejo Ambiental, lo cual implica la indeterminación respecto al procedimiento que deben adoptar las accionantes.

Es de advertirse que el artículo 47 del Decreto 2372 de 2010 indica que:

*Cada una de las áreas protegidas que integran el Sinap contará con un plan de manejo que será el principal instrumento de planificación que orienta su gestión de conservación para un periodo de cinco (5) años de manera que se evidencien resultados frente al logro de los objetivos de conservación que motivaron su designación y su contribución al desarrollo del Sinap. Este plan deberá formularse dentro del año siguiente a la declaratoria o en el caso de las áreas existentes que se integren al Sinap dentro del año siguiente al registro (...).*

Luego, bajo los anteriores lineamientos, no es de recibo para la Sala que la Corporación Autónoma Regional

del Quindío aún no haya definido el Plan de Manejo Ambiental, concretamente los usos y actividades permitidas en el área protegida<sup>2</sup>, o adelantado las acciones tendientes a dar celeridad al procedimiento que le atañe con miras a establecer la viabilidad definitiva del proyecto productivo de las gestoras en el Distrito de Conservación de Suelos Barbas- Bremen, a pesar de ser su función conforme al artículo 37 del Decreto 2372 de 2010<sup>3</sup> y más cuando el acto administrativo por el que fue homologada el área protegida a la categoría de Distrito de Conservación fue emitido mediante el Acuerdo 012 de junio 30 de 2011, el que en el artículo 5º precisó:

*De acuerdo a lo establecido en el artículo 16 del Decreto 2372 de 2010, los usos permitidos en el Distrito de Conservación de Suelos Barbas- Bremen, serán la restauración, el uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute, de conformidad con las definiciones contenidas en el artículo 35 del Decreto 2372 de 2010, las cuales, deben regularse en el Plan de Manejo que se formule para el área protegida, el cual, debe elaborarse con la participación de los actores sociales del área y su zona de influencia.*

---

<sup>2</sup> Artículo 34 del Decreto 2372 de 2010. Zonificación. Las áreas protegidas del Sinap deberán zonificarse con fines de manejo, a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos de conservación. Las zonas y sus consecuentes subzonas dependerán de la destinación que se prevea para el área según la categoría de manejo definida, conforme a lo dispuesto en el presente decreto y podrán ser las siguientes (...).

Artículo 35 del Decreto 2372 de 2010. Definición de los usos y actividades permitidas. De acuerdo a la destinación prevista para cada categoría de manejo, los usos y las consecuentes actividades permitidas, deben regularse para cada área protegida en el Plan de Manejo y ceñirse a las siguientes definiciones (...).

<sup>3</sup> Artículo 37. *Desarrollo de actividades permitidas.* La definición de la zonificación de cada una de las áreas que se realice a través del plan de manejo respectivo, no conlleva en ningún caso, el derecho a adelantar directamente las actividades inherentes a la zona respectiva por los posibles propietarios privados, ocupantes, usuarios o habitantes que se encuentren o ubiquen al interior de tales zonas.

De esta forma, el desarrollo de las actividades permitidas en cada una de las zonas, debe estar precedido del permiso, concesión, licencia, o autorización a que haya lugar, otorgada por la autoridad ambiental competente y acompañado de la definición de los criterios técnicos para su realización

Todo lo anterior en la medida en que el recuento de hechos plasmados en esta providencia y las contestaciones de las partes se desprende que el proyecto productivo aludido se encuentra suspendido de hecho por la falta de adopción por parte de la CAR del Quindío de la decisión aludida a espacio, con la consecuente prolongación de la situación de virtual indefensión de las mujeres a las cuales el proyecto pretendió beneficiar.

Así las cosas, se concederán dos meses para que adopte el Plan de Manejo Ambiental aludido y establezca como consecuencia del mismo, los términos y el proceso que deben seguir las accionantes. En caso de ser procedente tramitar la licencia ambiental y una vez hayan entregado la documentación requerida para la obtención de la misma, la Corporación accionada deberá decidir lo pertinente de manera pronta habida cuenta de la dilación a que se ha visto sometido el proyecto mencionado en esta providencia.

5. Ahora, respecto de las pretensiones que dirige frente al Incoder para que realice un acompañamiento tendiente a la reformulación del proyecto productivo, a que lo implemente sin dilaciones y a que en caso de no ser posible su desarrollo, disponga la reubicación inmediata de las madres cabeza de familia, se advierte que la tutela es prematura, toda vez que al no haberse adoptado el plan de manejo del área protegida no han sido definidos los usos permitidos ni la viabilidad de la implementación del proyecto en el Distrito de Conservación de Suelos, por lo

que hasta que ello no sea determinado no es viable ordenar la anotada reformulación o reubicación.

Luego, se concluye la inviabilidad del resguardo, por cuanto el juzgador constitucional no puede anticiparse a las decisiones que se adopten en el trámite y que son del resorte exclusivo de las autoridades accionadas, porque invadiría injustificadamente sus privativas funciones y competencia.

6. Finalmente, respecto de la solicitud de vinculación del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social con miras a que les brinde ayuda humanitaria de emergencia, es de advertirse que tal como lo informó dicha entidad, en ella no recae dicha competencia sino en la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a Víctimas de la Violencia, última que informó que no podía reconocer los beneficios que otorga la ley porque no fueron individualizadas las 83 mujeres madres cabeza de familia, y no conoce si se encuentran en el Registro Único de Víctimas.

Luego como no han expuesto sus pretensiones ante dicha autoridad, el resguardo se torna inviable, más cuando la Unidad Administrativa en respuesta de esta acción solicitó que fuera requerida la Procuradora para que allegara la identificación de sus prohijadas y en caso de ser viable, procedería a iniciar los trámites administrativos para la entrega de la ayuda humanitaria solicitada.

7. Por lo anterior, se impone, entonces, revocar el fallo constitucional de primera instancia, y en su lugar, conceder el amparo impetrado.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **REVOCA** la sentencia de fecha y procedencia prenotadas, y en su lugar, dispone:

**CONCEDER** la protección reclamada y ordenar a la Corporación Autónoma Regional del Quindío que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta decisión, defina el Plan de Manejo Ambiental aludido y como consecuencia del mismo establezca los términos y el proceso que deben seguir las accionantes para determinar la viabilidad definitiva del proyecto productivo en el Distrito de Conservación de Suelos Barbas- Bremen, de acuerdo con las consideraciones de esta providencia.

Comuníquese mediante telegrama a los interesados y remítase el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión.

**JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ**

Presidente de Sala

**MARGARITA CABELLO BLANCO**

**ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**

**FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ**

**ARIEL SALAZAR RAMÍREZ**

**LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**