



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO

Magistrada ponente

STL10716-2020

Radicación n.º 90309

Acta n.º 44

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020).

La Sala resuelve la impugnación que interpusieron los **MUNICIPIOS DE VILLAMARÍA – CALDAS, SANTA ROSA DE CABAL y PEREIRA**, las **AGENCIAS NACIONALES DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA**, de **INFRAESTRUCTURA – ANI** y de **MINERÍA – ANM**, el **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – REGIONAL TOLIMA**, las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DE CALDAS – CORPOCALDAS** y del **QUINDÍO – CRQ**, **LA NACIÓN – MINISTERIOS DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** y de **MINAS Y ENERGÍA**, la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA**, la **CONCESIONARIA ALTERNATIVAS VIALES S.A.S., ANGLO**

GOLD ASHANTI, el **INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT**, la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** y la **GOBERNACIÓN DEL TOLIMA** contra el fallo proferido el 13 de octubre de 2020 por la **SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, dentro de la acción de tutela que adelanta **JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS** en nombre propio y *«como agente oficioso [...] de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, al igual que las generaciones futuras de dicha zona»*, contra los recurrentes, **LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRANSPORTE**, las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DEL TOLIMA – CORTOLIMA** y **RISARALDA - CORISARALDA**, trámite al cual fueron vinculadas la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, la **CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA** y **DELEGADA PARA EL MEDIO AMBIENTE**, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN** y **JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA DEL TOLIMA**, la **DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, los **MUNICIPIOS DE IBAGUÉ, MURILLO, CASABIANCA, VILLAHERMOSA, SANTA ISABEL, ARMENIA, SALENTO, MANIZALES y ANZOÁTEGUI**, los **DEPARTAMENTOS DE TOLIMA, QUINDÍO, RISARALDA y CALDAS**, el **INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES – IDEAM**, las **UNIVERSIDADES NACIONAL DE COLOMBIA, TOLIMA, QUINDÍO, CALDAS y TECNOLÓGICA DE PEREIRA**, **MARTHA ADRIANA GONZÁLEZ DUQUE Y JACOBO SANINT ARISTIZABAL, CONTINENTAL GOLD LTDA. HOY**

NEGOCIOS MINEROS S.A., FERNANDO MONTOYA, ALBERTO MURILLO, EUGENIO GÓMEZ, NANCY MORENO GUERRERO y ORO BARRACUDA LTDA.

Se aceptan los impedimentos manifestados por los magistrados Fernando Castillo Cadena y Jorge Luis Quiroz Alemán.

I. ANTECEDENTES

JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS en nombre propio y «*como agente oficioso [...] de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, al igual que las generaciones futuras de dicha zona*», instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la **VIDA, DIGNIDAD HUMANA, AGUA, SALUD, SEGURIDAD SOCIAL, AMBIENTE SANO** y los que denominó «**SANEAMIENTO AMBIENTAL, SEGURIDAD y SOBERANÍA ALIMENTARIA**», presuntamente vulnerados por las autoridades convocadas.

En lo que interesa al presente trámite constitucional, refirió el promotor que el Parque Nacional Natural Los Nevados es un área andina ubicada en la Cordillera Central, entre los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, cuyo ecosistema alberga bosques, humedales, subpáramos, páramos, superpáramos, glaciares, diversidad de flora y fauna, características que le otorgan el mayor grado

de protección ambiental conforme lo prevé el literal A del artículo 329 del Decreto Ley 2811 de 1974 –Código de Recursos Naturales-.

Manifestó que en aquel lugar está ubicado el complejo de humedales «*Lagunas del Otún*», declarado de importancia RAMSAR -«*Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas – Convenio Ramsar ratificado por Colombia mediante la Ley 357 de 1997*»-, por «*los bienes y servicios ambientales que prestan sus ecosistemas a las comunidades humanas y por ser el hogar de muchas especies amenazadas de vegetales y animales*».

Adujo el tutelante que pese a lo anterior, el Parque Nacional Natural Los Nevados es objeto de deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica causada, entre otras razones, por la expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, caza indiscriminada, minería, densidad poblacional y construcción de carreteras 4G, lo que, asegura, sucede por la «*aquiescencia, falta de control, ausencia de coordinación administrativa y omisión de vigilancia de las autoridades ambientales tuteladas*».

Agregó que, en lo que respecta a la deforestación, el ecosistema ha perdido 327 hectáreas de acuerdo con el Reporte de Deforestación del Parque Nacional Los Nevados con corte a 2018. En cuanto a la minería, precisó que aún «*se encuentran vigentes los títulos mineros de códigos EXP y RMN Nos. GLN_094 (18125,82215 mts2) y HEM_097*

(14,08659719) 9; pese a los insoslayables y acreditados daños medioambientales que genera la actividad minera en un ecosistema tan frágil y vulnerable».

Afirmó que resulta preocupante la construcción de carreteras en los parques nacionales naturales, en especial, aquellas catalogadas de cuarta generación, como el Proyecto Vial Cambao – Líbano – Manizales, el cual *«según el Plan de Manejo 2017-2022 (Anexo 1), impactará tangencialmente al PNN Los Nevados, ya que su trazado iría por una zona de amortiguación del área protegida».*

Sostuvo el tutelante que las autoridades convocadas vulneran sus derechos fundamentales y los de sus agenciados, toda vez que no han protegido en debida forma el referido ecosistema, circunstancia trascendental dada su importancia para la comunidad, si se tienen en cuenta que el parque presta los servicios de (i) regulación hídrica y climática, (ii) asimilación –resiliencia- de contaminantes de aire y agua, (iii) formación y protección del suelo, (iv) protección de paisajes y de patrimonio cultural, (v) conservación de la biodiversidad, y (vi) soporte para la infraestructura destinada al ecoturismo y la investigación.

Señaló el promotor que la situación del parque se ha agravado con el cambio climático y las medidas adoptadas para prevenir la propagación del COVID-19, como lo es el consumo del agua para lavado de manos, situación que, a su juicio, impone la intervención del juez constitucional.

Acudió entonces al presente mecanismo de amparo constitucional para que se protejan sus derechos fundamentales y, para su efectividad, solicitó:

[...]

1. Se declare al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano.

[...]

2. Se ordene a las autoridades convocadas realizar un plan estratégico de acción a corto y mediano plazo para reducir los niveles de deforestación y degradación a cero (0) en el Parque Nacional Natural Los Nevados, a través de un Comité Permanente de Seguimiento. Dicha planeación deberá contener compromisos, ejes de acción y fechas concretas de actuaciones de prevención y restauración del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En todo caso, el aludido plan estratégico deberá contar con los conceptos técnicos ambientales y el acompañamiento irrestricto del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, así como el de las Instituciones de Educación Superior Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira. El referido Comité Permanente de Seguimiento al plan estratégico, deberá realizar informes bimensuales ante el Tribunal de conocimiento de la presente acción tutelar, por un término inicial de dos (2) años, sin perjuicio de su ampliación.

3. Solicito se ordene al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA [...] exhorte a las entidades, servidores públicos y particulares que tengan alguna incidencia en el PNN Los Nevados, para que no incurran en conductas similares a las que dieron origen a la presente acción tutelar, en pleno acatamiento de la responsabilidad que les atañe contenida el artículo 8º de la Constitución Política de 1991.

4 Por último, si bien no conforman el extremo procesal pasivo en la presente *litis*, solicito se exhorte a la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para que mediante un programa conjunto investiguen las conductas de las entidades, servidores públicos y particulares que tengan incidencia en el Parque Nacional Natural

Los Nevados, en aras de determinar responsabilidades de tipo penal, fiscal y/o disciplinario por la degradación ambiental acontecida en dicho PNN. Asimismo, en vista a la trascendencia nacional del asunto, solicito se inste al Defensor del Pueblo para que se apersona de la acción de la referencia, con miras a una eventual solicitud de revisión ante la Honorable Corte Constitucional, conforme lo dicta la normatividad vigente [...].

II. TRÁMITE Y DECISIÓN DE INSTANCIA

Mediante proveído de 13 de agosto de 2020, la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué admitió la acción de tutela, ordenó notificar a las accionadas y vinculó a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, a fin de que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción.

Dentro del término concedido, la Procuraduría General de La Nación pidió su desvinculación, pues asegura que no tiene injerencia en los hechos descritos.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que *«no tiene funciones que se relacionen con la protección de los Parques Naturales, ni con la elaboración de un plan para reducir la deforestación y/o degradación en los distintos parques naturales»*.

La Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas señaló que no es la entidad llamada a atender las pretensiones del tutelante debido a que es Parques Nacionales Naturales de Colombia el encargado de la reserva,

delimitación y declaración de los Sistemas de Parques Nacionales Naturales. Adicionalmente, adujo que el presente mecanismo es improcedente, toda vez que la parte accionante cuenta con la acción popular para obtener la protección de los derechos invocados.

La Contraloría General de la Nación informó que en el año 2014 realizó un «*Auditoría Coordinada Internacional sobre Áreas Protegidas Nacionales de América Latina*», en la que realizó una evaluación de las acciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas de conservación de la biodiversidad a nivel nacional, relacionadas con la gestión de las áreas protegidas. Para el caso del Parque Nacional Natural Los Nevados, se establecieron 19 hallazgos administrativos de los cuales 2 tuvieron connotación disciplinaria y fueron trasladados a la autoridad competente.

Igualmente, indicó que realizó auditoría de desempeño de la Corporación Autónoma Regional de Risaralda en la «*Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales en la implementación de la política nacional de Humedales Interiores de Colombia, vigencias 2011 a 2018*», en la cual no se identificaron especies amenazadas o en peligro de extinción en los humedales.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA refirió que no tiene competencia para atender las solicitudes planteadas en la acción de tutela, toda vez que sus funciones están encaminadas a velar porque los proyectos, obras o

actividades sujetos a licencia, permiso o trámite ambiental, cumplan lo previsto en las normas dispuestas para ello.

Afirmó que no vulneró derecho fundamental alguno del tutelante, habida cuenta que, actualmente, no existen proyectos licenciados o en evaluación que se superpongan en el Parque Nacional Natural Los Nevados.

La Procuraduría Judicial II Ambiental y Agraria de Tolima solicitó conceder el resguardo deprecado, toda vez que si bien el actor cuenta con la acción popular para la protección de los derechos invocados, lo cierto es que el perjuicio irremediable al que alude *«no solamente es inminente, sino que actualmente está consumando, pues como lo indicó, las autoridades ambientales permiten sistemáticamente la deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica a causa de actividades antrópicas nocivas para el medio ambiente»*.

La Fiscalía General de la Nación manifestó que no vulneró derecho fundamental alguno del tutelante, toda vez que adelanta el ejercicio de la acción penal de los hechos puestos en su conocimiento, en lo relativo a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente al interior del Parque Nacional Natural Los Nevados.

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI manifestó que a través del contrato APP 008 de 2015, le otorgó a la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S. la financiación, operación, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial

Ibagué – Armero – Mariquita – Honda – Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza, acuerdo en el que se pactó que dicha empresa reduciría el alcance de intervención del proyecto a fin de no generar afectaciones sobre el área de influencia cercana al Parque Nacional Natural Los Nevados; por tanto, pidió la vinculación de tal concesionaria.

Así mismo, solicitó negar el resguardo deprecado, pues asegura que el actor cuenta con la acción popular para obtener la protección de los derechos invocados, hecho que consideró relevante, toda vez que en el Tribunal Administrativo de Caldas cursa un proceso de la misma naturaleza bajo el radicado n.º 17001233300020190042000, en el que se solicitó *«Declar[ar] el área del Parque Nacional Natural de los Nevados, sector del Nevado del Ruiz y Páramo de Letras – La Esperanza, donde queda ubicada la infraestructura natural correspondiente a Volcán Nevado del Ruiz, Cráter de La Olleta, Cerro Gualí, Laguna Negra, el sistema hídrico Gualía – Azufrado y demás cuerpos de agua que interceptan el tramo vial entre el Alto de Ventanas y La Esperanza, es sujeto de derechos»*.

La Nación – Ministerio de Transporte precisó que para el desarrollo del proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales se han tomado las medidas necesarias para evitar afectaciones al Parque Nacional Natural; además, adujo que actualmente se encuentra en curso una acción popular ante el Tribunal Administrativo de Caldas mediante la cual se pretende declarar el área del parque como sujeto de derechos, acción

a la cual se le ha dado un trámite célere al punto que está en etapa de pacto de cumplimiento; por tanto, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por cuanto no es el escenario idóneo para debatir la defensa del derecho al ambiente sano.

La Nación – Ministerio de Minas y Energía afirmó que la acción de tutela es improcedente para proteger derechos de naturaleza colectiva, pues, para ello, está dispuesta la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, máxime cuando el expediente carece de medio de convicción alguno que dé cuenta de la existencia de un perjuicio irremediable que imponga la intervención del juez constitucional.

Sostuvo que la mayoría de las sentencias que han reconocido a la naturaleza como sujeto de derechos y buscan darle un estatus jurídico similar al de los seres humanos, lo han hecho *«sin tener en consideración las concesiones de las cosmovisiones de comunidades étnicas para el caso concreto; por lo que además de no tener una base constitucional, no responden a una visión ecocentrista o biocentrista, pues la mayoría de los argumentos utilizados en estos fallos conducen a la protección de la naturaleza para el servicio de la vida humana y de las generaciones futuras, es decir, una protección que se ubica en el campo del antropocentrismo; y tampoco se han estudiado a profundidad los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en sentencia SU-1116 de 2001 reiterada recientemente en la sentencia T-196 de 2019 sobre la procedencia excepcional de la tutela en casos*

donde se ven involucrados derechos colectivos como la protección del medio ambiente».

Advirtió que no es necesario reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos para proteger el medio ambiente, *«ya que ello no implica en sí mismo, una exclusión de las actividades del sector minero energético en el territorio, sino que las autoridades deberán tener en cuenta esta decisión a la hora de evaluar solicitudes en el marco del desarrollo sostenible para que estén acordes a los postulados de la Constitución Ecológica».*

Resaltó que el promotor carece de legitimación en la causa por activa, en la medida que no señala las razones por las cuales sus agenciados no puede acudir al proceso; asimismo, manifiesta que el promotor no acreditó la manera cómo su *«derecho al ambiente por conexidad está afectado más allá de la colectividad o de sus agenciados».*

La Defensoría del Pueblo Regional Tolima indicó que el actor cuenta con la acción popular para lograr las pretensiones invocadas y que, en todo caso, no allegó ningún elemento de prueba que dé cuenta de las razones por las cuales las personas que representa no pueden acudir personalmente al presente amparo.

La Corporación Autónoma Regional de Risaralda se opuso a la acción constitucional con fundamento en que el actor no demostró que el referido parque sufriera deforestación, degradación, erosión y fragmentación. Por el

contrario, señaló que de la documentación que le suministró el IDEAM se extrae que en los últimos años no se presentaron tales afectaciones en el área protegida.

A la par, manifestó que no acreditó que las personas que representa no están en condiciones de defender sus intereses; que la autoridad ambiental de dicho lugar es Parques Nacionales Naturales de Colombia, y que adelanta la suscripción de un Convenio Interadministrativo entre las 4 Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el páramo para elaborar un plan de manejo de ese ecosistema.

La Agencia Nacional de Minería precisó que, conforme el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, no pueden ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente, tales como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reservas forestales delimitados geográficamente por la autoridad ambiental.

Respecto de la ubicación de los títulos mineros expuestos por el actor, manifestó que el n.º HEM-097 no está vigente y el relacionado con el n.º GLN-094, *«el nivel de superposición entre el título y el Parque es mínimo y casi imperceptible, y por ende, no es cierto que el contrato se encuentre dentro de la zona de protección especial»*.

Con todo, informó que, mediante auto de 30 de septiembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Tolima ordenó la suspensión del referido contrato, medida cautelar que el Consejo de Estado confirmó en proveído de 20 de mayo de 2016; por tanto, considera que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados por el actor.

La Unidad Administrativa de Parques Nacionales de Colombia afirmó que el promotor no acreditó la vulneración de sus derechos, pues asegura que desde el año 2006 se implementan procesos de restauración.

Aseguró que entre los años 2011 y 2013 inició la ejecución del Convenio Humboldt - UAESPNN, lo que permitió adelantar acciones para la ejecución del proyecto de restauración, diseño y establecimiento de alternativas que disminuyan las presiones sobre los valores de conservación en las cuencas altas de los ríos Combeima, Quindío, Campoalegre y Otún del Parque Nacional Natural Los Nevados; que en el 2018 implementó el proceso de restauración del Páramo los Nevados, y que se ejecutó el proyecto [...] *impulso al desarrollo de una estrategia para la transformación de conflictos por uso, ocupación y tenencia al interior del Parque sector vereda el Bosque (municipio de Pereira), cañón del Lagunilla (municipio de Murillo) a partir de acuerdos de conservación en el marco de la restauración ecológica participativa [...]*.

Indicó que en 2019 se formalizó la implementación de un proceso integrado de restauración ecológica pasiva a partir de la construcción de cerramientos y aislamientos del complejo de humedales «*Pantanos del Quindío*»; que frente a la transformación del 5.14% del área protegida producto de actividades agropecuarias y de ganadería ha realizado campañas y programas de educación y uso del suelo con los pobladores, con el fin de no afectar sus actividades propias de supervivencia; de manera tal, que entre 2000 y 2018, se han implementado programas y procesos de restauración ecológica de 14.427 hectáreas.

De otra parte, indicó que, como autoridad ambiental, realiza cerca de 60 recorridos de prevención, vigilancia y control al mes, lo que ha conllevado a la imposición de medidas preventivas y procesos sancionatorios ambientales.

En cuanto a la ocupación de población en el parque, indicó que implementa una estrategia continua para la disminución de impactos, presiones y amenazas sobre los ecosistemas estratégicos de alta montaña y sus servicios a través de procesos de «*Acuerdos de Conservación*», que consisten en la articulación, diálogo y trabajo conjunto con la población local para el cambio de las actividades actuales hacia usos permitidos.

Adujo que, actualmente, el 49,5% del parque cuenta con restricción de movilización debido a la «*Alerta Temprana*

de Inminencia No. 047 de 2019» emitida por la Defensoría del Pueblo, dada la situación de riesgo público en el departamento de Tolima; por tanto, suspendió los trabajos de control y prevención de presiones en esta zona.

Frente a las actividades de minería, señaló que el parque presenta 2 títulos mineros en su zona adyacente. El primero, entre Casabianca y Tolima (título minero GK9-102), *«el cual se encuentra actualmente activo en etapa de exploración para mineral de hierro, roca o piedra caliza para construcción, otras rocas metamórficas, rocas de origen volcánico, puzolana, basalto, granito, areniscas, y rocas de cuarcita, a una distancia en línea recta del vértice más cercano al área protegida de aproximadamente 23.8 metros por fuera de la misma»,* y el segundo, entre Salento e Ibagué (título GLN-094), *«contrato de concesión activo en etapa de explotación de mineral de cobre, mineral de plata, platino, mineral de zinc, mineral de molibdeno, minerales de cobre y sus concentrados, minerales de plata y sus concentrados, minerales de oro y sus concentrados, asociados y minerales de platino incluyendo platino y paladio, encontrándose en proceso de precisión de límites a una escala detallada».*

En lo que respecta a la construcción de la vía 4G, indicó que existe el proyecto vial *«Cambao Manizales, Unidad Funcional 4. Murillo – Alto de Ventanas y Unidad Funcional 5. Alto de Ventanas – La Esperanza»,* el cual, en el marco del contrato de concesión n.º 008 de 2015 suscrito entre la Concesionaria Alternativas Viales y la ANI, *«afecta*

directamente al área protegida, dado que contempla ampliar el derecho de vía o faja de retiro, como consecuencia del aumento de la sección transversal con su consecuente recategorización de segundo a primer orden, por lo cual dicha propuesta como fue presentada inicialmente no es viable en este tramo y por ello en reunión de 14 de agosto de 2017 se acordó que si el proyecto conserva su trazado actual y su no ampliación hacia la margen derecha, desde Parques Nacionales no habría objeción para la ejecución del proyecto, para lo cual se quedaba a la espera de la nueva propuesta de proyecto por parte de la Concesionaria».

Frente al aporte del área protegida para la adaptación y mitigación al cambio climático y provisión del recurso hídrico, señaló que el plan de manejo que adoptó mediante Resolución n.º 393 de 2017, vigente hasta el 2022, establece para el cumplimiento de objetivos de conservación: (i) mantener las dinámicas naturales de áreas representativas del ecosistema de páramos y bosques altos andinos en el marco de la conservación de la diversidad ecológica, recursos genéticos y valores culturales asociados, (ii) conservar poblaciones de fauna y flora endémicas y amenazadas de extinción, asociadas a los ecosistemas del parque con el fin de mantener la biodiversidad del sistema centro andino colombiano, (iii) proteger las cuencas altas de los ríos Chinchiná, Gualí, Lagunilla, Recio, Totare, Combeima, Quindío, Otún y Campoalegre, con sus afluentes en jurisdicción del área protegida, manteniendo su función de regulación y aprovisionamiento del recurso hídrico y

climático para la región, y (iv) generar estrategias de manejo adaptativo de las unidades de origen glacial y volcánico como escenarios paisajísticos e importancia ecológica que encierran el complejo volcánico Cerro Bravo y Cerro Machín.

Agregó que en su plan de manejo se consideran los diferentes motores de pérdida de la biodiversidad, incluyendo el cambio climático, la incidencia del fenómeno del niño y los escenarios de cambio climático proyectados por el IDEAM para el período 2040-2050.

Por su parte, La Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible refiere que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Risaralda, y Quindío administrar el Páramo de Los nevados y adelantar el plan de manejo del ecosistema.

Adujo que declarar al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derecho, no implica, *per se*, una garantía especial de protección, pues para ello se requiere que las políticas e instrumentos que se han desarrollado para tal propósito sean apropiadas y ejecutadas por las entidades en el ámbito de sus competencias y de la misma comunidad, de lo contrario, pueden ser ineficaces.

De otro lado, manifestó que el accionante no demuestra la conexidad entre la vulneración de los derechos colectivos invocados y la amenaza de sus derechos fundamentales

particulares, como tampoco acredita ser la persona directa y realmente afectada en sus prerrogativas superiores; además, no advirtió los elementos necesarios para concluir que existe un perjuicio irremediable.

El municipio de Pereira informó que entre los años 2000 a 2005 la deforestación creció; no obstante, tal actividad se redujo en los años 2016 a 2018 debido a los Acuerdos de Conservación suscritos por la comunidad.

Igualmente, manifestó que no vulneró derecho fundamental alguno, toda vez que ha adoptado medidas encaminadas a preservar el recurso hídrico y ambiental del Río Otún a través del Sistema Municipal de Áreas Protegidas y la adquisición y mantenimiento de predios para la conservación ambiental, la aplicación de pagos por servicios ambientales a través de la consolidación con el Instituto Humboldt de un esquema PSA para el área del páramo como aporte a la estrategia denominada «Acuerdos de conservación» y la coordinación interinstitucional para el control y vigilancia de los predios adquiridos por diferentes instituciones.

Por autos de 14, 18 y 19 de agosto del año que avanza, el *a quo* constitucional dispuso la integración de (i) los municipios de Ibagué, Murillo, Casabianca, Villahermosa, Santa Isabel, Armenia, Manizales, Villamaría, Salento y Santa Rosa de Cabal, (ii) los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas, y (iii) los Institutos de

Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM y de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, las Universidades Nacional de Colombia, Tolima, Quindío, Caldas y Tecnológica de Pereira.

El municipio de Salento indicó que no se surte con las aguas del parque; no obstante, cuenta con varios rubros que se ejecutan para la protección de esta zona, como lo son: (i) servicio de control y vigilancia al tráfico ilegal de especies de fauna y flora, (ii) restauración ecológica y conservación de ecosistemas naturales para la biodiversidad y el recurso hídrico, (iii) gestión de la información y el conocimiento ambiental y (iv) gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima.

Señaló que en el área del parque perteneciente a la jurisdicción de Salento no hay ninguna actividad de exploración ni explotación de minerales y, además, que la administración municipal no tiene interés en realizar tales actividades.

El municipio de Santa Rosa de Cabal refirió que no le consta que en su área se presente deforestación, pues la zona es permanentemente vigilada por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y demás autoridades encargadas de su conservación. Agregó que, si eventualmente se comprobara un daño ambiental o amenaza ecológica, ello no afectaría derechos fundamentales individuales, sino de carácter colectivo.

La Universidad Nacional -sede Manizales- manifestó que no vulneró derecho fundamental alguno del tutelante, toda vez que no es una autoridad ambiental; asimismo, adujo que el presente mecanismo es improcedente dado que busca proteger derechos colectivos.

Las Universidades Tecnológicas de Pereira y de Quindío indicaron que carecen de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no tienen injerencia en los hechos descritos.

El municipio de Manizales informó que no está inmerso dentro del parque, sino del Complejo de Páramos de Los Nevados; sin embargo, señala que *«las cuencas hidrográficas que abastecen el acueducto de la ciudad se encuentran dentro del sistema departamental de áreas protegidas y dentro de la cuenca del río Chinchiná, se encuentran 10 áreas protegidas de cuatro categorías distintas dentro de ellas el Parque Nacional Natural de Los Nevados»*.

La Universidad de Tolima, los estudiantes integrantes de la *«Clínica Socio Jurídica de Interés Público»* de la Universidad de Caldas, los integrantes del Movimiento Socioambiental Kumanday, la Corporación Prodiversitas, la Fundación Senderos de Luz, la Corporación Escuelas de Vida, la Marcha Carnaval Caldas, la Marcha Carnaval Quindío, el Centro de Estudios Kumanday, las Asambleas Tejidas por los Buenos Vivires en el Bioterritorio Kumanday,

el Movimiento Ambiental Radical, la Unión Para la Protección Animal y Ambiental, los ciudadanos Luis Gabriel Rincón Valencia, Cristian Campos, Paula Alejandra Varón Reyes, Dover Hoyos, Jhon Eduar Arango, Rubiel Arango, María Consuelo Londoño, Danilo Letrado, Argemiro Betancourt, Arles López, Gregorio Usaquén, Heriberto García, Fernando Llanos, Hada Vélez, Mariana Vélez, Ángela María Fernández, Eliana Agudelo, Juliana Santa, Jorge Mesa, Jesús Osorio, Carmen Villegas, Jaime Vargas, José Nicolás Sepúlveda, Tatiana Valencia, Ángela Tabares, Jhenifer Noreña, Sebastián Ospina, Javier López, Edwin Hoyos, Daniel García, Fernando Muñoz, Santiago Salazar, Hugo Carmona, Luz Marina Carmona, Luis Giraldo, María Paulina Vargas, Liliana Álvarez, Ricardo Gómez, Beatriz Sánchez, Gabriela Rendón, Mauricio Gálvez, Ginna Guzmán, Nadia Hoyos, María Camila Restrepo, Luis Fernando Rodríguez, César Augusto Jaramillo, Paola Andrea Cataño Gómez, Andrea Ramírez, José Luis Muñoz, Ivanna Sofia Cadavid, Carlos Andrés Maya, la Veeduría Ciudadana Ambiental –Vecina, Fabián Díaz Plata -representante a la cámara por Santander-, Jaime Hernán Arias García -concejal de Salento-, Jaime Tocora –concejal de Ibagué-, Renso García –diputado del Tolima-, el «*corregimiento N.º 7 – Cañón del Combeima*», Mauricio Toro Orjuela -representante a la cámara por Bogotá- y el Grupo de Investigación en Derechos Humanos y Conflicto de la Universidad de Manizales coadyuvieron los reclamos del accionante, para lo cual reiteraron la importancia ecológica del referido parque.

La Gobernación de Tolima solicitó su desvinculación, pues asegura que no es la autoridad llamada a resolver las solicitudes del actor.

La Gobernación de Risaralda a través de la Secretaría de Planeación Departamental indicó que el Departamento reconoce la importancia del Parque y da cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, diversidad e integridad del ambiente, conservación de las áreas de especial importancia ecológica y fomenta la educación para el logro de estos fines dentro del ámbito de sus funciones.

La Alcaldía de Ibagué refirió que se surte del recurso hídrico de la cuenca mayor Coello, lugar que no presenta trabajos de minería debido a la orden de suspensión emitida el 30 de septiembre de 2011 por el Tribunal Administrativo de Tolima.

Respecto de los asentamientos humanos que comprende la zona centro que es la ubicación del municipio de Ibagué, indicó que hay un total de 29.574 habitantes, 1.074 habitantes en el páramo, correspondiente a 341 familias, esto es, un porcentaje del 4% de población en el páramo, con quienes adelanta jornadas especiales de pedagogía, seguimiento y corrección frente a quienes incumplen los parámetros ambientales.

La Alcaldía de Villahermosa adujo que en el plan de desarrollo del municipio se contempla la formulación de un proyecto para conservar los páramos, zonas nevadas, humedales y fuentes hídricas presentes en el área de influencia, para lo cual ha realizado actividades para la preservación del área protegida como la construcción del *«proyecto acuerdo del Sistema Municipal de Áreas Protegidas SIMAP de Villahermosa»*.

El Departamento de Quindío informó que, al interior de una acción popular, el Tribunal Administrativo de Quindío declaró que el Río Quindío, cuenca hidrográfica que nace en el Parque Nacional Natural Los Nevados, *«ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado»*, razón por la que adelanta todas las gestiones requeridas para evitar su contaminación.

La Alcaldía de Villamaría – Caldas indicó que si bien el parque forma parte de su territorio, lo cierto es que la autoridad llamada a resolver lo solicitado es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dada su responsabilidad como autoridad administrativa y de policía en materia de protección, vigilancia y control ambiental.

La Corporación Autónoma Regional de Quindío manifestó que no tiene injerencia frente a los reparos propuestos por el promotor, toda vez que la Unidad

Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia es la autoridad llamada a resolver lo solicitado.

La Alcaldía de Casabianca – Tolima sostuvo que carece de legitimación en la causa por pasiva, habida cuenta que la protección, delimitación, restauración y demás actividades relacionadas con los páramos nacionales, son de competencia del Gobierno Nacional a través de las distintas entidades accionadas.

Mediante escrito de 18 de agosto de 2020, el accionante informa que *«desde hace unos días»* se presenta un incendio en el Parque Nacional Natural Los Nevados que ha consumido varias hectáreas; por tanto, insiste en que se amparen los derechos invocados.

Surtido el trámite de rigor, mediante sentencia de 28 de agosto de 2020, la Sala de conocimiento de este asunto constitucional en primer grado concedió el amparo deprecado; no obstante, por auto CSJ ATL870-2020 de 23 de septiembre de 2020, esta Sala de la Corte invalidó la anterior determinación con el fin de que se vinculara a la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S., al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a quienes desarrollan actividades de minería, esto es, Martha Adriana González Duque y Jacobo Sanint Aristizabal bajo el título GK9-102 y, Anglogold Ashanti Colombia S.A., Continental Gold Ltda. hoy Negocios Mineros S.A., Fernando Montoya, Alberto Murillo,

Eugenio Gómez, Nancy Moreno Guerrero y Oro Barracuda Ltda. bajo el título GLN-094.

El 2 de octubre de 2020, el juez de conocimiento de este asunto constitucional en primer grado emitió auto de obedézcse y cúmplase lo resuelto, ordenó emplazar a Martha Adriana González Duque, Jacobo Sanint Aristizabal, Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero, y designó a Raúl Augusto Montaña Ortiz para que representara sus intereses en calidad de curador *ad litem*.

En la oportunidad otorgada, Oro barracuda S.A.S. solicitó su desvinculación, pues asegura que actualmente no cuenta con títulos mineros vigentes.

Anglogold Ashanti Colombia S.A.S manifestó que el promotor no demostró los presupuestos de la agencia oficiosa, como tampoco acreditó el presupuesto de subsidiariedad, toda vez que cuenta con la acción popular para obtener el amparo del derecho colectivo incoado.

La Concesionaria Alternativas Viales S.A.S. informó que suscribió con la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI el contrato APP No. 08 de 2015, cuyo objeto es la financiación, operación, mantenimiento y rehabilitación del corredor Ibagué – Armero – Mariquita – Honda - Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza, obra que «*cuenta con todos*

los estudios que soportan su viabilidad técnica, jurídica y ambiental».

Agregó que aquel proyecto no se realizará dentro del Parque Nacional Natural Los Nevados sino en zonas cercanas a este *«Unidades Funcionales 4 y 5»*. Adicionalmente, que tales unidades son intervenciones de rehabilitación y pavimentación de la vía existente, lo cual [...] *no comporta la afectación ambiental que menciona el accionante en los hechos, y que en todo caso, se encuentran sujetas a la obtención del permiso de sustracción de reserva forestal que para el efecto otorga el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual, como se detalla a continuación, ya fue otorgado por la máxima autoridad ambiental [...]*.

La Corporación Autónoma Regional de Tolima - Cortolima adujo que el tutelante cuenta con la acción popular para obtener la protección del derecho invocado.

El curador *ad litem* de Martha Adriana González Duque, Jacobo Sanint Aristizabal, Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero manifestó que se atiene a lo probado en el presente trámite.

La Alcaldía de Anzoátegui – Tolima refirió que el municipio delegó al funcionario Dangelo Mauricio Buitrago, jefe de Oficina de Agropecuaria Encargado de Asuntos Turísticos, para que participe en la elaboración de planes y

propuestas que lleven a cumplir con la protección de los derechos tutelados.

Agotado el trámite de rigor, mediante sentencia de 13 de octubre de 2020, el *a quo* constitucional concedió el amparo invocado y, para su efectividad, dispuso:

[...] PRIMERO: DECLARAR que el Parque Nacional Natural los Nevados es Sujeto Especial de Derechos para su protección, recuperación y conservación con enfoque integral. Como sujeto declarado, se tutelan los derechos fundamentales del Parque Nacional Natural de los Nevados a la vida, a la salud y a un ambiente sano, debido a la omisión de las entidades nacionales, territoriales y las Corporaciones Autónomas accionadas, en sus deberes de cuidado, mantenimiento y conservación de dicho Parque. En tales condiciones, la Sala ordena al Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República de Colombia, Doctor Iván Duque Márquez, que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Parque Nacional Natural de los Nevados, por conducto de la institución que a bien tenga designar, que bien podría ser la Entidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, para que en conjunto con un representante de cada una de las entidades nacionales y territoriales departamentales y municipales accionadas en la demanda, DEPARTAMENTOS DE CALDAS, QUINDIO, RISARALDA Y TOLIMA, MUNICIPIOS DE MANIZALES, IBAGUE (sic), PEREIRA, ARMENIA, VILLAMARIA (sic), SANTA ROSA DE CABAL, SALENTO, ANZOATEGUI, SANTA ISABEL, MURILLO, VILLAHERMOSA, CASABIANCA Y HERVEO; MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, AGENCIA NACIONAL DE MINERIA (sic), MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA con la intervención de un representante de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales accionadas del Tolima, del Quindío, de Caldas y de Risaralda; para que, teniendo como base y principio el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural de los Nevados elaborado por la EAE Parques Nacionales de Colombia, periodo 2017-2022, se prepare entre todos un Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados, con el detalle de tiempos y responsables para la implementación de cada una de las acciones acordadas a seguir, compromisos a corto, mediano y largo plazo, todo ello teniendo

en cuenta las directrices que señale el Plan Conjunto, las que a partir del texto constitucional y de la ley se proponen en la parte motiva de esta providencia, la principal la de cero (0) presencia humana, agropecuaria e industrial; y las que se concilien al interior del Comité conformado con los representantes designados. Para la designación que deba hacer el señor presidente de la República y la de los representantes de las entidades territoriales y demás organismos accionados y vinculados, se concede un término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de esta sentencia, so pena de incurrir en desacato. Vencido este término, comenzará a contar un término de cinco (5) meses para que los representantes designados se conformen en un Comité, presidido por el representante legal del Parque, y preparen y presenten dentro de ese mismo término para su implementación a esta Colegiatura y a la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento que se conforme, el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados. Todos los compromisos, directrices y órdenes que se deriven del Plan antes mencionado hacen parte integral del presente trámite y por tanto estarán sujetos a desacato. Un representante de Concesionaria Alternativas Viales S.A.S podrá intervenir, sin poder decisorio, al interior del Comité conformado, únicamente para la discusión y defensa de su posición contractual, respecto de la construcción de la carretera Ibagué-Cambao-Líbano-Murillo-La Esperanza -Manizales, en el tramo que comprenda la zona de amortiguación del Parque. No obstante, la designación de representantes en el Comité, son los representantes legales o constitucionales de cada una de las entidades ya relacionadas quienes responden ante la comunidad y este Tribunal por el cumplimiento del fallo en caso de desacato.

SEGUNDO: Los Departamentos y Municipios accionados y vinculados a la presente acción, de consuno con las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, incluirán en sus Planes de Desarrollo e Inversiones, las partidas presupuestales necesarias con destino a financiar el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados a fin de armonizarlos con el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno Nacional. Incluyendo los recursos que provengan del porcentaje que para los Parques Naturales debe destinarse del Fondo Nacional de Regalías, de los aportes de los presupuestos de las Corporaciones Autónomas Regionales; de los aportes que de todo orden puedan o deseen hacer personas naturales o jurídicas defensoras del medio ambiente y del ecosistema, del orden nacional o internacional, estos últimos tales como Greenpeace, World Wildlife Fund (WWF), Unicef, World Economic Forum, Unesco, The Nature Conservancy; y las partidas correspondientes del Gobierno Nacional, correspondientes al Plan Nacional de Desarrollo se elaborará un capítulo especial

para la financiación y desarrollo del Plan Conjunto que se adopte para la recuperación y conservación del Parque. El Gobierno Nacional tramitará de acuerdo a la Constitución y la ley, las modificaciones al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones que sean necesarias para el efecto.

TERCERO: Ordenar al señor presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez, que en el término de quince (15) días y para dar cumplimiento a la Ley 2/59, le ordene al señor Ministro de Agricultura que solicite al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el establecimiento de los límites actualizados del Parque Nacional Natural de los Nevados y elaborar los planos respectivos, determinando, de ser posible, las áreas de amortiguación que por todos sus límites tiene el Parque.

CUARTO: ORDENAR la conformación de un grupo de seguimiento al cumplimiento y la gestión de las directrices y decisiones que se han adoptado en esta providencia y las que se tomen en el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados, compuesto por representantes de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo quienes deberán enviar informes trimestrales, a partir de la formulación del Plan Conjunto, a este Tribunal, detallando los incumplimientos que se presenten en el desarrollo del Plan a efectos de iniciar los incidentes de desacato del caso que correspondan. En este sentido, deberán (i) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (ii) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (iii) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (iv) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (v) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales reconocidos como vulnerados en esta decisión.

QUINTO: Ordenar al señor Fiscal General de la Nación que informe dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente fallo, el nombre y cargo del funcionario que se encargará de hacer un seguimiento especial a los hechos de minería ilegal, caza y pesca ilegal, deforestación y demás hechos delictuales de que pudiera ser objeto el Parque, y especialmente para el inicio y eventual acusación ante el Juez de

Conocimiento de la conducta de fraude a resolución judicial en que pudieren incurrir quienes desacaten las órdenes resultantes de la presente sentencia.

SEXTO: Ordenar al señor Procurador General de la Nación que, en el término de quince (15) días siguientes a la comunicación de lo aquí decidido, comunique el nombre y cargo del funcionario que, en conjunto con las distintas entidades científicas, investigativas y educativas invitadas a participar, entre ellas el Instituto Humboldt, WWF Colombia, Universidades Nacional, del Tolima, de Caldas, Tecnológica de Colombia, y demás entidades públicas y privadas, universidades (regionales y nacionales), centros de investigación en recursos naturales y organizaciones ambientales (nacionales e internacionales), comunitarias y de la sociedad civil que deseen vincularse al proyecto de recuperación y conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados. Para este efecto, la Procuraduría General de la Nación tendrá que convocar dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia un panel de expertos que haga un acompañamiento especial al Comité que se conforme de acuerdo con lo ordenado en el ordinal primero de esta sentencia y asesore el proceso de seguimiento y ejecución -de acuerdo con su experiencia en los temas específicos-, siempre con la participación de las comunidades accionantes, con el objeto de establecer cronogramas, metas e indicadores de cumplimiento necesarios para la efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas y ponerlos en conocimiento de este Tribunal.

SÉPTIMO: Ordenar, mientras se elabora e implementa el Plan Conjunto de Manejo al que se refiere esta providencia, a los Alcaldes Municipales de los Municipios de Manizales, Villamaría, Salento, Santa Rosa de Cabal, Ibagué, Murillo, Anzoátegui y Casabianca, y a los representantes legales de las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Tolima, Quindío y Risaralda, que en un término no superior a un mes luego de la comunicación de esta sentencia, acuerden una red de monitoreo ambiental en el Parque Nacional Natural los Nevados, mediante guardas ambientales, que permita identificar y denunciar ante la Fiscalía General de la Nación de ser el caso, la intromisión de especies ferales u otros animales, de más ganado del ya existente, de cultivos de papa y de personas que no tengan autorización para ingresar al Parque y demás funciones compatibles con el cuidado del Parque.

OCTAVO: En consideración a que se considera crítica la situación de descuido que el área sur del Parque Nacional Natural de los Nevados viene afrontando, llegando incluso a la pérdida de vidas humanas, se ordena a la representante legal de Cortolima y al señor Alcalde Municipal de Ibagué, allegar a este Tribunal un

plan de contención urgente dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta sentencia, que contenga los sitios autorizados para ingreso al área sur del Parque los Nevados; requisitos exigidos a las personas que deseen ingresar al área del Parque a actividades de escalada y montañismo; inventario máximo y detallado de los elementos con los cuales dichos visitantes pueden ingresar y revisión de los mismos al descenso; la posibilidad de instalar un retén ecológico que controle los elementos que salgan o ingresen al Parque; temporadas de ingreso y no ingreso y tiempo máximo de permanencia; mecanismos de comunicación; medidas para la erradicación de actividades recreativas de baño y de paseos de olla en el puente que queda pasando el corregimiento de Juntas y quebrada arriba, en el puente que queda antes de llegar a Villarrestrepo viniendo de Pastales, y en los balnearios que se han instalado a la orilla del río Combeima río abajo desde Pastales hacia abajo hacia Ibagué.

NOVENO: Declarar que lo aquí decidido tiene efectos inter comunis y cobija, no sólo la tutela del derecho a la vida, a la salud, al agua y a un ambiente sano del accionante, ciudadano Juan Felipe Rodríguez Vargas, sino igualmente de sus agenciados; de las personas naturales y organizaciones ecologistas que fueron reconocidos como coadyuvantes, todas estas personas que quedan legitimadas para promover los incidentes de desacato ante el incumplimiento de lo ordenado; y de todas las personas que se surten del agua y del aire que viene de las montañas del Parque Nacional de los Nevados, residentes en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, amparándose así por igual el derecho a la vida, al agua, a la salud y a un ambiente sano de dichas personas [...].

Para arribar a tal determinación, el *a quo* constitucional precisó, en primer lugar, que la legitimación en la causa del tutelante está acreditada, toda vez que:

[...] el interés [de] quien acciona viene mostrando (sic) en salvaguarda de la preservación y cuidado del Parque Nacional de los Nevados, potencialmente cualquiera de los 3 millones de ciudadanos que viven y dependen ambientalmente del Parque, incluido el accionante como habitante de la ciudad de Ibagué y los menores de edad a quienes dice representar de manera oficiosa, tienen interés y legitimación para apersonarse de los derechos del Parque, en la medida que, como beneficiarios del agua, del aire y de todas las condiciones para un ambiente sano en sus áreas de influencia, también pueden pasar a ser afectados

en su vida por su deterioro. En este sentido, no sólo en la medida de que el accionante anunció la situación cierta de imposibilidad de los titulares de los derechos vulnerados o amenazados y la hizo conocer al Juez constitucional (T-483/06), sino porque en el tiempo esas mismas personas y otras con interés en la acción, pueden ratificar y coadyuvar los propósitos de la acción, como lo han hecho varias personas naturales y organizaciones socio ambientales que buscan también la defensa del Parque dentro del presente trámite, la Sala considera que el requisito de legitimación para la demanda está cumplido. Además, que ese Sujeto de Derechos y de Protección Especial, cuya declaración se solicita, en principio necesitaba de alguien que hablara por él, lo cual no quiere decir que no existiera como ser vivo con necesidades para subsistir, pues lo que se busca ahora es identificar a alguien que lo represente [...].

En lo que respecta al argumento relativo a que el promotor busca la protección de derechos colectivos, señaló que:

[...] aunque se busca proteger el derecho a un ambiente sano, saneamiento y salud, que en principio podrían reclamarse por medio de acciones populares, según los hechos de la acción todo apunta a la salvaguarda del derecho a la vida, no sólo del sujeto cuyos derechos se piden reconocer, sino de todos y cada uno de los seres que para pervivir, dependen de la montaña natural [...] si se admitiera que es solo por la vía de la defensa de los derechos colectivos como pueden salvaguardarse los derechos del parque y los que dependen ambientalmente de él, daría pie para que ante los distintos distritos judiciales de las entidades territoriales que se benefician del Parque se instauraran acciones populares buscando defender intereses disímiles, con la posibilidad de decisiones judiciales también disímiles (sic) y contradictorias [...].

[...] Y es que el recurso agua, que es vida, que baja de las montañas que conforman el Parque, es consumido por los habitantes de los distintos costados del mismo (al Norte Caldas, al Suroccidente Risaralda y al Suroriente Quindío y Tolima), y de ella depende la subsistencia y la vida de más de 3 millones de personas, e incluso para las actividades agrícolas de las cuencas en partes bajas del Otún, río (sic) Cauca y Río (sic) Magdalena. A lo anterior hay que añadir que, si se admitiera que es solo por la vía de la defensa de los derechos colectivos como pueden salvaguardarse los derechos del parque y los que dependen

ambientalmente de él, daría pie para que ante los distintos distritos judiciales de las entidades territoriales que se benefician del Parque se instauraran acciones populares buscando defender intereses disímiles, con la posibilidad de decisiones judiciales también disímiles (sic) y contradictorias. Es como querer tratar a un enfermo en distintas clínicas a la vez. De hecho, los argumentos de defensa que se esgrimen por parte de los intervinientes, de que ya en relación con el Río (sic) Coello en la ciudad de Ibagué existe una decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, revisada por el Consejo de Estado, y que ante el Tribunal Administrativo de Caldas se encuentra caminando una acción popular que dizque busca una declaratoria similar a la que se pretende mediante la presente acción de tutela, sin ser ello cierto, pues su objetivo es oponerse a la construcción de la vía Cambao-Líbano-Murillo-Manizales; y por otro lado existe un fallo popular para preservar la vida del Río Quindío, lo que hace es confirmar que cada comunidad territorial quiere defender por separado el área del Parque que les interesa e impacta, sin tener en cuenta que el Parque Nacional Natural de los Nevados como una unidad biodiversa, no puede tener ese tratamiento [...].

Precisado lo anterior, y luego de analizar las normas que regulan la protección ambiental del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como las pruebas suministradas, el juez constitucional de primer grado concluyó:

[...] De la información hasta aquí relacionada, obtenida en gran parte del Plan de Manejo para el Parque Nacional Natural de los Nevados para 2017-2022, la cual la EAE Parques Naturales de Colombia afirma que se encuentra “desactualizada y descontextualizada”, no se encuentran razones válidas para que gran parte de los entes accionados, incluyendo la entidad que quiere conservar el Parque, se hayan opuesto al inicio y curso de la presente acción, cuando son evidentes los hechos constitutivos de lesión o daño al Parque Nacional de los Nevados, que se han venido dando a través del tiempo, y que, sobre la integralidad del Parque se ciernen amenazas que atentan contra su sostenibilidad y subsistencia y, de contera, contra la de todos y cada uno de los 3 millones o más de habitantes que dependen del recurso hídrico y el aire que viene de dicho complejo montañoso.

- De entrada, se observa que algunos datos importantes para el diseño de un plan preciso y confiable para el sostenimiento y conservación del Parque, difieren y en otros casos no se cuenta con ellos. No se sabe, a ciencia cierta, si la extensión del Parque

son 58.300 hectáreas o 61.400. No se tiene información de cuál es la cantidad de áreas protegidas. Esto a pesar de que los nevados y las áreas que lo circundan deben estar debidamente delimitados con sus planos respectivos, por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a solicitud del Ministerio de Agricultura (art.13 ley 2/59). No se tienen datos de cuáles son y cuál es la extensión de las zonas de amortiguación del Parque. No se sabe de manera siquiera aproximada, el número de asentamientos humanos y su ubicación al interior del Parque y número de habitantes, lo cual puede deberse a que, como lo refiere de manera escueta Parques Nacionales, no se cuentan con sistemas de monitoreo al interior del Parque. Ni siquiera el DANE a requerimiento de es[a] Corporación, estuvo en la capacidad de brindar dicha información. Si acaso el Municipio de Ibagué, de los pocos interrogantes que contestó a los formulados por este ponente, refirió que en el sector del páramo existen 1074 habitantes y 341 familias, cifras que difieren de manera ostensible de las brindadas por Parques Nacionales quien alude a una población de 100 habitantes y 14 familias en el Plan de Manejo. Las demás entidades territoriales accionadas y vinculadas no dieron ningún dato en tal sentido. La definición de estos puntos debe ser el comienzo para la formulación del Plan que en esta sentencia se ordenará.

- Al no tener información precisa, es imposible que la autoridad de manejo del Parque sepa las acciones concretas a tomar para regularizar, según ella, la situación predial al interior del Parque. Aun no concibe la Sala cómo, si los Parques Nacionales Nacionales, como quedó visto en el basamento constitucional de este fallo, son inalienables e imprescriptibles, y que son propiedad de la Nación, siquiera un metro de su extensión pueda estar en manos privadas. Se desconoce si a la fecha se han iniciado las acciones penales del caso por la posible comisión del delito de invasión de tierras (art.367 Código Penal); o las acciones posesorias o reivindicatorias encaminadas a recuperar las zonas de terreno ilegalmente ocupadas; o, en el caso extremo, si se ha contemplado la opción de expropiar por vía administrativa o judicial (art. 58 Superior), por evidentes motivos de utilidad pública e interés general, las áreas ocupadas por personas privadas.

- Por tratarse de una ley expedida hace más de 60 años (Ley 2/59), los actores responsables en todos los niveles del Parque Natural Los Nevados, olvidaron que dicha normatividad, para las zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, prohíbe expresamente la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o las que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Igualmente, se ha olvidado que, como medida compatible con el artículo 58 Superior, las zonas declaradas como Parques Nacionales Nacionales son de utilidad pública y en tal sentido

todas las mejoras o tierras de particulares existentes en esas zonas, además de que pueden, deben expropiarse, si se quiere una conservación efectiva del Parque (art.14 ley citada). Es por ello que en el Plan que se ordenará, deberá contemplarse un plan de acción para hacer un acercamiento con los habitantes identificados en el Parque para la compra a justo precio de los predios ocupados, con el consecuente desalojo de toda especie animal vacuna, equina, porcina o doméstica o, de lo contrario, teniendo en cuenta que la Ley 2/59 declaró como de utilidad pública los Parques Naturales, iniciar los correspondientes procesos de expropiación, buscando la reubicación de quienes prueben tener algún tipo de arraigo ancestral con la región, excluyendo a los que simplemente están allí porque son cuidanderos de latifundistas que se han apropiado de terrenos para actividades de ganadería, pero que escasamente van a la región, dato que se relaciona con asentamientos detectados en el sector sur occidente del Parque, cuenca del río Otún.

- No existe un tratamiento unificado, solidario y de conjunto del ser biodiverso Parque Nacional Natural de los Nevados. A cambio de armonizar sus planes de desarrollo con el nacional, las entidades territoriales por medio de las asambleas departamentales y gobernaciones y los concejos municipales y alcaldías, prefieren cada una por separado, elaborar los planes y destinar los recursos en relación con las áreas territoriales de su influencia en el Parque. Así ocurre igualmente con las Corporaciones Autónomas Regionales de los cuatro departamentos circunvecinos del Parque, algunas de ellas adquiriendo terrenos para que luego, sin labores de seguimiento y vigilancia, sean ocupadas por personas para el pastoreo de su ganado. A tono con la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada en el cuerpo de esta sentencia, se requiere una armonización presupuestal y de fines comunes entre lo territorial y lo nacional, que tenga como beneficiario el Parque Natural Los Nevados en su conjunto y, de contera, a los habitantes que viven de su aire y de su agua.

- De la misma manera, todas las entidades antes enunciadas, se han desentendido de sus deberes de cuidado con las zonas geográficas correspondientes a su competencia, y se han descargado en tal sentido en la UAE de Parques Naturales de Colombia. De no ser así, no se tendría ese considerable número de cabezas de ganado (2497), sin contar equinos y porcinos que en el Plan de Manejo se relacionan también como existentes, con toda la problemática de contaminación que trae este fenómeno, al tenerse que deforestar terrenos para la siembra de pastos para los animales, además del consumo de los pastos ya existentes; al tenerse que disponer abrevaderos para el ganado con un alto consumo de agua y la contaminación por el contacto de los animales con el cauce de las aguas; la muerte de la capa vegetal nativa por el desplazamiento individual o en grupos del ganado; todo sin contar el alto potencial contaminante del estiércol del

ganado, que produce metano, uno de los gases invernadero. Igualmente, al estar destinados en gran parte al comercio, el desplazamiento de los semovientes por largos trechos del Parque, implica la apertura de senderos que dañan la capa vegetal del Parque, los arbustos, y sobre todo los frailejones que, al entrar en contacto y roce con los animales, sufren la caída de las hojas que luego de 50, 100 y hasta más años fueron constituyendo su ramaje. El Plan que se ordenará debe contemplar como una de las acciones a corto plazo, la urgente evacuación de toda especie animal distinta a la endémica y propia del Parque.

- La tala de árboles al interior del Parque no sólo es un hecho que se viene dando, sino que persiste como amenaza. Al igual que en la Amazonía y otras partes del país, se deforestan áreas de terreno para dedicarlas al pastoreo de ganado. Esta práctica, además de erosionar la tierra, rompe de manera abrupta el ciclo del agua en su etapa de transpiración y de producción de oxígeno para quienes habitan abajo de la montaña. En enero de 2020 el actual Gobierno, que al contestar la presente acción solicitó ser desvinculado porque al parecer es el Ministerio de Ambiente y Parques Naturales Nacionales de Colombia los que deben encargarse de la problemática del Parque, se comprometió a sembrar 180 millones de árboles. Desconoce esta Corporación si el compromiso presidencial estaba enfocado a atender la reforestación de la zona amazónica, o si el Parque Nacional de los Nevados estaba incluido dentro del inventario de necesidades para reforestar. Esta necesidad deberá ser objeto de estudio y decisión al momento en que se adopte el Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados que se ordenará, debiéndose determinar qué posibilidades existen de siembras de árboles en las distintas capas climáticas del Parque, que sean compatibles con sus terrenos y tengan capacidad de contención en las zonas erosionables y erosionadas.

- Se identificó la introducción a las áreas acuáticas del Parque de especies como la trucha, sin que se haya podido determinar si fue con intereses comerciales, de pesca controlada o para autoconsumo de los moradores del Parque. Del Plan de Manejo del Parque se puede colegir que a la fauna no le espera buen futuro: se informa de caza “dizque” deportiva de especies endémicas, es decir, únicas en el planeta, a pesar de que nuestra legislación contempla el maltrato y muerte de animales como delito; se sabe por el informe de Parques Nacionales, de especies que son sacadas como mascotas, incluso para otros países; la tala de árboles daña el hábitat de muchas especies y corta su ciclo vital de reproducción. En el sector sur del Parque se conoce de la muerte de un oso de anteojos por parte de campesinos de la región. A pesar de este panorama de daños y amenazas para la fauna del Parque, la Contraloría General de la República en su intervención, informa que en la auditoría de desempeño del Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales para el

periodo 2011-2018 no se identificaron especies amenazadas. En este punto, con el acompañamiento de la WWF y otras organizaciones nacionales e internacionales protectoras del medio ambiente, y en especial de la fauna, se requiere trazar una política de ayuda para la identificación, conservación y repoblación de la especie fáunica amenazada.

- A la ciudad de Manizales se puede acceder desde el centro del país desde hace varias décadas por dos vías carreteables: Ibagué-Armenia-Pereira-Manizales, cruzando la vía de La Línea, o la vía Mariquita-Fresno-Petaqueros-Manizales. Cuando una vía no está habilitada por alguna circunstancia, la otra sirve para descargar todo el tráfico pesado que viene y va hacia el occidente del país. Según se supo por parte del Gobierno Nacional, a partir de la primera quincena del mes de septiembre del año que corre, se darán al servicio los túneles que fueron construidos en La Línea para acortar en distancia y en tiempo los trayectos entre ciudades del centro y el occidente del país. En esas circunstancias, se desconoce cuál es la necesidad sentida y la justificación, para que se quiera dotar a Manizales de una tercera vía de acceso vehicular, so pretexto de acortar tiempos de recorrido y costos; sobre todo en una vía que, aunque reciba el pomposo nombre de 4G, no puede soportar en una extensa área de amortiguación del Parque el tránsito de vehículos pesados. Cuál es el aporte que le va a hacer al país o a la región una carretera que como atrás quedó visto, adolece de falta de coordinación entre la información que tiene la ANLA y la de la ANI respecto a este proyecto, sin tener en cuenta el concepto de inviabilidad de Parques Naturales de Colombia existente. No sobra acotar que muchas personas habitantes de Murillo, propietarios de camperos, derivan su sustento del transporte hacia La Laguna ubicada en el sector y a los termales La Cabaña, de las personas que visitan esta parte de la zona de amortiguación del Parque. En el Plan que se ordenará en este proveído, deberá efectuarse un estudio sobre el impacto ambiental que puede traer para el Parque de los Nevados la construcción del carreteable; la necesidad que tiene la ciudad de Manizales de una tercera vía de acceso desde el centro del país y demás aspectos que pongan a consideración las organizaciones de defensa del Parque.

- A lo anterior debe sumarse como amenaza latente, los proyectos de exploración que adelantan empresas energéticas para extraer energía geotérmica en partes del Parque correspondientes a los departamentos de Caldas y Tolima, a pesar de que como quedó anotado en un párrafo anterior, la ley prohíbe actividades industriales en zonas declaradas como Parques Naturales Nacionales. Atrás quedaron anotadas las dificultades que para el ambiente y el ecosistema pueden traer este tipo de proyectos. A tono con lo dispuesto en la ley 2/59, el Plan de Manejo deberá determinar que se proscriba todo tipo de actividad industrial al interior del Parque, incluyendo la energética.

- En lo relacionado con la minería como factor de riesgo o amenaza, ésta radica esencialmente en la explotación ilegal de minerales, según lo informado por la Agencia Nacional Minera y que actualmente no se desarrollan proyectos de minería a nivel de explotación, sino de exploración. Sin embargo, Parques Naturales de Colombia refiere que, en la zona adyacente de los municipios de Casabianca y Salento, se desarrollan dos proyectos mineros para la explotación de hierro, roca caliza, basalto y roca volcánica en el primero y para explotar cobre, plata, oro, platino y paladio en el segundo.

- Finalmente, en lo que tiene que ver con el recurso hídrico, quedó establecido que tiene amenazas desde distintos ángulos: uso indiscriminado del recurso para necesidades domésticas de los habitantes de los asentamientos existentes en el Parque; uso de agua para los abrevaderos de ganado; tala de árboles y daño de arbustos de buen tamaño, que ocasionan erosión de las zonas de ribera de los ríos y aledañas a las quebradas y truncan el ciclo del agua en su etapa de transpiración, lo que trae como consecuencia menos nivel de lluvias y con ello menos nivel de agua en las lagunas al interior del Parque. El daño más significativo al agua se causa cada vez que se arrancan o dañan los frailejones, ya que estas plantas se encargan de capturar el agua que viene condensada en la neblina, además de chupar el agua lluvia en sus tallos huecos, líquido que luego es liberado en el suelo, lo cual permite alimentar corrientes subterráneas que luego van a parar a los ríos y quebradas y a la vez sirven de reservorios de agua y colchones de sostenimiento para las lagunas de las cuales posteriormente salen las corrientes que llevarán agua a los habitantes que residen abajo de la montaña. Algunos visitantes del Parque traen sus hojas como especie de “souvenir” de su estadía allí; otros utilizan sus hojas acolchadas para amortiguar los espacios para dormir en sus carpas de campaña; y se sabe de otros que lo utilizan para hacer té. Teniendo en cuenta que se trata de una planta que crece un centímetro por año y que su altura no supera los tres metros, fácilmente un frailejón puede llegar a tener una edad de trescientos años, por lo que cada vez que se hiere o se destroce un frailejón, se está causando un verdadero crimen ambiental. Indudablemente que la ausencia de presencia humana permanente, de ganado y equinos y un turismo controlado y vigilado que eduque en la importancia de esta planta exclusiva de unos pocos países suramericanos, además de vigilancia para que los visitantes no la destruyan, deberá ser uno de los puntos a considerar en el Plan que se ordenará. En cuanto a las cuencas de los ríos que nacen en el Parque, deberán contemplarse planes de reforestación en los sectores aledaños a los cauces de los ríos y, de ser posible, en las zonas aledañas a las lagunas existentes al interior del Parque.

Por último, como gran parte de las entidades territoriales y actores vinculados al Parque, ven en el turismo una actividad

compatible con los servicios eco sistémicos que se pueden brindar a visitantes nacionales y extranjeros, habida cuenta de la belleza paisajística del Parque, en el Plan Conjunto de Manejo se requiere identificar, cuál es la oferta de senderos autorizados para ingresar al Parque, en qué épocas del año; cual es la capacidad de carga turística que tiene el Parque para esas épocas; proscribir actividades o visitas que impliquen pernoctar en el Parque, privilegiando actividades turísticas de pasadía; diseñando un capítulo especial para la zona sur del Parque que, ante el silencio del Municipio de Ibagué; se tiene por cierto que no disponen de ningún plan de control para el ingreso de visitantes del Parque por este sector, principalmente de los que se dirigen a escalar sin ningún tipo de control, el nevado del Tolima. Sólo se dispone de un registro de datos en la localidad de Juntas que eventualmente ha servido para conocer el nombre de algunos de los muertos que figuran en las estadísticas fatales del Parque. Se puede afirmar que este sector del Parque de los Nevados es el más descuidado de todos los flancos que hacen parte de sus límites. [...].

Por auto de 22 de octubre de 2020, el *a quo* constitucional negó las solicitudes de nulidad, adición y aclaración presentadas por la Agencia Nacional de Infraestructura y Concesionaria Alternativa Viales S.A.S., respectivamente, al advertir que no se dan los presupuestos para ello.

III. IMPUGNACIÓN

Inconformes con la anterior decisión, las entidades que se señalan a continuación la impugnaron:

El municipio de Villamaría controvierte que el *a quo* constitucional desconoció los principios de descentralización de las entidades territoriales, toda vez que impuso a los municipios convocados una carga fiscal que le corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA manifiesta que el juez de primer grado no expuso los hechos constitutivos de lesión o daño que se le atribuyen respecto a la protección del Parque Nacional Natural Los Nevados. Con todo, reiteró que *«a la fecha no existen proyectos licenciados y en evaluación a [su] cargo [...] que se superpongan con el Parque Nacional Natural Los Nevados»*.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no tiene injerencia en el manejo del mencionado parque. Igualmente, pidió revocar la orden dirigida en su contra, toda vez que [...] *no se puede generar cargas o gastos presupuestales adicionales a los ya establecidos, en el presupuesto asignado al IGAC por el Gobierno Nacional, con el fin de allegar el estudio requerido por los accionantes teniendo en cuenta que la realización de este tipo de información, requiere una gran inversión de recursos para contratar técnicos y profesionales especialistas [...]*.

La Corporación Autónoma Regional de Caldas reiteró lo expuesto en su escrito de contestación e insiste que el expediente carece de medio de convicción alguno que evidencie la afectación del ecosistema del parque; que su conservación recae en Parques Nacionales de Colombia, y que ha desplegado diferentes medidas con el fin de conservar su área de influencia.

La Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señala que desde el año 2013 no se presenta deforestación del bosque natural del Parque Nacional Natural Los Nevados; que corresponde a los municipios la revisión y ajuste de sus respectivos planes de ordenamiento territorial a efectos de incorporar la función amortiguadora en los usos del suelo de las áreas circundantes del parque. Agregó que en el plenario no se acreditaron amenazas, lesiones o daños en aquel tejido biodiverso, y que el promotor tiene a su alcance la acción popular para obtener el amparo de sus prerrogativas superiores.

La Unidad Administrativa de Parques Nacionales Naturales de Colombia aduce que el tutelante no acreditó los daños que al parque le atribuye; asimismo, informó que ha desplegado diversas medidas encaminadas a su mantenimiento y preservación, entre las que se encuentra la implementación de acuerdos de conservación con la comunidad, dada la dificultad de recuperar los predios que habitan, toda vez que se presenta un conflicto «socioambiental» en la medida que confluyen los derechos al ambiente sano y vida digna por tratarse de «población campesina en situación de vulnerabilidad».

De otro lado, sostiene que no se opone al mencionado plan de acción; sin embargo, solicita la ampliación del término dispuesto para ello, toda vez 5 meses resultan insuficientes.

Agrega que no es necesaria la delimitación del parque, toda vez que sus límites están definidos en la Resolución Ejecutiva n.º 148 de 30 de abril de 1974 y los conceptos técnicos n.º 20142400001316 de 14 de noviembre de 2014 y. 20162400000976 de 29 de julio de 2016.

Igualmente, solicitó que se ajuste la orden relacionada con la zona de amortiguación, toda vez que su «*declaratoria*» no es competencia del IGAC, y que se vincule al Departamento Nacional de Planeación y La Nación – Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y Tecnologías de la Información y Comunicación.

El municipio de Santa Rosa de Cabal señala si bien el Parque Nacional Natural Los Nevados es digno de protección, lo cierto es que ello debe realizarse a través de la acción popular de que trata la Ley 472 de 1998, toda vez que el juez de conocimiento de este asunto constitucional en primer grado no «*protege derecho fundamental individual alguno, sino que contiene un conjunto de órdenes generales para las entidades vinculadas, propias de un juez popular*».

La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y Concesionaria Alternativas Viales S.A.S. solicitaron revocar la orden relacionada con la elaboración del proyecto vial Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza, pues aseguran que la realización de tal infraestructura es controvertida al interior de la acción popular que se adelanta en el Tribunal Administrativo de Caldas bajo el radicado n.º 170012333000-2019-00420-00.

La empresa Anglogold Ashanti Colombia S.A.S. manifestó que el tutelante carece de legitimación en la causa por activa debido a que no acreditó los presupuestos de la agencia oficiosa; además, debe acudir a la acción popular para lograr el amparo de un derecho colectivo.

La Agencia Nacional de Minería – ANM señaló que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener el amparo del derecho al medio ambiente; que si bien el promotor indicó las dificultades que presenta el parque, lo cierto es que no hizo alusión a una acción u omisión que le sea atribuible dado que [...] *la única minería que se efectuaría en el Páramo de las Hermosas correspondería a una extracción ilícita de yacimientos mineros por cuanto en los páramos está prohibido explotar yacimientos mineros en los términos del artículo 5.º de la Ley 1930 de 2018 [...]*.

La Corporación Autónoma Regional de Quindío manifestó que no es la autoridad llamada a implementar el plan de acción ordenado habida cuenta que la recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados le compete a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia conforme el Decreto 3572 de 2011.

La Nación – Ministerio de Minas y Energía expone que es la acción popular el mecanismo establecido para proteger derechos de carácter colectivo; que no es posible aplicar como precedente la sentencia CC T-622 de 2016 debido a que en

tal proveído se estudió un caso diferente, y que el tutelista carece de legitimación en la causa por activa por cuanto no acreditó que se vulneraran sus derechos particulares, como tampoco los presupuestos de la agencia oficiosa. Con todo, precisó que carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que no tiene injerencia en los hechos descritos.

El Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt solicitó aclarar la orden referente a la designación de un representante para la elaboración del plan de recuperación, pues asegura que aquella decisión se le hizo extensiva, pese a que *«no es una autoridad ambiental con funciones sobre la regulación, control o gestión de los recursos naturales del país, en la medida que su misión legal se circunscribe a labores de investigación científica sobre la biodiversidad»*.

La Presidencia de la República reitera lo expuesto en su escrito inicial e insiste que el presidente no es el llamado a acatar las órdenes dispuestas, toda vez que, de conformidad con lo previsto en el artículo 115 de la Constitución Política, el responsable de ello es el ministro o director de departamento de la respectiva rama; por tanto, considera que no está legitimado en la causa por pasiva. Adicionalmente, indicó que el tutelante debe acudir a la acción popular para obtener la salvaguarda de las prerrogativas invocadas, toda vez que no acreditó la vulneración de sus derechos particulares.

El departamento de Tolima solicitó que se declare la improcedencia del resguardo deprecado, toda vez que el petente cuenta con la acción popular para perseguir la salvaguarda del derecho al medio ambiente. De otro lado, precisó que no es competencia del juez constitucional emitir órdenes relacionadas con la asignación de partidas presupuestales para financiar el plan conjunto de recuperación del parque.

El municipio de Pereira manifestó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues asegura que ha adoptado, junto con otras entidades gubernamentales, entre estas, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda, la implementación de diversas medidas de conservación de las cuencas hidrográficas del parque, al punto que las incluyó en el plan de desarrollo municipal. Con todo, insiste que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para obtener la protección del derecho al medio ambiente.

IV. CONSIDERACIONES

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y los decretos que reglamentaron su ejercicio, la acción de tutela fue establecida para reclamar, mediante un procedimiento de trámite preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten lesionados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos expresamente previstos por la ley, siempre y cuando no exista otro medio de defensa

judicial, a no ser que se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Quiso así el constituyente garantizar a los ciudadanos el amparo de sus derechos básicos, permitiéndoles acudir ante los jueces en busca de un orden que, luego de un trámite ágil y sumario, impida o suspenda el acto de lesión o amenaza.

Al descender al *sub lite*, observa la Sala que el promotor acudió al presente mecanismo constitucional en nombre propio y «*como agente oficioso [...] de los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, al igual que las generaciones futuras de dicha zona*», con el propósito que se declare al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos y, en consecuencia, se imponga, entre otras ordenes, elaborar un plan estratégico a fin de proteger su ecosistema.

Sabido es que la jurisprudencia ha identificado causales de procedibilidad que deben cumplirse para que la acción de tutela se abra paso, esto es, que quien invoca el amparo está llamado a cumplir con los requisitos generales de legitimación en la causa, inmediatez, subsidiariedad y que el asunto resulte de relevancia constitucional.

Conforme lo anterior, esta Sala estructurará este fallo de la siguiente manera. Primero, verificará si se cumplen los

presupuestos generales de procedencia de la acción de tutela; segundo, analizará las disposiciones normativas y jurisprudenciales relativas a la protección del medio ambiente; tercero, abordará el marco normativo relacionado con la administración, manejo, protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados; cuarto, se ocupará de estudiar el Parque Nacional Natural Los Nevados como tejido biodiverso; quinto, examinará si los hechos alegados por el promotor afectan el medio ambiente del parque y, de ser así, sexto, determinará si se menoscabaron los derechos fundamentales invocados por el tutelante como consecuencia directa de la afectación al derecho colectivo a un ambiente sano.

1. Constatación de los presupuestos generales de la tutela

En este asunto, la Sala advierte que es procedente la acción de tutela porque se configuran los siguientes presupuestos:

(i) Legitimación en la causa: El artículo 10.º del Decreto 2591 de 1991 prevé que la legitimación e interés para impetrar la acción de tutela es exclusiva del titular de los derechos, quien podrá actuar a través de representante, apoderado o agente oficioso.

Ahora bien, quien pretenda agenciar derechos ajenos debe acreditar que el titular de los mismos no está en condiciones para promover su propia defensa, pues, de no

hacerlo, carecería de legitimación para perseguir la salvaguarda de las prerrogativas que a su nombre invoca.

De ahí que, al revisar las documentales aportadas, advierte la Sala que el petente no está facultado para actuar como agente oficioso de [...] *los sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, al igual que las generaciones futuras de dicha zona* [...], toda vez que, para ello, debió individualizar a los titulares de los derechos invocados y acreditar las circunstancias que les impide promover su propia defensa, situación que evidentemente no es posible realizar dado que pretende representar a un amplio grupo poblacional.

No obstante, encuentra la Sala que el actor está legitimado para perseguir la salvaguarda de sus prerrogativas superiores por cuanto estima que las autoridades encausadas menoscabaron sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, salud, seguridad social, ambiente sano y a los que denominó «*saneamiento ambiental, seguridad y soberanía alimentaria*», como consecuencia directa de la falta de protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

(ii) Inmediatez: Este requisito se cumple dado que el petente alega la permanencia en el tiempo de la amenaza de sus derechos fundamentales.

(iii) Subsidiariedad: El principio de subsidiariedad, conforme al artículo 86 de la Constitución, implica que la acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Ahora bien, aunque por regla general la acción de tutela resulta improcedente para proteger un derecho de carácter colectivo –medio ambiente– de acuerdo con lo previsto en el numeral 3.º del artículo 6.º del Decreto 2591 de 1991, puesto que para ello el legislador consagró la acción popular de que trata el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia CC SU-1116-2001, reiterada en fallo CC T-601 de 2017, señaló que, excepcionalmente, la acción de tutela resulta procedente cuando *«se afectan derechos fundamentales directamente relacionados con la vulneración de derechos colectivos»*. Así expuso:

[...] para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) 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’. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotética sino que deben aparecer expresamente probada en el expediente. Y (iv) finalmente, 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’ [...] es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela, 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 [...].

En este caso, observa la Sala que se cumple el presupuesto en comento, toda vez que el promotor considera vulnerados sus derechos superiores a la vida, dignidad humana y salud como consecuencia directa e inmediata de un derecho colectivo –medio ambiente–; de ahí que no exista duda respecto a la conexidad entre la eventual vulneración del derecho colectivo y la presunta violación o amenaza de derechos fundamentales de carácter particular.

Ello resulta apenas lógico, toda vez que los derechos fundamentales a la vida, salud, mínimo vital, dignidad humana, entre otros, están ligados al entorno y con ello, al ecosistema, al punto que el creciente deterioro del medio ambiente repercute seria y directamente en la vida de las personas, así como en las prerrogativas conexas a esta.

En el presente asunto la acción popular no resulta eficaz para proteger los derechos invocados, pues la Sala considera que, de acreditarse el menoscabo de las prerrogativas deprecadas, se requerirían medidas urgentes e inmediatas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

(iv) Relevancia constitucional: El asunto puesto a consideración de la Sala resulta de marcada relevancia constitucional debido a los derechos superiores que están involucrados, hecho trascendental si se tiene en cuenta que

si bien el actor acudió con el fin de obtener el amparo de sus propios derechos, lo cierto es que la eventual decisión que se adopte en el plenario tiene el alcance de proteger los derechos de la humanidad.

Visto de este modo, se tiene que están cumplidos los presupuestos generales de procedibilidad, por tanto, corresponde estudiar las disposiciones normativas y jurisprudenciales relativas al medio ambiente sano.

2. Disposiciones normativas y jurisprudenciales relativas al medio ambiente sano.

El medio ambiente ha ocupado un papel preponderante en la historia reciente de la humanidad, pues la utilización desmedida de los recursos, el crecimiento demográfico, el desarrollo industrial y tecnológico, entre otros factores, ha traído consigo un enorme impacto negativo en las riquezas naturales que, como se sabe, son limitados –circunstancia– que ha generado en el colectivo la conciencia de sumar esfuerzos para lograr su preservación y conservación.

De ahí que el resguardo del medio ambiente no es un asunto exclusivo de la agenda nacional, es un compromiso de toda la humanidad [...] *porque la degradación del ambiente y su progresiva destrucción es capaz de alterar las condiciones que han permitido el desarrollo del hombre y de condenarnos “a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de*

nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana” [...].¹

Conscientes de tal situación, la comunidad internacional ha elaborado una serie de instrumentos que buscan preservar un medio ambiente sano, responder a la degradación ambiental y proteger a las generaciones presentes y futuras. Entre estos, encontramos:

- (i) La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano -Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972- que proclamó:

[...] será menester que ciudadanos y comunidades, empresas e instituciones, en todos los planos, acepten las responsabilidades que les incumben y que todos ellos participen equitativamente en la labor común. Hombres de toda condición y organizaciones de diferente índole plasmarán, con la aportación de sus propios valores y la suma de sus actividades, el medio ambiente del futuro. Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas y la aplicación de medidas de gran escala sobre el medio ambiente, también se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera. Y hay un número cada vez mayor de problemas relativos al medio ambiente que, por ser de alcance regional o mundial o por repercutir en el ámbito internacional común, requerirán una amplia colaboración entre las naciones y la adopción de medidas para las organizaciones internacionales en interés de todos [...].

Para tales fines, se fijaron 26 principios que han servido de guía para la implementación de políticas

¹ CC C-339 de 2002 y CC C-703 de 2010.

de Estado. Entre los más relevantes:

[...] PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.

PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

[...]

PRINCIPIO 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.

PRINCIPIO 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.

[...]

PRINCIPIO 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población [...]

- (ii) La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, por medio de la cual se proclamaron los principios de

conservación con los que debe guiarse y juzgarse todo acto del hombre que afecte a la naturaleza:

[...] **Principios Generales**

1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.

2. No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.

3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro.

4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.

5. Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad [...].

(iii) La Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992 –Ley 165 de 1994–, que reafirmó la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano y estableció una alianza mundial nueva y equitativa a través de la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas.

- (iv) El Protocolo de Montreal, acuerdo ambiental internacional mediante el cual se logró un compromiso universal para proteger la capa de ozono, cuyo fin esencial es la eliminación del uso de sustancias que la afectan.
- (v) El protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, instrumento elaborado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global.
- (vi) El Acuerdo de Copenhague de 2009, a través del cual la comunidad internacional se comprometió, entre otras cosas, a combatir el cambio climático con urgencia a fin de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que evite una interferencia antropógena peligrosa en el sistema climático.
- (vii) La Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, por medio de la cual los Estados que lo suscribieron se comprometieron a trabajar por el uso racional de todos los humedales de su territorio.
- (viii) El Acuerdo de París de 2015, cuyo objetivo principal es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático a fin de mantener la temperatura mundial por debajo de los 2 grados centígrados por

encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados.

Adicionalmente, tiene por objeto aumentar la capacidad de los países para enfrentar los efectos del cambio climático y lograr que las corrientes de financiación sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y una trayectoria resistente al clima.²

Así, surge evidente que con el paso del tiempo los instrumentos de derecho internacional han intensificado el compromiso de proteger los recursos naturales, precisamente, por su creciente amenaza, degradación que desborda fronteras convirtiéndose en una problemática global que implica *«un propósito conjunto de todos los Estados para enfrentar un futuro común»*.

En el ámbito nacional encontramos que el Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente- consideró el ambiente como patrimonio común de la humanidad, principio necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos y, en esa medida, fijó como fines esenciales:

[...] 1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación

² <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-paris-agreement/que-es-el-acuerdo-de-paris>

social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente [...].

Ahora, la Constitución Política de 1991 está catalogada como una *Constitución Ecológica* debido a que la protección del medio ambiente ocupa un papel preponderante en su articulado, el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, así como el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

De ahí que el Estado es el encargado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En estas condiciones, el medio ambiente es un bien jurídico y un derecho de las personas, un servicio público y, ante todo, un principio transversal al ordenamiento jurídico (CC C-703 de 2010).

Ahora bien, las múltiples disposiciones normativas a las que más adelante nos referiremos, contienen un enfoque pluralista que promueve la propia Carta Política y conllevan a que la relación entre esta y el medio ambiente sea dinámica y en permanente evolución.

Así lo expuso la Corte Constitucional en sentencia CC T-622 de 2016, en la cual identificó tres aproximaciones teóricas que explican el interés superior de la naturaleza en el ordenamiento jurídico colombiano y la protección especial que se le otorga, así:

- (i) Enfoque *antropocéntrico*, impera en occidente y concibe al ser humano como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos a su servicio. Luego, lo único que importa es la supervivencia del ser humano y solo en esta medida debe protegerse el medio ambiente.
- (ii) Enfoque *biocéntrico*, es aquel que considera que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta, razón por la que no concibe a la naturaleza como sujeto de derechos sino objeto de disposición del hombre.

Se diferencia del enfoque antropocéntrico en tanto que [...] *considera que el patrimonio ambiental de un país no pertenece en exclusiva a las personas*

que habitan en él, sino también a las futuras generaciones y a la humanidad en general [...].

Así, lo que ocurra con el ambiente y los recursos naturales en determinada nación, puede afectar a otras, lo que constituye una «*suerte de solidaridad global que, dicho sea de paso, encuentra fundamento en el concepto de desarrollo sostenible*».

- (iii) Enfoque *ecocéntrico*, es aquel que parte de la premisa según la cual la tierra no pertenece al hombre. Por el contrario, el hombre es quien pertenece a la tierra como cualquier otra especie.

Esta teoría concibe a la naturaleza como un [...] *auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus **representantes legales**, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella* (Negrilla fuera de texto) [...].

Los tres enfoques señalados encuentran sustento en la Constitución Política en la medida que Colombia está definida como una República democrática, participativa y pluralista, cuya responsabilidad recae en el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la nación.

Ahora bien, el último enfoque mencionado, esto es, el *ecocéntrico*, ha sido contrastado en fallos CC C-595 de 2010, CC C-632 de 2011 y CC C-449 de 2015, en los que la Corte Constitucional afirmó que *«en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios»*.

Es así, que en sentencias CC C-703 de 2010, reiterada en fallo CC T-622 de 2016, aquella Colegiatura desarrolló los principios que deben guiar la labor de las entidades del estado en la protección ambiental, esto es, el de prevención y precaución, frente a lo cual expuso:

[...] Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos [...].

Como puede observarse, los entes gubernamentales no solo están en la obligación de actuar ante la materialización de un daño ambiental, también de adoptar medidas encaminadas a evitar su ocurrencia, pues en la mayoría de los casos los daños causados pueden ser irreparables.

En ese contexto, la Sala concluye, tal como lo realizó la Corte Constitucional, que el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza y las formas de vida asociadas a ella, porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por diversos seres, la convierte en sujeto de derechos individualizables, circunstancia que constituye un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades.

Definidos los preceptos normativos y jurisprudenciales atinentes al medio ambiente, corresponde entonces abordar el marco normativo relacionado con la administración, manejo, protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

3. Marco normativo relativo a la administración, manejo, protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

Como cuestión preliminar resulta necesario indicar que la Ley 2ª de 1959 dispuso que los parques nacionales naturales son aquellas zonas delimitadas por el Gobierno

Nacional para la conservación de la flora y fauna que en ella habita; de ahí, que el artículo 13 *ibídem* precisara que en los parques nacionales naturales de Colombia está proscrita la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola distinta a la del turismo, o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

Posteriormente, los artículos 327 y 328 del Decreto 2811 de 1974 –Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente– definió el sistema de parques nacionales como el «conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional», cuya finalidad consiste en:

[...] a). Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y pasajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral, con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;

b). La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:

1°. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;

2°. Mantener la diversidad biológica;

3°. Asegurar la estabilidad ecológica, y

c). La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad [...].

Por su parte, el artículo 329 *ibídem* precisó que los parques nacionales son espacios geográficos con [...] *autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales, de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo [...]*.

Ahora bien, La Ley 99 de 1993 fijó los principios generales de la política ambiental colombiana, que enlistó de la siguiente manera:

[...] 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la **Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992** sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.

3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de

medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.

8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.

9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.

11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático, y participativo.

13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.

14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física (Negrilla fuera de texto) [...].

En lo que respecta a las entidades encargadas de apoyar tal labor, el artículo 23 y siguientes de la Ley 99 de 1993 delegó en las corporaciones autónomas regionales, como entes corporativos de carácter público, la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables dentro del área de su jurisdicción.

Los artículos 64 y 65 *ibídem* previeron que, en materia ambiental, los entes territoriales y departamentos deben elaborar planes, programas y proyectos articulados para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico.

El Decreto Ley 3572 de 2011 creó la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia con la finalidad de administrar, manejar, proteger y conservar el Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

De manera tal que el objetivo de Parques Nacionales Naturales de Colombia es conservar el tejido biodiverso de fauna, flora, paisajes y manifestaciones culturales e históricas, para darles un manejo especial fundado en una planeación integral con principios ecológicos a efectos de evitar su deterioro.

Por medio de Resolución n.º 1987 de 30 de noviembre de 2016, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dispuso que las corporaciones autónomas regionales y las Fuerzas Armadas deben coordinar el ejercicio de sus funciones para garantizar la protección del ecosistema del páramo, al igual que todos los recursos naturales renovables y no renovables.

El Decreto 250 de 14 de febrero de 2017, que modificó el artículo 2.2.4.1. del capítulo 4- Humedales, de la sección

1- OTUN del Decreto 1076 de 2015, amplió el humedal de importancia internacional *Laguna del Otún*, ubicado al interior del Parque Nacional Natural Los Nevados entre los departamentos de Caldas, Risaralda y Tolima, a fin de abarcar una mayor extensión de conservación.

A través de Resolución n.º 886 de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y estableció directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias.

La Ley 1930 de 28 de julio de 2018 señaló el marco legal para la gestión integral de los páramos del país y, en términos generales, estableció que son territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos por su importancia en la provisión del recurso hídrico.

Así, es dable concluir que aun cuando la administración, manejo, protección y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ello no opera de manera absoluta, pues como se dejó visto en precedencia, la salvaguarda de aquel tejido biodiverso –bosques, humedales, subpáramos, páramos, superpáramos, glaciares, diversidad de flora y fauna- no es responsabilidad exclusiva de Parques Nacionales Naturales de Colombia, toda vez que los distintos

entes gubernamentales –Ministerios, gobernaciones, alcaldías, corporaciones autónomas regionales, entre otros- tienen el deber de adoptar, de manera coordinada y armónica, diferentes medidas encaminadas a contribuir con el manejo, protección y conservación integral de aquel ecosistema y, sobre todo, sus zonas aledañas o de amortiguación pertenecientes a sus respectivas jurisdicciones, tal como lo impone el artículo 63 de la Ley 99 de 1993.

Verificado lo anterior, corresponde analizar al Parque Nacional Natural Los Nevados como tejido biodiverso.

4. El Parque Nacional Natural Los Nevados como tejido biodiverso.

Lo primero que hay que señalar es que el Parque Nacional Natural Los Nevados es considerado un ícono regional debido a sus importantes ecosistemas de páramos y bosques altoandinos, que se caracteriza por la presencia de tres volcanes nevados que lo visibilizan en toda la eco-región del eje cafetero; además, constituye [...] *el mayor aportante del servicio ecosistémico de regulación del recurso hídrico, necesario para uso doméstico de las poblaciones de más de 11 municipios en cuatro departamentos, como para su uso en procesos productivos, agrarios, pecuarios e industriales [...].*³

³ Plan de Manejo 2017-2022- Parques Nacionales Naturales de Colombia

Así, el Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona de influencia constituyen una región sobresaliente del país por ser una zona de gran riqueza natural. En él nacen ríos que benefician tanto la vertiente oriental como occidental de la cordillera central; además, es una zona de gran actividad agropecuaria y alta concentración poblacional.

Los servicios ambientales que presta son trascendentales para la población rural y los centros urbanos aledaños, especialmente, para los municipios de Neira, Manizales, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Pereira, Salento, Ibagué, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Líbano, Villahermosa, Casabianca y, en general, los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima, los cuales tienen una relación directa con el Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona de influencia, en la medida que sus recursos naturales son soporte fundamental para mantener el equilibrio ecológico, la biodiversidad de la región y garantizar el desarrollo de actividades humanas.

Así lo señaló Parques Nacionales Naturales de Colombia en el Plan de Manejo 2017-2022, documento en el que resaltó que la eco-región en la que está ubicado el parque dispone de un enorme potencial hídrico representado por «38 grandes cuencas, 111 microcuencas abastecedoras de acueductos, y lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas»; no obstante, se presentan varias problemáticas con aquel recurso, tales como [...] inundaciones que periódicamente soportan y afectan a miles de familias, cultivos y territorios ubicados en las riberas de sus ríos y quebradas; y la contaminación provocada por las

aguas sin tratamiento, o por técnicas agropecuarios inadecuadas [...].

La biodiversidad del Parque cuenta con el 27% de las especies de mamíferos, el 23% de los quirópteros, el 50% de los ratones del género *Oryzomys*, el 11% de los primates y alrededor del 31% de las especies de aves reportadas en el territorio nacional de acuerdo con el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados (2002) y la información otorgada por las corporaciones autónomas regionales.

Igualmente, en el parque y su zona de influencia se han identificado las siguientes especies endémicas y casi endémicas:

[...] 11 especies de mariposas endémicas identificadas por Andrade G, 1994 en el parque Ucumari (Mahotis malis, Astraptus hanneli, Leodonta dysoni zenobia felder, Perisama marianna Rober, Perisama alicia Rober, Gnathotrussia epione, Eresia levina Hewitson, Heliconius cydno cydnides Staudinger, Pronophila juliani Adams & Bernard, Lasiophila zapatosa sombra Thieme y Cissia ucumariensis).

En la Cordillera Central se cuenta con alrededor del 80% de endemismos en anfibios (Ardila y Acosta 2000). En reptiles son el grupo de vertebrados con menor riqueza en el páramo. Sin embargo, de 15 especies reportadas para el páramo, 5 poseen distribución restringida estricta y alta especialización (Castaño et al. 2000). Para los anfibios, Franco AM 1997, reporta que Lynch J, com pers., considera un listado de 47 especies endémicas de Colombia, que merecen atención especial. Cinco especies pertenecen a la familia Bufonidae y cuatro a la familia Leptodactylidae, las cuales se encuentran reportadas por otros autores dentro del PNN Los Nevados y su Zona de Amortiguación y aparecen también en los listados de Lynch (Atelopus carauta, Eleutherodactylus ruizi, Eleutherodactylus scopaeas, Eleutherodactylus simoteriscus y Eleutherodactylus xestus).

Es poco lo que se conoce de la herpetofauna en el PNN Los Nevados, aumentando la necesidad de investigaciones sobre la

diversidad de este grupo al interior del Área Protegida, teniendo en cuenta que **algunas especies de anfibios se encuentran en declive por la variabilidad y cambio climático. Sumado a lo anterior, el contexto en el que se encuentra el Área Protegida posee una de las tasas de deforestación y densidad poblacional humana más alta que ponen en peligro esta diversidad única.**

En taxones más estudiados como aves, se señala que el área cuenta con un total de especies endémicas y casi-endémicas de 30 especies. Se cuenta con 8 especies de aves endémicas, es decir cuya distribución se halla exclusivamente en Colombia y 22 más de distribución compartida con alguno de los países hermanos.

El grupo de las aves que habita el PNN Los Nevados es variado, colorido, diverso y especialista. Una de las especies de aves restringidas estrictamente a los páramos es el periquito de los Nevados (*Bolborhynchus ferrugineifrons*) de la familia (Psittacidae), este es una especie endémica de nuestro país restringida a las Cordilleras Central y Oriental (Rodríguez-Mahecha y Hernández-Camacho 2002). Verhelst y Renjifo (2002) consideran a la especie como vulnerable (VU), dado el caso de que su población se encuentra entre los 2.000 y 4.000 individuos. El pato andino (*Oxyura jamaicensis*) es una especie endémica de Colombia y restringida a humedales alto andinos.

Respecto a los mamíferos, casi puede considerarse que el Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona de Amortiguación cuentan hasta el momento con 8 endemismos de mamíferos, los siguientes son pequeños mamíferos endémicos confirmados (*Sciurus*) *Microsciurus pucheranii*, *Microsciurus santanderensis*, *Aepeomys fuscatus*, *Akodon affinis*, *Cryptotis colombiana*. Otros 3 pequeños mamíferos del grupo de los roedores presentan alta probabilidad de poder considerarse como endémicos los cuales son *Oryzomys munchiquensis*, *Akodon tolimae* y *Thrinacodus albicauda*.

Las islas de súper páramo, que se encuentran por encima de 4000-4200 m, son más escasas y mucho más pequeñas que el total de las islas de páramo y se encuentran además muy separadas entre sí por lo que muestran un endemismo elevado (Van der Hammen 1998). En este sentido, todas las especies de mamíferos endémicas registradas para los páramos colombianos están referidas al grupo de los ratones, estos pequeños mamíferos son uno de los grupos más pobremente estudiados y con diferentes grados de amenaza por ser considerados perniciosos para los cultivos y la comida almacenada, sin embargo, al contrario de lo que ocurre con los grandes mamíferos, los tamaños poblacionales mayores capacitan a muchas de estas pequeñas especies a resistir la extinción, incluso estando restringidas a un rango estrecho de alimentos en su dieta, menos tipos de hábitat y áreas geográficas más pequeñas que sus parientes más grandes (Morales-Betancourt y Estévez-Varón, 2006).

Gran parte de la mesofauna del suelo paramuno aún es desconocida para la ciencia, hasta el momento se desconoce el efecto de las quemadas y el pisoteo sobre la fauna, en especial aquella que habita el follaje seco de los frailejones, el suelo y la hojarasca original (Van der Hammen 1998). Por su parte, los macroinvertebrados acuáticos no se quedan atrás, se desconoce en el páramo las especies e individuos, su conocimiento podrían contribuir a la caracterización de hábitats y estado de conservación y salud de los mismos.

En los páramos Colombianos se tienen registros de 21 familias de mamíferos, 46 géneros y 70 especies aproximadamente; entre las especies más llamativas que se pueden observar en el PNN Los Nevados se encuentra la Danta de Páramo (*Tapirus pinchaque*), el Venado colorado (*Mazama rufina*), el conejo de páramo 86 (*Sylvilagus brasiliensis*) la Boruga (*Cuniculus taczanowski*), el venado conejo (*Pudume phistophiles*), el Puma o León de montaña (*Puma concolor*), el Tigrillo (*Leopardus tigrinus*), entre otros. Los grandes mamíferos son altamente vulnerables a la extinción dadas sus necesidades de un territorio extenso y por la presión ejercida sobre sus poblaciones por efecto de la cacería, por lo cual han desaparecido de muchos páramos (Van der Hammen 1998), como es el caso del venado de cola blanca (*Odocoileus virginianus*) en el PNN Los Nevados (Botero y Lotero 2004). [...].

Entre la flora más representativa del parque se encuentra:

[...] el frailejón (*Espeletia hartwegiana*) el cual se encuentra en la mayoría de las zonas de páramo del Parque, acompañado además por varias especies de romeros (*Diplostephium*), pajonales y varias especies de árnica del género *Senecio*. En las zonas de superpáramo se destaca el cacho de venado (*Loricaria colombiana*) planta endémica de Colombia y fácilmente identificable por su particular forma y belleza. En las zonas de humedales se destacan los colchones de agua conformados por varias especies siendo *Plantago rigida* la más común. En los bosques alto andinos o bosques nublados se encuentran las palmas de cera siendo *Ceroxylon quindiuense* la más representativa y también árbol nacional de Colombia. Otras especies importantes son el siete cueros de páramo (*Polylepis sericea*) y los velillos del género *Hypericum*, calabazos, campanos y guayabos [...].

No cabe duda que el Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema con grandes riquezas hídricas, de fauna y flora, que impone al Estado y, en general, a todos los ciudadanos, el mayor esfuerzo para su protección y conservación.

5. ¿Los hechos alegados por el promotor afectan el ecosistema del Parque Nacional Natural Los Nevados?

El accionante controvierte que el Parque Nacional Natural Los Nevados ha sido objeto de deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica causada, entre otras razones, por la expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, caza indiscriminada, minería y densidad poblacional.

Pues bien, sea lo primero precisar que en aquel territorio confluye un dinamismo económico y de alta demografía, factores que inciden negativamente en la integridad ecológica del ecosistema del parque.

Consiente de tal situación, Parque Nacionales de Colombia identificó las presiones y amenazas que afectan los Valores Objeto de Conservación – VOC de aquella zona, las cuales identificó de la siguiente manera:

Presión o amenaza	VOC	Efecto
Actividad agropecuaria: Incendios de cobertura vegetal, ganadería, actividades agrícolas, especies invasoras y tala selectiva.	Parte alta de las cuencas de los ríos Combeima (en la zona adyacente al parque), Otún, Quindío, y Chinchiná. Zonas de páramo, humedales altoandinos y bosques altoandinos. Siete cueros (Polylepis sericea). Pato andino (Oxyura jamaicensis) Periquito de páramo (Bolborhynchus ferrugineifrons).	Erosión del suelo, remoción de cobertura vegetal, pérdida de hábitat, ahuyentamiento de fauna, compactación de suelos, disminución de las poblaciones de especies, cambio en los ciclos de vida, extinción local de especies, transformación de hábitat, modificación de los ciclos Biogeoquímicos del suelo, desplazamiento de especies nativas, modificación de coberturas vegetales, alteración de las condiciones físicas, químicas y microbiológicas del agua y del suelo.
Turismo No regulado: “Incendios” “pesca”, “Turismo No regulado”, y “especies invasoras”.	Páramo y humedales altoandinos, bosque altoandino, volcán nevado del Ruiz, Santa Isabel y Tolima. Cuencas altas de los ríos Chinchiná, Otún, Quindío y Combeima. Siete cueros (Polylepis sericea). Pato andino (Oxyura jamaicensis).	Deterioro de la calidad del agua en sus condiciones microbiológicas, alteración de la calidad paisajística, ocasionadas por el abandono de residuos sólidos a la intemperie; pérdida de cobertura vegetal, ampliación de senderos, pérdida de biodiversidad, modificación de hábitat y alteración de los ciclos de anidación del pato andino (Oxyura jamaicensis).
Sequías y heladas	Páramo y humedales altoandinos. Siete cueros (Polylepis sericea). Patoandino (Oxyura jamaicensis).	Disminución de la capacidad de almacenamiento y regulación hídrica en suelos, afectación a la disponibilidad del recurso hídrico para diferentes sectores, disminución de áreas de ecosistemas, disminución y/o desaparición de especies y aparición o aumento de especies invasoras.

Presión o amenaza	VOC	Efecto
Actividad y emisiones volcánicas	Páramo, humedales altoandinos y los volcanes nevados del Ruiz, Santa Isabel y Tolima.	Emisión de gases tóxicos, liberación inmediata de fragmentos de lava o roca que conducen a la calcinación y destrozo parcial o total del hábitat, al deshielo y desprendimiento del casquete glaciar y alteración de hábitat para algunas especies a causa de aumento de la temperatura, alteración en la condición física y química del agua por cenizas y minerales en los humedales, aumento en caudales por deshielo del glaciar que ocasiona inundaciones y avalanchas que pueden genera perdida de fauna, flora y vidas humanas.
Procesos de remoción en masa	Bosque altoandino	Afectación de la cobertura vegetal, inestabilidad de taludes y laderas, obstrucción de sistemas de drenaje por sedimentación de material que pueden presentar avalanchas de gran poder destructivo, también se puede afectar el ciclo de vida de las especies asociadas donde se presentó la presión.
Captaciones de agua	Cuencas altas de los ríos Chinchiná y Otún. Zonas de humedales altoandinos, páramos y bosque altoandino.	Dsecación de humedales (particularmente en el humedal alfómbrales), desvío del curso natural de cauces (quebrada Alfombrales) y alteración del paisaje.
Aumento en la temperatura	Volcán nevado del Ruíz, Santa Isabel y Tolima.	Pérdida del área del glaciar y por ende la transformación del paisaje, aumento en caudales de las cuencas asociadas al ecosistema nival del parque, a largo plazo puede afectar la disponibilidad del recurso

Presión o amenaza	VOC	Efecto
		hídrico para diferentes sectores, desplazamiento o colonización de especies vegetales como el pajonal en zonas de super-páramo.

Fuente: equipo de trabajo del Parque
Nacional Natural Los Nevados

En lo que respecta a las amenazas antrópicas –actividad del ser humano–, el Parque Nacionales Naturales de Colombia las identificó de la siguiente manera:

[...] ganadería, evidenciada por la existencia de actividades productivas que involucran el uso de semovientes bovinos, ovinos, porcinos, equinos (mulares y caballares) y caprinos; turismo No regulado, que hace alusión al tránsito o movilización de personas por zonas no permitidas / reglamentadas según lo establece el Plan de Manejo del Parque y su Plan de Ordenamiento Ecoturístico - POE; vertimiento de Residuos sólidos, evidenciado a partir de la presencia de residuos especialmente en las zonas reglamentadas en el POE y áreas de tránsito del turismo No regulado; captaciones de agua, evidenciadas por la existencia de tomas de agua y obras de arte (infraestructura artesanal) sin contar con el trámite del permiso respectivo y sus medidas de manejo; y especies invasoras y/o foráneas, que hace referencia a la existencia de especies introducidas al área natural protegida, algunas de ellas con carácter invasor, a saber: trucha arcoíris y retamo espinoso.

Los incendios de cobertura vegetal son abordados desde las presiones “Ganadería”, “turismo No regulado” y “Presencia de especies foráneas”, toda vez que en su mayoría son generados durante, o para la realización de este tipo de actividades o amenazas; bajo otras circunstancias son producidos por condiciones naturales y estas se escapan del manejo (gobernabilidad) del área natural protegida [...].

Los riesgos mencionados se presentan en los siguientes escenarios:

[...] **Páramo y Humedales Altoandinos:** la ganadería es una de las presiones más críticas del páramo y humedales, registrándose por medio de un inventario de cabezas de ganado de tránsito en áreas del Parque, tanto en predios particulares como de la Nación un total de **2497**. Aunque el parque ha generado procesos de acercamiento con la comunidad para disminuir esta presión, se prevé que la reactivación y aumento de la demanda de este mercado, a nivel internacional (caso de Venezuela), la pueda aumentar.

Otra presión crítica son los **incendios de cobertura vegetal**, que se pueden originar por el uso de fuego para el aumento de las áreas para pastoreo o el descuido de turistas, siendo más probable los incendios en épocas de sequías y heladas que se presentan en este ecosistema con más fuerza en los últimos años, asociadas a variabilidad climática y cambio climático.

Otro factor a tener en cuenta es el **turismo no regulado**, que puede ser promocionado y aumentar por el mejoramiento de vías en zonas aledañas al parque como el mejoramiento del corredor vial Bogotá – Líbano – Murillo - Manizales que se está proyectando en la región, el cual se encuentra paralelamente al límite del parque a través de 22 km, que afectaría de manera negativa las áreas colindantes del parque, propiciando mayores sitios de acceso de turismo en áreas que históricamente han sido bien conservadas y en procesos de recuperación natural.

La **introducción de especies exóticas** también es una presión para este VOC, la trucha puede estar generando alteraciones en los humedales a nivel de su riqueza ictiológica y podría afectar la función ecológica de este ecosistema y el retamo espinoso, que actualmente se está desplazando a nivel altitudinal, generaría pérdida de hábitat y de especies nativas y dado que tiene una condición pirogénica (con atributos que aumentan la inflamabilidad de la vegetación de la que hacen parte)

también facilitaría la propagación de incendios de cobertura vegetal.

De continuar con esta serie de presiones, el ecosistema se afectaría a nivel de conectividad, pérdida de hábitat para diferentes especies y una disminución en la producción y regulación hídrica de las diferentes cuencas, que abastecen las poblaciones de las zonas aledañas al parque.

Bosque Altoandino: el Bioma de Bosque Altoandino es muy vulnerable frente a las presiones antrópicas que presenta, se evidencia una presión de **expansión de la frontera agropecuaria**, generada por la ocupación de predios principalmente en la vereda el bosque. El escenario de riesgo más crítico para este ecosistema, es la **fragmentación de los bosques y su consecuente alteración del hábitat de las especies**, afectación en los suelos, sedimentación, baja la capacidad de resiliencia y recuperación del ecosistema y se puede presentar alteración del recurso hídrico en calidad y oferta de este servicio ecosistémico para las poblaciones beneficiarias en las zonas aledañas al parque. Esta problemática genera incremento en el presupuesto del parque a nivel de gestión, pues se afectada ve la integridad de los funcionarios del parque por los conflictos con comunidad al ejercer la autoridad ambiental.

Volcán Nevado del Ruiz, Santa Isabel y Tolima: el nivel de riesgo de este VOC **es crítico**, ya que la presión que posee (olas de calor) es un evento climático que va en aumento a nivel mundial. Según el monitoreo que se ha realizado del casquete glaciar del Nevado de Santa Isabel por parte del IDEAM, el cambio climático estaría afectando y acelerando fuertemente el derretimiento de los glaciares en aproximadamente 40 años. Sumado a lo anterior, se tiene que para el Área Protegida en un evento Niño fuerte de mayor probabilidad, estaría expuesto a un incremento de la temperatura de hasta 1°C, lo que empeoraría el escenario de riesgo para este VOC. En cuanto a la actividad volcánica, la afectación sería principalmente en el Nevado del Ruiz, ya que una actividad volcánica ocasionaría el deshielo del glaciar, como también la afectación en el caudal de las microcuencas y en la vegetación del área por

la emisión de cenizas. Los efectos de un turismo no regulado, no tiene tanta influencia en la conservación del glaciar, pero si una afectación a la integridad de los visitantes por ser zonas alto riesgo volcánico y rutas que requieren de conocimiento y adecuada dotación. Las presiones a nivel climático potencializan otras presiones naturales como las sequías y heladas, que contribuyen a intensificar los incendios al interior del parque.

Las comunidades aledañas al parque se pueden ver afectadas en cuanto a sus sistemas productivos, lo que aumenta la demanda en insumos químicos para una mayor productividad, incremento de plagas y enfermedades, reducción de la oferta hídrica para consumo humano y sostenimiento de los sistemas productivos. A nivel de la actividad volcánica, se ve afectada la comunidad por las emisiones de ceniza sobre la ganadería. Es eminente la afectación por cambio climático en los tres picos nevados, encontrándose el Volcán – Nevado del Ruiz en un escenario de riesgo mayor por la actividad volcánica y las presiones por cambio climático. Evidencia de la lenta recuperación de este tipo de ecosistemas en el Área Protegida por los eventos volcánicos es el escenario que se observa en la cuenca alta del Río Lagunilla, que ha generado condiciones favorables para el desplazamiento de especies invasoras como el retamo espinoso.

Cuenca alta del río Chinchiná: el nivel de riesgo de este VOC **es crítico** ante las presiones que presenta, pues aunque la presión por ganadería ha disminuido principalmente en el sector del Cisne por la liberación de áreas, se siguen presentado predios con ganadería. Sin embargo, hay varias entidades privadas y públicas que han realizado esfuerzos para la compra de predios, por la gran importancia que posee la cuenca en oferta hídrica, como también la oportunidad de mitigar el cambio climático. Otro escenario de riesgo que presenta la parte alta de la cuenca del río Chinchiná es el **incremento de la demanda en oferta hídrica, lo que genera captaciones a lo largo de la cuenca** y que se evidencia al interior del parque en el sector de Alfombrales, generando la disminución del espejo de agua del humedal. La demanda del recurso hídrico para proyectos de geotermia que se encuentran en su fase de diagnóstico en la zona de influencia de la cuenca, son un

escenario de riesgo para este VOC a largo plazo, ya que demandarían caudal para la generación de energía, este escenario de riesgo también se incrementaría con la solicitud de títulos mineros, que afectarían la calidad y cantidad del recurso hídrico de la cuenca en su parte media en zonas aledañas al parque. En general se afectaría el servicio ecosistémico que presta el parque como es la regulación del recurso hídrico y por ende, se afectarían las poblaciones que se ven beneficiadas de este recurso en el Departamento de Caldas, como también la pérdida de biodiversidad relacionada con este VOC. Se requiere definir una propuesta de función amortiguadora para el parque, que permita aumentar el blindaje de este VOC ante las presiones.

Cuenca alta del Río Otún: el nivel de riesgo de este VOC **es crítico** en la parte alta, ya que se presenta presiones por ganadería e incendios generados por la ocupación en la Vereda El Bosque. Este escenario se evidencia por la potrerización de diferentes zonas, que han generado la disminución y pérdida de espejos de agua y la pérdida de hábitat para especies de fauna. Estas presiones en conjunto con el turismo no regulado y la pesca, generan contaminación y alteración de la fauna silvestre como en el caso del pato andino, que se ve afectado por los residuos de pesca por turismo no regulado. **Si el escenario de riesgo persiste, se evidenciaría la disminución del recurso hídrico para las poblaciones que se encuentran en las zonas bajas de la cuenca del Río Otún.** Si no se mejora la permanencia de la presencia institucional en estos sectores, este escenario tiende a aumentar por la ocupación de los predios en la parte alta de la cuenca. Sin embargo, en las zonas aledañas del parque en la cuenca del Río Otún, hay áreas protegidas que contribuyen con la conservación del recurso hídrico a lo largo de la cuenca.

Cuenca alta del Río Quindío: pese a que este VOC posee presiones críticas como la ganadería e incendios, tiene un distrito de manejo integrado en la zona media de la cuenca, contribuyendo a su conservación (efecto buffer). Sin embargo, un escenario de riesgo para la cuenca son los títulos mineros otorgados en los límites del parque entre los departamentos del Tolima y Quindío (municipios de Salento, Cajamarca e Ibagué). Si este escenario de riesgo

persiste en cuanto a la minería, generaría una demanda de recurso hídrico que afectaría el caudal para las poblaciones que se benefician de este servicio ecosistémico.

Cuenca alta del río Combeima: este VOC tiene un escenario de riesgo moderado. Sin embargo, este escenario está enfocado principalmente al turismo no regulado, lo que puede generar incendios, contaminación con residuos sólidos, especies introducidas que ocasionaría la transmisión de enfermedades a las especies silvestres y la cacería de especies por los perros ferales. A su vez, es la zona del parque donde se presenta mayor riesgo por pérdida de turistas y que genera una demanda operativa por parte de personal del parque y de otras instituciones. Sin embargo, un escenario de riesgo para la cuenca son los títulos mineros otorgados en los límites del parque entre los departamentos del Tolima y Quindío (municipios de Salento, Cajamarca e Ibagué). Si este escenario de riesgo persiste en cuanto a la minería, genera una demanda de recurso hídrico que afectaría el caudal ecológico para las poblaciones que se benefician de este servicio ecosistémico.

Finalmente, para todas las cuencas y en particular para la cuenca del río Combeima y Quindío, en cuanto a variabilidad climática y cambio climático se tiene que en un evento de Niño fuerte de mayor probabilidad podría presentarse una disminución de las precipitaciones de hasta el 80% y un aumento de la temperatura de 1°C, lo que afectaría la oferta de recursos hídrico para la región sur-occidente y sur- oriente del Parque, correspondientes a los departamentos del Quindío y Tolima (Negrilla fuera de texto) [...].

A lo anterior se suma que Parques Nacionales refiere que halló 1043 registros de presiones de las cuales 864 son de origen antrópico –agricultura, «*entresaca*», ganadería, infraestructura, leñateo, quemas, rocería, tala selectiva, vías, etc.-. En el caso de la ganadería, reportó que esta ha transformado el parque en un 5,14%, que corresponde a «3.153,17» hectáreas.

De otro lado, precisa la Sala que estudios realizados por el IDEAM sobre el cambio de los nevados colombianos en los últimos 50 años, dan cuenta que los glaciares pierden del 3% al 5% de su área por año; asimismo, demuestran que la superficie glaciaria en Colombia se redujo en un 60% en 60 años para el 2012 con un retiro anual del borde inferior del hielo que oscila entre 20 y 25 metros longitudinales (IDEAM. 2012. Glaciares de Colombia, más que montañas con hielo. Bogotá).

Entre los años 1980 y 2017 se estableció una pérdida de la superficie glaciaria del 58%, porcentaje mayor al 23.5% de superficie reportada entre los años 1930-1950, [...] *evidenciando una posible relación entre el comportamiento recesivo de las masas glaciares del país y los aumentos de la temperatura media global* (Negrilla fuera de texto) [...].

Las siguientes tablas y gráficas resumen la evolución de la superficie glaciaria para los nevados existentes actualmente en Colombia, históricamente marcando una tendencia negativa:

Sierra Nevada de Santa Marta		Sierra Nevada El Cocuy o Güicán		Volcán Nevado del Ruiz		Volcán Nevado Santa Isabel		Volcán Nevado del Tolima		Volcán Nevado del Huila	
Año	Área(Km²)	Año	Área(Km²)	Año	Área(Km²)	Año	Área(Km²)	Año	Área(Km²)	Año	Área(Km²)
1850	82.6	1850	148.7	1850	47.5	1850	27.8	1850	8.6	1850	33.7
1939	21.4	1985	35.7	1959	21	1959	9.4	1958	2.7	1959	17.5
1954	19.4	1994	23.7	1975	19.6	1987	6.4	1987	1.6	1981	15.4
1981	16.1	2003	19.8	1986	17	1996	5.3	1997	1.18	1996	13.3
1989	12	2007	18.6	1997	11.76	2002	3.3	2002	1.03	2001	12.9
1995	11.1	2010	16.3	2010	10.3	2006	2.6	2010	0.76	2007	10.8
2010	8.1	2015	15	2014	9.2	2010	1.9	2015	0.67	2010	9.7
2016	7.1	2016	13.94	2016	9.25	2016	1.00	2016	0.63	2016	7.62
2017	6.54	2017	13.5	2017	8.86	2017	0.65	2017	0.59	2017	7.23
2019	6.21	2019	13.27	2019	8.37	2019	0.52	2019	0.55	2019	7.14

Conforme los anteriores datos, el IDEAM fue contundente al concluir que [...] *de continuar al mismo ritmo de retroceso, el declive total de este nevado tomaría apenas una década. En caso de presentarse en los próximos años un fenómeno climático extremo tipo “El Niño”, indudablemente se acelerará su extinción [...].*⁴

Como puede verse, una de las amenazas latentes del deshielo de los páramos es el calentamiento global, que sumado a las demás actividades del ser humano, afectan directamente al parque y ponen en peligro la subsistencia de toda la diversidad que en él se encuentra, en el especial el recurso hídrico que requiere la flora, fauna y los más de 3.000.000 de habitantes que dependen de aquel elemento natural.

No pasa inadvertido para la Sala que si bien Parque Nacionales Naturales de Colombia allegó amplia información acerca del estado del parque, lo cierto es que no existe certeza de la situación actual de todo su territorio, si se tiene en cuenta que dicha entidad afirmó en el escrito de contestación que no tiene control de cerca del 49,5% del parque debido a la restricción por «riesgo público» que existe en el departamento de Tolima de acuerdo con la «Alerta Temprana de Inminencia No 047 de 2019» emitida por la Defensoría del Pueblo.

⁴ <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/volcan-nevado-santa-isabel>

De ahí que le asista razón al promotor frente a los hechos que expone en este mecanismo constitucional, pues resulta claro que la biodiversidad del Parque Nacional Natural Los Nevados está amenazada tanto por factores naturales como antrópicos –ganadería, deforestación, agricultura extensiva, turismo no regulado, vertimiento de residuos sólidos en las fuentes hídricas, captaciones de agua, inclusión de especies invasoras y foráneas, caza indiscriminada, entre otros- los cuales han causado graves daños al medio ambiente del parque, al punto que algunas de las fuentes hídricas están en «*estado crítico*», lo que a todas luces afecta su conservación y sostenibilidad, y con ello pone en peligro la subsistencia, se itera, de más de 3.000.000 de habitantes que dependen de aquel tejido biodiverso.

Y es que no puede perderse de vista que los daños expuestos agravan sustancialmente las amenazas naturales que se originan en el parque, tales como eventos sísmicos, volcánicos y de inundación o avalancha.

Entonces, al ser evidente la afectación del ecosistema del Parque Nacional Natural Los Nevados, que compromete a las generaciones presentes y futuras, la Sala se ocupará de determinar si se menoscabaron los derechos fundamentales invocados por el tutelante como consecuencia directa de la afectación al derecho colectivo a un ambiente sano.

6. ¿Se menoscabaron los derechos fundamentales invocados por el tutelante como consecuencia directa de la afectación al derecho colectivo a un ambiente sano?

Irreductiblemente, existen múltiples riesgos que atentan contra la conservación y sostenibilidad del tejido biodiverso del Parque Nacional Natural los Nevados, situación que pone en inminente peligro el derecho colectivo al medio ambiente, cuya consecuencia directa recae en los derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, mínimo vital y salud del tutelante quien habita en la ciudad de Ibagué, municipio que, como muchos otros, se surte de las riquezas ambientales del parque.

De ahí que el Estado como guardián de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia, es el llamado a cumplir su deber de salvaguardar y proteger tal tejido biodiverso, no por la utilidad material, genética o productiva que aquel pueda representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad *viviente* compuesta por otras formas de vida, lo convierte en un sujeto de derechos individualizables, tal como lo plantea el enfoque *ecocéntrico*, teoría que, en esta oportunidad, acoge la Sala en el sentido de reconocer al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos, cuya representación legal, valga precisar, estará a cargo del Presidente de la República como Jefe de Estado (CC T-622 de 2016), quien podrá ejercerla a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia o la entidad que haga sus veces.

Tal entendimiento resulta consecuente con los múltiples compromisos que sobre la materia ha adquirido el Estado

colombiano, si se tiene en cuenta que la protección y conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que con ella interactúan, situación que no es compromiso exclusivo en el territorio nacional, sino de la humanidad.

Recuérdese que Colombia es considerado [...] *el quinto entre los diecisiete países más “megabiobiodiversos” del mundo, y que cuenta con bosques naturales y páramos en cerca del 53% de su territorio -que aportan agua al 70% de la población nacional- en los que habitan más de 54.871 especies animales y vegetales, existen 341 tipos de ecosistemas diferentes y 32 biomas terrestres, y que además entraña importantes culturas ancestrales, la protección y preservación de la diversidad cultural se convierte en un supuesto esencial para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y viceversa [...]*⁵.

De ahí que sea determinante la salvaguarda del Parque Nacional Natural Los Nevados, ecosistema que, se itera, cuenta con un porcentaje significativo de flora, fauna y recursos ambientales del país.

No desconoce la Sala el esfuerzo realizado por las autoridades accionadas y convocadas para cumplir tal propósito; sin embargo, como quedó visto en precedencia, dichos esfuerzos no han sido suficientes para evitar que la población que reside en aquel lugar, las personas que

⁵ CC T-622 de 2016

concurren a este y, en general, la humanidad con sus actos degraden sus recursos naturales que, se itera, son limitados, problemática que si bien tiene sus orígenes mucho antes que el Parque Nacional Natural Los Nevados fuera declarado como tal –Resolución n.º 148 de 1974–, lo cierto es que ello no es excusa para que tales actividades se prolonguen indefinidamente.

Ahora bien, la labor de protección de los recursos naturales está guiada por los principios de prevención y precaución, cuya aplicación impone a las diversas entidades del Estado adoptar medidas encaminadas a precaver y evitar la ocurrencia de un eventual daño; no obstante, en el caso particular, se observa que las actuaciones de las autoridades convocadas deben guiarse por el principio de prevención.

Lo anterior, debido a que se conocen las consecuencias derivadas de las actividades del ser humano, situación que le permite a las autoridades convocadas, en el plan de acción que en esta oportunidad se ordena, adoptar decisiones integrales a efectos de reducir el impacto de los daños y evitar que estos ocurran en el ecosistema del Parque Nacional Natural Los Nevados.

En ese orden, la Sala encuentra necesario hacer unas precisiones respecto a las órdenes impartidas por el *a quo*:

1. Tal como lo expuso el juez de conocimiento de este asunto constitucional en primer grado, algunos de los datos suministrados por las autoridades encausadas

no resultan precisos, como sucede con la delimitación del parque, pues ciertos documentos dan cuenta que tiene una extensión de 58.300 hectáreas y otros, 61.400 hectáreas, pese a que tal dato es esencial para trazar un plan de acción integral.

De ahí que la actualización de su delimitación resulte trascendental, toda vez que si bien Parques Nacionales refiere que el parque está debidamente demarcado conforme la Resolución n.º 148 de 1974 y los conceptos técnicos n.º 20142400001316 del 14 de noviembre de 2014 y 20162400000976 del 29 de julio de 2016, lo cierto es que para el plan de acción que en esta oportunidad se ordena, resulta necesario que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi lo actualice conforme lo prevé el artículo 13 de la Ley 2 de 1959.

Al estar el parque debidamente delimitado, pueden identificarse las respectivas zonas de amortiguación, a efectos de que en el plan de acción se identifiquen, de manera concreta, las funciones, compromisos y responsabilidades que legal y reglamentariamente le corresponden a los departamentos, municipios y corporaciones autónomas regionales.

2. Igualmente, precisa la Sala que tampoco hay claridad respecto a la cantidad de asentamientos humanos, esto es, la densidad poblacional y su ubicación dentro del parque.

Ello, porque mientras el municipio de Ibagué refiere que en el páramo existen 341 familias y 1.074 habitantes, Parques Nacionales (i) manifestó en el mencionado plan de manejo una población de 100 habitantes y 14 familias, y (ii) en el escrito de impugnación, adujo que hay 16 familias campesinas, esto es, 14 familias en el área que corresponde al Departamento de Risaralda y 2 familias en el área que corresponde al Departamento del Tolima, para un total de 26 personas.

Por tal razón, es indispensable que en el plan de acción se aborde este puntual aspecto a efectos de recaudar de manera precisa tal información y, de esta manera, se puedan implementar medidas efectivas de conservación.

3. En lo que respecta a la ocupación de la tierra por parte de los habitantes del Parque Nacional Natural Los Nevados, cumple traer a colación el artículo 7.º de la Ley 1955 de 2019 –Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022-, que en lo pertinente indica:

[...] Las autoridades ambientales, en coordinación con otras entidades públicas y en el marco de sus funciones podrán celebrar acuerdos con población campesina en condición de vulnerabilidad, que habite, ocupe o realice usos tradicionales asociados a la economía campesina en áreas protegidas del SINAP que deriven su sustento de estos usos y que puedan ser reconocidos por las entidades que suscriben los acuerdos con una relación productiva artesanal y tradicional con el área protegida, con el objeto de contribuir a la atención de los conflictos de uso, ocupación y tenencia que se presenten en estas áreas. Estos acuerdos permitirán generar alternativas de

usos compatibles con los objetivos de conservación del área, ordenar y regular los usos asociados a la economía campesina, para mejorar el estado de conservación de las áreas, definir actividades productivas acordes con los objetivos de conservación del área protegida y las condiciones de vida de la población, garantizando sus derechos fundamentales.

Estos acuerdos podrán ser celebrados hasta tanto la concurrencia de las distintas entidades del Estado permita atender estos conflictos por uso, ocupación y tenencia con alternativas diferenciales, integrales y definitivas.

Lo previsto en este artículo no modifica el régimen de propiedad de las áreas, ni su régimen de protección ambiental [...]

Conforme lo anterior y, una vez analizados los medios de convicción aportados, se observa que desde el año 2015 Parque Nacionales Naturales de Colombia busca dar solución al conflicto «*socioambiental*» que se presenta en el parque conforme los lineamientos de la Sentencia CC C-035 de 2015, en virtud de la cual ha suscrito «*6 acuerdos con 6 familias liberando 613,72 ha que habían sido ocupadas y usadas en ganadería*».

Sin embargo, para la Sala, tal medida es insuficiente para evitar la afectación del ecosistema del parque, pues aun cuando tal población se ha comprometido a conservarlo y evitar las actividades que lo degradan, en la práctica, tales medidas no han tenido el alcance de evitar el menoscabo de aquel tejido biodiverso.

En efecto, obsérvese que en el parque hay alrededor de «*2497 cabezas de ganado con corte a 2018 sin contar equinos y porcinos*», cantidad que a la fecha bien puede haberse duplicado, situación que no puede

perpetuarse, pues tal actividad conlleva un considerable impacto ambiental y repercute de diferentes maneras, en tanto la labor de alimentación y sostenimiento de estos requiere la deforestación de terrenos, consumo de agua, contaminación de las fuentes hídricas y, en general, todas las labores necesarias para su cuidado y comercialización, aunado al alto potencial contaminante que tiene el estiércol como uno de los principales gases de efecto invernadero.

Igualmente sucede con las actividades agrícolas extensivas que erosionan la tierra, intervienen de manera abrupta el ciclo del agua y la contaminan con productos químicos. En realidad, no entiende la Sala cómo es posible que el parque tenga «**80 predios privados con 25327,83 hectáreas**».

Son diversos los factores de riesgo y daño que generan los habitantes en el parque, hecho que se agrava en la medida que los referidos acuerdos no los involucran a todos, puesto que no se tiene certeza de cuántos son y dónde están ubicados; de ahí que no sea posible afirmar que todos son «*población campesina en condición de vulnerabilidad*».

No puede olvidarse que la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola en los parques nacionales está proscrita –Ley 2.^a de 1959–; de ahí que

en el plan de acción deba fijarse de manera precisa las medidas que adoptará Parques Nacionales Naturales en el corto, mediano y largo plazo para dinamizar los procesos de saneamiento de tierras al interior de las áreas del Parque Nacional Natural Los Nevados a fin de erradicar tales prácticas, conforme lo dispone el artículo 8.º de la Ley 1955 de 2019.

En aquel plan, también deberán incluirse medidas efectivas de restauración de las zonas que han sido objeto de presiones antrópicas, tales como aislamiento de páramos y humedales, adquisición de predios en áreas ambientalmente estratégicas, la reforestación protectora en zonas vulnerables y el establecimiento de corredores biológicos, entre otros.

4. El servicio de turismo podrá continuar realizándose por ser una actividad considerada compatible con la naturaleza y la actividad económica y productiva de la región; por tanto, en el plan conjunto de acción y manejo se requerirá identificar cuál es la oferta de senderos autorizados para ingresar al parque, en qué época del año, cuál es la capacidad de carga turística que tiene el parque para cada época y, sobre todo, restringir la pernoctación, así como las demás prácticas que generen riesgo en el medio ambiente. Igualmente, deberá indicar con precisión y claridad las funciones y responsabilidades de los departamentos, municipios y corporaciones autónomas regionales involucradas.

5. De otro lado, precisa la Sala que si bien Parque Nacionales Naturales de Colombia informó que no tiene control en cerca del 49,5% del territorio del parque debido a la restricción por «*riesgo público*» que existe en el departamento del Tolima de acuerdo con la «*Alerta Temprana de Inminencia No 047 de 2019*» emitida por la Defensoría del Pueblo, lo cierto es que la labor de conservar y proteger el parque no puede verse truncada por tal hecho, razón por la cual se ordenará al Presidente de la República, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, designar un grupo especial de las fuerzas militares o de la Policía Nacional que acompañe de manera continua y permanente las labores de conservación, manejo y protección que realiza Parque Nacionales Naturales de Colombia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en especial, en aquella zona de riesgo.

Igualmente, se ordenará a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, y a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca apoyar tal labor con los respectivos cuerpos de Bomberos, Defensa Civil y Unidades de Gestión del Riesgo.

Las disposiciones señaladas en el presente numeral tienen como sustento el artículo 103 de la Ley 99 de 1993, que en lo pertinente indica:

[...] Las Fuerzas Armadas velarán en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables y por el cumplimiento de las normas dictadas con el fin de proteger el patrimonio natural de la nación, como elemento integrante de la soberanía nacional. La Armada Nacional tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones de control y vigilancia en materia ambiental y de los recursos naturales, en los mares y zonas costeras, así como la vigilancia, seguimiento y evaluación de los fenómenos de contaminación o alteración del medio marino [...].

Así mismo, el artículo 8.º de la Resolución n.º 1987 de 30 de noviembre de 2016 prevé:

[...] las entidades territoriales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Parques Nacionales Naturales de Colombia y las fuerzas armadas deberán coordinar el ejercicio de sus funciones, para garantizar la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables [...].

A la par, el parágrafo 1.º del artículo 9.º de la Ley 1955 de 2019 señala:

[...] Las acciones operativas y operacionales se desarrollarán de conformidad con la misión constitucional asignada a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, por conducto del Ministerio de Defensa Nacional, y de acuerdo con la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad que establece que el agua, la biodiversidad y el medio ambiente son interés nacional principal y prevalente, en coordinación con las autoridades ambientales y judiciales competentes [...].

6. En lo que respecta a la orden relacionada con el proyecto vial Ibagué – Cambao – Líbano – Murillo - La Esperanza – Manizales, precisa la Sala que no es posible realizar un pronunciamiento sobre tal aspecto.

Ello, porque resulta insoslayable que tal discusión fue atendida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas al interior de la acción popular identificada con radicado n.º 17001233300020190042000, Magistratura que en providencia de 4 de septiembre de 2020 impartió aprobación al pacto de cumplimiento al que llegaron las partes tras considerar que [...] *con la celebración del Otrosí N° 6, las condiciones de la ejecución de las Unidades Funcionales 4 y 5 tuvieron una modificación sustancial que representa la cesación de la amenaza* [...].

Es así que dicha circunstancia configura la existencia de cosa juzgada constitucional, lo que impide realizar un pronunciamiento frente a aquel aspecto y, por tal razón, la Sala revocará las órdenes emitidas contra La Nación – Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI y el Consorcio Alternativas Viales S.A.S.

7. En lo que concierne a la orden relacionada con la actividad minera, esta Magistratura confirmará la determinación del *a quo* constitucional, habida cuenta que actualmente no se desarrollan proyectos de minería a nivel de explotación, sino de exploración según informó la Agencia Nacional de Minería; de ahí, que el plan deba incluir acciones y estrategias para evitar la minería ilegal; por tanto, se requiere la intervención de La Nación - Ministerio de Minas y

Energía y la Agencia Nacional de Minería, a fin de que aquella lucha no sea infructuosa.

Ahora, si bien las documentales aportadas dan cuenta que sobre el Parque Nacional Natural Los Nevados se superpone el título minero GLN-094 en 1,81 hectáreas, lo cierto es que la Sala no puede emitir un pronunciamiento sobre tal aspecto, habida cuenta que actualmente cursa en el Consejo de Estado una acción popular en la que se controvierte aquella circunstancia bajo el radicado 730012331000-2011-00611.

8. Por otra parte, la Sala revocará la orden relacionada con la modificación del plan nacional de desarrollo, debido a que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa y pacífica en señalar que el Gobierno Nacional es la autoridad competente para formular la política fiscal y la distribución de los recursos de forma autónoma y discrecional conforme lo prevé el artículo 154 de la Constitución Nacional.

De ahí que, al ser una facultad exclusiva del Gobierno Nacional, [...] *descarta la posibilidad de que cualquier otra autoridad, directa o indirectamente, interfiera con su ejercicio; pues las decisiones sobre la política fiscal formulada por el Gobierno Nacional para una vigencia determinada en materia de gasto público se sujeta a la plena autonomía, voluntad y discrecionalidad del ejecutivo. Así las cosas, no resulta procedente, en aras*

de proteger los derechos fundamentales en sede de tutela, proferir ordenes tendientes a asignar erogaciones presupuestales a un sector de manera particular para superar el déficit financiero que presente, al no ser una competencia asignada al juez constitucional [...] (CC T-324 de 2019).

Igualmente, sucede con la orden relacionada con el plan de ordenamiento territorial - POT, el plan de ordenamiento departamental – POD y la asignación de las partidas presupuestales requeridas para financiar el plan de manejo y acción, toda vez que el juez constitucional carece de facultades para [...] *entrometerse o inmiscuirse en las funciones de otras autoridades, procediendo a desconocer, no solo las funciones legalmente establecidas a dichas autoridades, sino también desconociendo los procedimientos que en materia presupuestal deben surtirse [...].*

9. De otro lado, precisa indicar que la Sala ratificará la orden dirigida contra la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, toda vez que si bien no existen proyectos licenciados o en evaluación que se superpongan en el Parque Nacional Natural Los Nevados, lo cierto es que su papel en el plan de acción que se ordena resulta preponderante para la adopción de medidas integrales de conservación y protección del parque.

10. La Sala confirmará la orden dirigida al Instituto Von Humboldt, referente a la designación de un representante para la elaboración del plan de recuperación, habida cuenta que si bien su función se limita a la investigación científica de la biodiversidad, lo cierto es que sus estudios, conocimientos y experticia resultan determinantes en la orientación para la adopción de medidas integrales dirigidas a la conservación del medio ambiente; por tanto, su labor en la elaboración e implementación del mencionado plan de acción será de carácter consultivo.
11. En lo que respecta a la solicitud que Parques Nacionales Nacionales de Colombia eleva frente a la vinculación del Departamento Nacional de Planeación y La Nación – Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y Tecnologías de la Información y Comunicación, se precisa que no resulta necesario en este puntual caso, pues para la Sala las entidades que se integraron al plenario son las llamadas a cumplir las órdenes que en este mecanismo constitucional se imponen.
12. Si bien el *a quo* constitucional manifestó que su decisión tiene efectos *inter comunis*, lo cierto es que no estaba facultado para modular los efectos de la acción de tutela, toda vez que ello es de exclusiva competencia de la Corte Constitucional, Magistratura que en sentencia CC SU-349 de 2019 expuso:

[...] La decisión y órdenes contenidas en la parte resolutive de las sentencias de tutela siempre tienen efectos “inter partes”. Sólo en casos excepcionales es posible hacerlos extensivos a otros sujetos, por vía del establecimiento de los efectos “inter comunis” o “inter pares”. El uso de estos “dispositivos amplificadores” es una competencia reservada a las autoridades judiciales que adoptan las providencias. Particularmente, la jurisprudencia vigente ha establecido que la determinación y aplicación de estas figuras están autorizadas únicamente a la Corte Constitucional [...].

13. Finalmente, se observa que Parques Nacionales Naturales de Colombia manifestó que el término de 5 meses que otorgó el *a quo* constitucional es insuficiente debido a que casos como el del «*Río Atrato, Tayrona [y] deforestación Amazonía han implicado más de veinticuatro (24) meses*»; no obstante, encuentra la Sala que, en este puntual caso, este último término resulta desproporcionado, pues se itera, se requieren medidas urgentes e inmediatas para la evitar la degradación del Parque Nacional Natural Los Nevados.

De ahí que para esta Magistratura resulte prudente y razonable fijar el plazo de 1 año para la elaboración del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, el cual, valga precisar, deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022.

Lo anterior, debido a que aquel documento constituye la hoja de ruta requerida para adoptar

medidas efectivas para la protección y conservación integral del Parque Nacional Natural Los Nevados. Considerar lo contrario representaría un retroceso de los avances alcanzados, circunstancia que no puede permitirse en este puntual caso, dado el inminente peligro al que está expuesto aquel tejido biodiverso.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFICAR el numeral primero de la sentencia emitida en primera instancia, el cual quedará de la siguiente manera:

- (i) **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la **VIDA, DIGNIDAD HUMANA y SALUD**, en conexidad con el **MEDIO AMBIENTE**, de **JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS**.
- (ii) **DECLARAR** que el **PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS ES SUJETO DE DERECHOS** a la vida, a la salud y ambiente sano, cuya representación legal está a cargo del Presidente de la República como Jefe de Estado,

facultad que podrá ejercer a través de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia o la entidad que haga sus veces.

- (iii) **ORDENAR** al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Von Humboldt, elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del

parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

(iv) Para la designación de los respectivos representantes, el Presidente de la República, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, La Nación – Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y el Instituto Von Humboldt cuentan con un término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de este proveído.

(v) Vencido el anterior plazo, el Presidente de la República, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, La Nación –

Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y el Instituto Von Humboldt cuentan con un término de un (1) año para que los representantes designados conformen un comité, preparen y presenten ante el *a quo* constitucional el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como de las correspondientes zonas de amortiguación.

- (vi) Aprobado el plan presentado, las autoridades antes mencionadas deberán implementarlo de manera inmediata de acuerdo con los plazos fijados para cada etapa, lo cual deberá ser verificado por la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento que se implemente en aquel plan. Todos los compromisos, directrices y órdenes que se deriven del Plan antes mencionado hacen parte integral del presente trámite y por tanto estarán sujetos a desacato.

SEGUNDO: REVOCAR los numerales segundo, octavo y noveno de la parte resolutive de la sentencia emitida en primera instancia conforme las razones expuestas en la parte motiva y, en su lugar, se **ORDENA:**

- (i) al Presidente de la República de Colombia, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, designar un grupo especial de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional que acompañe de manera continua y permanente las labores de conservación, manejo y protección que realiza Parque Nacionales Naturales de Colombia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en especial la zona del departamento del Tolima, la cual cuenta con restricción de acceso por «riesgo público» de acuerdo con la «Alerta Temprana de Inminencia No 047 de 2019» emitida por la Defensoría del Pueblo.
- (ii) a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, y a los municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca apoyar tal labor con los respectivos cuerpos de Bomberos, Defensa Civil y Unidades de Gestión del Riesgo.

TERCERO: CONFIRMAR los numerales tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo de la parte resolutive de la sentencia emitida en primera instancia, de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: NOTIFICAR a los interesados a través de telegrama o por cualquier otro medio expedito.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ
Presidente de la Sala



Salvo voto
GERARDO BOTERO ZULUAGA

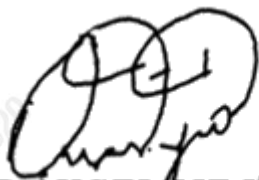
IMPEDIDO
FERNANDO CASTILLO CADENA



CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ



OMAR ANGEL MEJÍA AMADOR

IMPEDIDO

JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Laboral