

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



Departamento del Tolima
TRIBUNAL SUPERIOR DEL
DISTRITO JUDICIAL DE IBAGUÉ
Sala Quinta de Decisión Laboral

Clase de proceso: Acción de tutela de primera instancia

Radicado No.: 73001-22-00-000-2020-000091-00

Accionante: JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS

Accionados: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS NACIONALES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL TOLIMA – CORTOLIMA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE RISARALDA – CARDER, y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CALDAS.

Vinculados: FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN y DEFENSOR DEL PUEBLO, MUNICIPIOS DE IBAGUÉ, MURILLO, CASABIANCA, VILLAHERMOSA, SANTA ISABEL– TOLIMA, ARMENIA Y SALENTO – QUINDÍO, MANIZALES, VILLAMARIA – CALDAS, SANTA ROSA DE CABAL, PEREIRA –RISARALDA, DEPARTAMENTOS DEL TOLIMA, QUINDÍO, RISARALDA y CALDAS

Magistrado: CARLOS ORLANDO VELÁSQUEZ MURCIA

Ibagué - Tolima, veintiocho (28) de agosto de dos mil veinte (2020)

En la fecha, procede la Sala Quinta de Decisión Laboral, a resolver la acción de tutela interpuesta por el ciudadano JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS contra las entidades ya enunciadas en el encabezamiento de esta providencia y de las que posteriormente se vincularon, mediante proveído discutido y aprobado con Acta No. _____.

I. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES DE LA ACTUACIÓN

El ciudadano y abogado JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS actuando en nombre propio y en representación de los agenciados y generaciones futuras (niños y personas imposibilitadas para ejercer la acción), pidió por vía de amparo constitucional que se declare al PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano y en consecuencia, se les ordene que, basados en el principio constitucional de coordinación institucional y dentro del término de cinco (5) meses siguientes a la notificación del fallo, formulen 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 que se deberá constituir para asumir la mentada problemática ambiental; que 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; que el referido 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; que el citado Comité Permanente de Seguimiento al plan estratégico, deberá realizar informes bimensuales (sic) a esta Corporación, por un término inicial de dos (2) años, sin perjuicio de su ampliación.

Así mismo solicitó que se ordene al Presidente de la República, que en su condición de Jefe de Estado, exhorte a las entidades, servidores públicos y particulares que tengan alguna incidencia en el Parque Nacional Natural 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 8° de la Constitución Política Colombia; y que 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 parque. Finalmente, en vista a la trascendencia nacional del asunto, solicitó que 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.¹

Como sustento de la acción constitucional argumenta que el Parque Nacional Natural de Los Nevados es un área andina ubicada en la cordillera central entre los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, que abarca una superficie de 583 km² y en el cual se encuentran ecosistemas como bosques andinos, bosques altos andinos, humedales altos andinos, subpáramos, páramos, superpáramos y glaciares; y ostenta especies de flora y fauna tales como el cóndor de los andes, periquito de los nevados, danta de páramo, puma, chivito de páramo, pato andino, anfibios, oso de anteojos, lobo orejiamarillo, palma de cera, varios tipos de frailejones y algunas orquídeas; que algunas de esas especies se encuentran en peligro de extinción a causa de la actividad humana por la modificación, afectación, fragmentación y destrucción de su hábitat natural; que pese a que el complejo de humedales Laguna del Otún ubicado dentro de la jurisdicción del Parque ostenta el grado más alto de protección ambiental por parte de nuestra normatividad interna y poseer relevancia internacional por el Convenio RAMSAR ratificado por Colombia mediante la Ley 357 de 1997, el Parque Nacional Natural ha sufrido una sistemática deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica a causa de actividades nocivas para el medio ambiente tales como la expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, caza indiscriminada, minería, densidad poblacional humana (asentamientos) construcción de vías 4G, entre otras, con la aquiescencia, falta de control, ausencia de coordinación administrativa y omisión de vigilancia de las autoridades ambientales, sumado a intereses de autoridades mineras, de transporte e infraestructura; que de acuerdo a información suministrada por las autoridades ambientales, el Parque ostenta una tasa de deforestación de decenas de hectáreas en los últimos años, lo cual repercute en el ecosistema, la extinción de la fauna y la degradación y fragmentación biótica abiótica: que en la actualidad dentro del Parque existen títulos mineros en áreas protegidas; que preocupa la construcción de carreteras de

¹ *Folios 9 y 10 del escrito de tutela – Anexo 1*

cuarta generación en el Parque, como el proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales, el cual, según el plan de manejo 2017-2022 lo impactará tangencialmente pues su trazado iría por una zona de amortiguación del área protegida.

Así mismo refirió que los servicios ecosistémicos que brinda el área protegida del Parque se han visto afectados en detrimento de los derechos fundamentales a la vida, al agua, al ambiente sano (en conexidad), a la seguridad y soberanía alimentaria, salud, y seguridad social de sujetos de especial protección constitucional como los niños, jóvenes, madres gestantes, adultos mayores de los departamentos de Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda, al igual que de las generaciones futuras de dicha zona a las cuales representa como agente oficioso; que el Parque presta servicios ecosistémicos a la humanidad, tales como regulación hídrica, climática, asimilación (resiliencia) de contaminantes de aire y agua, formación y protección del suelo, protección de paisajes y de patrimonio cultural, conservación de la biodiversidad, y soporte para la infraestructura destinada al ecoturismo y la investigación, entre otros servicios; que el área protegida del Parque comprende 7 cuencas hidrográficas Gualí, Lagunilla, Totare, Coello, Combeima, Chinchiná, Otún y La Vieja, las cuales suministran el agua necesaria para el consumo humano de los habitantes de dichos departamentos.

Finalmente indicó que los planes de gestión ambiental regional elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales que comparten la jurisdicción del Parque no contienen proyectos tendientes a su protección y por el contrario, se evidencia una falta de coordinación entre las entidades ambientales y administrativas, generando una sistemática depredación y contaminación antrópica a los recursos naturales; por lo que la acción de tutela es procedente no sólo por la vulneración de las garantías fundamentales invocadas, sino por los precedentes de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, sobre el reconocimiento de derechos a la naturaleza en situaciones similares a las planteadas.²

II. TRAMITES PROCESALES

La acción constitucional se admitió mediante auto de *14 de agosto de 2020* contra las entidades accionadas, y se dispuso la vinculación oficiosa del Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo;

² *Folios 1 a 7 del escrito de tutela – Anexo 1*

los Gobernadores de los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas; los alcaldes de los municipios de Ibagué, Casabianca, Villahermosa, Santa Isabel y Murillo - Tolima, Armenia y Salento - Quindío, Santa Rosa de Cabal y Pereira - Risaralda, y Manizales y Villamaría - Caldas; los directores del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, así como de los rectores de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira.

Surtidos los trámites de notificación, se recibieron respuestas a la acción hasta el momento de este fallo, de las siguientes entidades:

1. **La Dirección especializada contra las violaciones de los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación** indicó que la Constitución Política cuenta con una serie de normas encaminadas a la protección del medio ambiente y el deber de imponer sanciones a los factores de deterioro ambiental; que en el marco de su competencia, la Fiscalía ha adelantado 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 mediante la judicialización de personas y el inicio de indagaciones como resultado de las denuncias interpuestas por Parques Nacionales Naturales de Colombia, como autoridad ambiental; que como resultado de las recientes denuncias, en mayo de 2019 se materializaron órdenes de captura de personas señaladas de adelantar actos no compatibles con el área protegida; que no le corresponde al derecho penal de primera mano adelantar actividades encaminadas a resolver la conflictividad ambiental; que en el escrito de tutela no se revela la lesión directa a los derechos bioculturales de las personas que hacen parte del ambiente; que el Plan de Manejo Ambiental 2017-2022 del área protegida expedido por la autoridad ambiental correspondiente, determina los planes de manejo de las áreas protegidas que se adelantarán en el Parque con el propósito de lograr sus objetivos de protección ambiental, por lo que al ser un instrumento de política pública, no debe ser objeto de verificación mediante la acción de tutela, sino a través de otros mecanismos y herramientas que establece el ordenamiento jurídico, máxime que el mismo establece unos objetivos y un programa de seguimiento concreto, apalancado en una propuesta presupuestal. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción constitucional, o en su defecto, la desvinculación de la entidad.

2. **La Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – Anla**, refirió que no es la competente para atender las solicitudes planteadas en la acción de tutela; que respecto al proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales no se ha otorgado licencia ambiental, ni está en trámite solicitud alguna; que la entidad competente para el otorgamiento de los títulos mineros es la Agencia Nacional de Minería; que no existen licencias ambientales otorgadas por la entidad que se superpongan con el Parque, por lo que tampoco se registran sanciones adelantadas por perjuicios ocasionados en el Parque; que si bien se menciona una presunta negligencia por parte de las autoridades ambientales no se allega ningún escrito, petición o actuación que dependa del seguimiento y control de la entidad. Advirtió una inexistencia de vulneración a los derechos invocados en razón a que a la fecha no existen proyectos licenciados y en evaluación por el ANLA; predica falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que la Unidad está encargada de que los proyectos, obras, o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normatividad ambiental y que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país; que la administración de los parques nacionales naturales recae en la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia; que se presenta una improcedencia de la acción de tutela al existir otros mecanismos de defensa de sus derechos, como lo es la acción popular; que se presenta insuficiencia probatoria, pues se sustenta la vulneración de derechos fundamentales con la simple narración de unos hechos, de los cuales no tiene conocimiento, ni injerencia, pero además no se aporta prueba que los demuestre con el fin de que el Juez Constitucional pueda establecer de manera inequívoca la responsabilidad que le atañe a cada uno de los convocados a la acción. Finalmente, solicitó denegar el amparo constitucional en razón a que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental.
3. **La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI** se opuso a la prosperidad de las pretensiones por cuanto no está legitimada en la causa por pasiva, pues en sus funciones no existe alguna relacionada con las peticiones de la tutela; advirtió que a través del contrato de concesión APP 008 de 2015 la entidad le otorgó a la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S., una concesión para que por su cuenta y riesgo lleve a cabo la financiación, operación, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Ibagué – Armero – Mariquita – Honda – Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza; precisó que la conducta que se reprocha supone el desconocimiento de un derecho de

carácter colectivo, como lo es el medio ambiente, por lo que se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela, pues su amparo se debe ejercer a través de la acción popular e incluso, ante el Tribunal Administrativo de Caldas cursa una demanda que pretende declarar el área del Parque Nacional Natural de Los Nevados sector del Nevado del Ruíz y Páramo de Letras como sujeto de derechos; que en los hechos de la acción el actor reconoce que el proyecto vial Cambao-Manizales iría por una zona de amortiguación del área protegida, es decir, que el proyecto no se desarrollará al interior del Parque. Sin embargo, advirtió que la ANI y la Concesión Alternativas Viales SAS pactaron la reducción de alcance de intervención del proyecto, con el propósito de no generar mayores afectaciones sobre el área de influencia en las unidades funcionales 4 y 5, las cuales realizan su pago en cercanía al Parque Nacional Natural de Los Nevados y sobre las cuales el alcance será la rehabilitación y pavimentación y además, dentro de los trámites ambientales, la Concesión obtuvo la sustracción de reserva forestal a través de resolución 0191 de 2 de marzo de 2020 por parte de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, es decir que cuenta con los permisos primordiales para ejecutar el proyecto. Finalmente señaló que la Corte Constitucional ha resaltado el valor y la importancia de la acción popular, destacando su idoneidad y eficacia para resolver asuntos como el de la presente acción de tutela, donde se solicita la solución de una problemática ambiental vinculada con la afectación de un derecho colectivo, especialmente cuando la protección recae sobre áreas de especial protección ecológica, donde el juez popular puede adoptar medidas cautelares, dispone de un extenso margen para reaccionar ante las afectaciones a los derechos e intereses colectivos y permite definir soluciones estructurales en materia de protección generalizada para restaurar los equilibrios del ecosistema. En consecuencia, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela.

4. **La Contralora Delegada para el Medio Ambiente** indicó que ese órgano de control fiscal en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales establecidas en el artículo 267 de la Constitución Política ejerce en forma posterior y selectiva la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, la cual además podrá ser preventiva y concomitante, para garantizar la defensa y protección del patrimonio económico; que dicha Contraloría realizó una actuación especial para la vigencia 2014 denominada “Auditoría Coordinada Internacional sobre Áreas Protegidas Nacionales de América Latina”, a la cual fue

vinculada la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, y en la cual se 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 y para el caso específico del Parque Nacional Natural de Los Nevados se incluyeron aspectos como la efectividad en la gestión de recursos financieros y humanos, encontrándose que el personal disponible no es suficiente para atender la demanda de dicha área, lo cual no permite cumplir con las actividades esenciales en la gestión; que como resultado de la auditoria coordinada, se establecieron 19 hallazgos administrativos de los cuales 2 tuvieron connotación disciplinaria y fueron trasladados a la autoridad competente. Así mismo indicó que la entidad realizó auditoría de desempeño a 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, respecto a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER no se identificaron especies amenazadas o en peligro de extinción en los humedales para promover la formulación de estrategias o planes de manejo para la recuperación de sus poblaciones.

5. **La Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas** se opuso a la acción constitucional al no ser la encargada de la reserva, delimitación, alineación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; advirtió la improcedencia de la acción de tutela en razón a la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, y por cuanto se pretende la protección de derechos colectivos como el medio ambiente, siendo del resorte de la acción popular, la cual conforme al artículo 17 de la Ley 472 de 1998 prevé la posibilidad de acudir a medidas cautelares que protejan los intereses pretendidos en la acción; advirtió que no se vislumbra un perjuicio inmediato al accionante, ni a los sujetos de especial protección constitucional, y en caso de existir, la entidad no ha sido la causante de tal situación por acción u omisión; que se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva predicable de Corpocaldas frente a la problemática descrita en la acción de tutela, pues la encargada de la dirección, manejo y administración de las áreas protegidas denominadas Parques Nacionales, adquisición por negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada y de adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas, es la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela.

6. **La Corporación Autónoma Regional de Risaralda – Carder** se opuso a la acción constitucional en razón a que el actor no demostró las afirmaciones relacionadas con la generación de una sistemática deforestación, degradación, erosión y fragmentación dentro del área geográfica del Parque Nacional Natural de Los Nevados y por el contrario de la documentación que le suministró el IDEAM se observa que en los últimos años no se presenta deforestación en el área protegida; que no se manifiesta en la solicitud a qué personas está representando en uso de la agencia oficiosa, ni menos aún demuestra que las mismas no están en condiciones de defender su propia defensa. Advirtió la improcedencia de la acción constitucional en razón a que para la protección del derecho al medio ambiente sano que pretende se declare, existe otra acción constitucional para su garantía, establecido en la Ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia; que del escrito de tutela y las pruebas aportadas no se logró demostrar vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante, teniendo en cuenta que la discusión se centra en la presunta deforestación, contaminación, erosión, remoción en masa, minería, construcción de carreteras, agotamiento del recurso hídrico y reducción de la fauna y la flora, por presunta falta de gestión de las entidades accionadas. Destacó la inexistencia de un derecho legítimo para responsabilizar a la CARDER en la presente acción de tutela, pues la competencia para ejercer como autoridad ambiental en la jurisdicción del Parque le corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia; enumeró las acciones desplegadas por la Corporación en cuanto a la gestión del Páramo de Los Nevados e indicó que actualmente se avanza en la celebración de un Convenio Interadministrativo entre las 4 Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el páramo para elaborar un plan de manejo de este ecosistema. Finalmente resaltó la inexistencia de violación a los presuntos derechos fundamentales indicados por el accionante y solicitó que ante la inexistencia de un daño antijurídico imputable a la CARDER y no estar demostrado el nexo causal o la relación existente entre el daño causado y la actuación activa u omisiva por la Corporación se declare la improcedencia de la acción, o en su defecto se disponga la desvinculación de la Corporación Autónoma Regional.
7. **El Defensor del Pueblo Regional Tolima**, indicó que la entidad realiza a petición de los usuarios y/o de oficio, análisis de procedencia de las acciones constitucionales a fin de realizar múltiples intervenciones de acuerdo a cada solicitud allegada o el interés

particular de la misma en los casos de agente oficioso o de oficio, sin que en el presente caso, el accionante hubiera requerido el acompañamiento previo de la reclamación realizada a través de la presente acción de tutela, por lo que no existe legitimación por pasiva que amerite cualquier disposición tutelar en contra de la Defensoría; que analizados los hechos no existe una descripción exacta de las vulneraciones de derechos fundamentales puestos de presente, ya que hace una generalización de los mismos; que lo petitionado por el actor se puede reclamar por trámite de acción popular, ya que la misma se encuentra establecida para la protección de derechos colectivos como lo es el medio ambiente; que se evidencia una falta de legitimación en la causa por activa en razón a que el actor no allega las pruebas que avalen la representación que hace como agente oficioso de una colectividad de personas perjudicadas en sus derechos fundamentales. Respecto de la solicitud de vinculación de la Defensoría para que en el caso eventual requiera la revisión de la acción constitucional ante la Honorable Corte Constitucional, indicó que ello procede solo en el caso de que del análisis de procedencia de la acción la Defensoría así lo considere y conforme a unos parámetros internos de litigio defensorial, por lo que por el momento guarda el correspondiente silencio al respecto. Finalmente, solicitó se declare la improcedencia del trámite constitucional o de declarar la procedencia excepcional se niegue la pretensión de tutela dirigida a la Defensoría del Pueblo.

8. **El Ministerio de Transporte** destacó que los objetivos que debe cumplir dicha entidad son primordialmente la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los mismos modos; precisó que para el desarrollo del proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales se han tomado las medidas necesarias para evitar afectaciones al Parque Nacional Natural; que actualmente se encuentra en curso ante el Tribunal Administrativo de Caldas una acción popular mediante la cual se pretende declarar el área del Parque donde está ubicada la infraestructura natural como sujeto de derechos, acción a la cual se le ha dado un trámite célere y eficaz, al punto de estar en etapa de pacto de cumplimiento, evidenciándose con ello su eficacia, teniendo en cuenta que su objeto es el equivalente al de la presente acción de tutela. Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela al no ser el escenario idóneo para debatir la defensa del derecho al ambiente sano, además por no estar probado claramente por el actor la vulneración de algún derecho; refirió además una

falta de legitimación en la causa por pasiva al no existir relación jurídica sustancial entre lo solicitado y las competencias del Ministerio de Transporte.

9. **La Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación** precisó que conforme a lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 se debe identificar correctamente a la persona o autoridad que ha vulnerado o amenace una garantía constitucional y teniendo en cuenta las pretensiones esbozadas en la acción de tutela y el marco de competencia de la Procuraduría, debe declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues dicha entidad no ha adelantado actuación alguna en detrimento de los intereses del accionante, por lo que solicitó su desvinculación del trámite constitucional. Sin embargo, precisó que dadas las facultades preventivas y de intervención que le asisten al Ministerio Público se puso en conocimiento de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios para que, si así lo considera, intervenga de manera directa en la acción de tutela.

10. **El Procurador Judicial II Ambiental y Agrario del Tolima** indicó que no existe legitimación en la causa por pasiva pues dicha entidad no ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales alegados por el actor; consideró que la acción de tutela es procedente en razón a que persigue discutir asuntos de relevancia constitucional, los hechos generadores de la vulneración de derechos se encuentran razonablemente referidos, el perjuicio irremediable al que alude el actor no solo es inminente sino que actualmente se 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; que si bien se puede acudir a la acción popular como mecanismo de defensa judicial, ante la materialización de los referidos daños al ecosistema que superan la inminencia de la amenaza a los derechos fundamentales a la alta intensidad del daño ambiental que generan y la importancia de los ecosistemas presentes en el Parque Nacional Natural, se está ante la presencia de una necesidad urgente e impostergable de tutelar los derechos conculcados y contribuir a restablecer el orden social justo en toda su integridad. Advirtió que se encuentra demostrada la conexión existente entre la vulneración de los derechos fundamentales de los habitantes de los cuatro departamentos referidos por el peticionario y por ende es procedente estudiar de fondo la acción de tutela; que en jurisdicción del Parque nacen fuentes hídricas que luego alimentan quebradas y ríos de

donde se surten múltiples acueductos municipales y distritos de riego. Finalmente consideró que se encuentran acreditados los presupuestos para que prospere la acción de tutela, se declare al Parque Nacional Natural de Los Nevados como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado Colombiano y se ordene la constitución de un comité permanente de seguimiento y formulación de un plan estratégico de acción a corto y mediano plazo para reducir y controlar los niveles de deforestación y degradación.

11. **La apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** se opuso a las pretensiones de la acción de tutela ante la falta de legitimación en la causa por activa del accionante pues no demostró la presunta vulneración de sus derechos fundamentales; advirtió una falta de legitimación en la causa por pasiva del Presidente de la República y del DAPRE en razón a que las funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al Presidente y que el señor Presidente no es representante legal ni judicial de ninguna entidad, y conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política el Presidente es Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa, pero el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos, por lo que los actos del primer mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el Gobierno, hecho por el cual se hace responsable el Ministro del respectivo ramo o el director del Departamento Administrativo correspondiente; transcribió las normas relacionadas con la capacidad y representación de las entidades públicas, así como las funciones del Presidente de la República para posteriormente solicitar que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAPRE y del Presidente de la República, pues no representan a la Nación para efectos de la acción de tutela, no tienen 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 de los distintos parques naturales, de manera que cualquier orden en dicho sentido resultaría contraria a lo dispuesto en los artículos 6º y 121 de la Constitución Política y el Decreto 1784 de 2019.

12. **La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia** se pronunció respecto de la acción constitucional manifestando que el accionante argumenta, pero no demuestra de fondo ni probatoriamente las

imputaciones de carácter omisivo, ni la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo deprecia, máxime que se basa en una serie de supuestos e información descontextualizada y desactualizada; que por el contrario, la entidad a través de numerosos y permanentes recorridos de prevención, vigilancia y control en campo ha podido realizar diagnósticos y análisis; que en el Parque se vienen reportando un promedio de 1.13 presiones de tipo antrópico o natural por cada recorrido que se genera por personas, semovientes, vehículos o motos; que las presiones que se asocian a efectos de deforestación son agricultura, entresaca, ganadería, infraestructura, leñateo, quemas, rocería, tala selectiva y vías que suman 332 registros de los 1063 reportados; que el Parque cuenta con ecosistemas frágiles que han sido afectados por la actividad antrópica desde antes de la declaratoria del área protegida los cuales se han venido contrarrestando a través de la implementación de procesos de restauración desde el 2006.

Precisó que para 2011 y 2013 se inició la ejecución del Convenio Humboldt-UAESPNN con recursos propios de Parques Nacionales Naturales de Colombia, del Ministerio de Ambiente, la CARDER y el Fondo Nacional de Regalías, que permitió la realización de acciones para la ejecución del proyecto de restauración, diseño y establecimiento de alternativas que disminuyan las presiones sobre los valores de conservación del Parque Nacional Natural de Los Nevados en las cuencas altas de los ríos Combeima, Quindío, Campoalegre y Otún en los departamentos del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda; que en 2018 se implementó el proceso de restauración del páramo Los Nevados ejecutado entre CARDER, WCS, y el Parque a través del Convenio 026-16 entre el Instituto Humboldt y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda; 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; y en 2019 se formalizó la intención de implementar 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 se han venido realizando campañas y programas de educación y uso del suelo con los pobladores con el fin de no afectar sus actividades propias de supervivencia; concluyendo que entre 2000 y 2018 se han implementado programas y procesos de restauración ecológica de

427 hectáreas hasta la intervención y protección de 4.166 hectáreas, de tal manera que la afectación por deforestación referida por el accionante y la omisión de la Entidad y las accionadas en el cuidado del área protegida no es cierta, e incluso se ha propendido por la protección de las especies y del medio ambiente.

De otra parte indicó que el Parque haciendo uso del ejercicio de autoridad ambiental realiza alrededor de 60 recorridos de prevención, vigilancia y control al mes, ha interpuesto varias medidas preventivas, ha dado inicio a varios procesos sancionatorios ambientales de los cuales se encuentran activos 16 procesos, se han archivado 7 y 7 de ellos se encuentran fallados con sanción de multa; informó que para dichos recorridos ha contado con el acompañamiento de la Policía Nacional de Turismo y Ambiental. Respecto de los hechos de poblamiento y ocupación en el Parque indicó que se realizó la implementación de una estrategia continua para la disminución de los 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, suscribiendo 7 acuerdos individuales sobre el respeto de límites en 10 predios usados/ocupados.

Frente a las actividades de minería refirió que el Parque presenta en su zona adyacente 2 títulos mineros, el primero en la zona del área protegida en el municipio de Casabianca, 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 título localizado entre los municipios de Salento – Quindío e Ibagué – Tolima, 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 cuanto 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 No. 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; es decir, que la entidad se opuso a la propuesta de ampliación de la vía para un ancho de 10 o 12 metros, cambiando especificaciones iniciales, lo cual implicaría en la práctica, sustraer parte del PNN Los Nevados lo que legalmente no es posible; refirió, que el Ministerio de Ambiente no otorgó una sustracción de la Reserva Forestal Central para ejecutar algunas actividades de este proyecto, de acuerdo con la resolución No. 1136 de *junio de 2018*; realizando además, un recuento del historial de actividades y comunicaciones recibidas y emitidas en relación a dicho proyecto.

Frente al aporte del área protegida para la adaptación y mitigación al cambio climático y provisión del recurso hídrico en cantidad y calidad, señaló que el plan de manejo adoptado por el Parque mediante resolución 393 de 2017 vigente hasta el 2022 se desarrolla 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 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 representado en el área protegida, (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 de gran espectacularidad paisajística e importancia ecológica que encierran el complejo volcánico Cerro Bravo-Cerro Machín. Preciso además, 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 para el período 2040-2050 por el Ideam, involucrando diversas herramientas de gestión con el

propósito de incrementar la capacidad de respuesta frente a los efectos del clima cambiante sobre glaciares, páramos y bosques de montaña o sobre la disponibilidad del recurso hídrico en la región.

En cuanto a los derechos vulnerados indicó que no basta con la sola enunciación y manifestación de la situación, sino que le correspondía demostrar el daño y la amenaza ecológica lo cual no acontece en éste caso y por el contrario se demuestra con suficientes argumentos y claridad la inexistencia de afectaciones por deforestación, uso del suelo, o por la construcción de la vía 4G; reiteró que la entidad ha actuado de forma diligente en el cuidado y administración de la zona protegida, propendiendo por la recuperación de las áreas en contra de la deforestación, recuperando *4.166 hectáreas* entre *2007 y 2019*, realizando acuerdos de conservación frente a las familias que subsisten de las actividades agrícolas y de ganadería en el área; sin que se demuestre tampoco la referida afectación del derecho a la salud, a la seguridad social de sujetos de especial protección, ambiente sano, y a la vida digna.

Finalmente, solicitó se declare la improcedencia de la acción constitucional máxime cuando el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 señala como derechos colectivos el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación de especies animales y vegetales y la protección de áreas de especial importancia ecológica; es decir, no se trata del amparo de un derecho individual, sino colectivo, aunado a que tampoco se demostró por el accionante el perjuicio irremediable.

13. **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** indicó que respecto de los hechos expuestos no los puede afirmar ni negar, toda vez que se refieren concretamente a actuaciones de competencia de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia; que el Parque Nacional Natural de Los Nevados ha sido reconocido como área de especial importancia ecológica y cuenta con protección especial por parte del Estado a través de la Ley 99 de 1993; que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Risaralda, y Quindío administrar y manejar el páramo de Los nevados y adelantar la formulación del plan de manejo del ecosistema. Preciso que declarar al Parque Nacional Natural de Los Nevados como entidad, sujeto de derecho, por sí mismo, no se convierte en una garantía para su especial

protección, se requiere que las políticas e instrumentos que se han desarrollado para este 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. Advirtió que las funciones de las autoridades ambientales deben ser cumplidas de manera autónoma, sin que sea dable entender que por ser el Ministerio el rector del Sistema nacional Ambiental es superior jerárquico de aquellas o que en su ejercicio le asiste a esa cartera ministerial responsabilidad alguna. Advirtió que la cartera ministerial carece de competencia para conocer las actividades misionales, administrativas y financieras que desarrolla UAE Parques Nacionales Naturales de Colombia.

De otra parte advirtió, la ausencia de vulneración de derechos fundamentales en el presente caso, así como la ausencia del elemento de subsidiariedad de la acción de tutela en razón a que el accionante no demuestra la conexidad entre la vulneración de los derechos colectivos invocados y la amenaza de un derecho fundamental, así como tampoco ser la persona directa y realmente afectada en su derecho fundamental; que no se presentan los elementos necesarios para concluir que existe un riesgo y que se configure un perjuicio irremediable; se persigue la protección de derechos de naturaleza colectiva que deben ser analizados por el juez popular; no se observa autorización expresa de las personas a quienes refiere representar como agente oficioso, y tampoco hace una individualización de las personas a las que presuntamente se le están vulnerando derechos fundamentales, lo que hace evidente una falta de legitimación en la causa por activa; solicitó en consecuencia se declare improcedente la acción de tutela por cuanto no cumple con los requisitos para su procedibilidad.

14. **La Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE** refirió que solicitó a la Dirección de Censos y Demografía la información requerida por este Despacho Judicial la cual refirió que una vez realizada la verificación en la cobertura geográfica oficial de áreas protegidas suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se confirmó que el área correspondiente al Parque Nacional de Los Nevados sí se encuentra incluida, pero para suministrar la información poblacional al nivel del Parque, es necesario realizar los análisis que permitan determinar la viabilidad de proporcionar información resultante del CNPV 2018 a este nivel geográfico, por lo que la entidad procederá con las actividades de análisis espacial orientadas a la identificación de las unidades censales contenidas en

dicha área, para posteriormente calcular la población censada en 2018, y que una vez culminen dichas labores se dará alcance a esta comunicación; aclarando que la entidad podrá entregar la información una vez cuente con las delimitaciones oficiales de dichas áreas suministradas por las entidades correspondientes y realice los análisis técnicos de viabilidad correspondiente.

15. **La Apoderada judicial del municipio de Pereira** dio contestación a la acción de tutela manifestando que hubo un crecimiento en la deforestación evidenciada en 2000 a 2005, pero en los años 2016 a 2018 no existió tal actividad, en razón a que las autoridades responsables han venido trabajando en forma mancomunada con la comunidad a través de la suscripción de Acuerdos de Conservación suscritos desde 2015 por el Parque. Respecto de las pretensiones de la tutela se opuso a las mismas en razón a que no se aportaron pruebas que demuestren la presunta vulneración de derecho alguno. Solicitó la desvinculación del municipio de Pereira ante la falta de legitimación en la causa por pasiva y teniendo en cuenta que dicha entidad territorial ha dado el cumplimiento respectivo a la preservación del recurso hídrico y ambiental del Río Otún; advirtiendo, además una indebida escogencia de la acción pues la protección de los derechos que se reclaman debe ser resueltos mediante acción popular.

Respecto de los interrogantes formulados en el auto de vinculación, indicó que el municipio de Pereira sí se beneficia de las aguas que provienen del Parque Nacional Natural de Los Nevados, la fuente hídrica se denomina Cuenca Alta del Río Otún atendiendo 157.726 suscriptores en la zona urbana del municipio; que la entidad ha estado en constante diálogo y articulación de acciones tendientes a mejorar las condiciones de conservación de las áreas protegidas y demás suelos de protección que componen la estructura ecológica principal del municipio a través del Sistema Municipal de Áreas Protegidas y la adquisición y mantenimiento de predios para 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 con fines de conservación, el Comité Operativo para la Cuenca Alta del Río Otún (COCAO) y la construcción del Acuerdo de Manejo para el suelo de protección del recurso hídrico de la cuenca media y alta del Río Otún. Indicó que el municipio cuenta con el Plan Maestro

de Turismo “*Pereira Caleidoscopio Turístico 2013-2023*”, el cual tiene como objetivo general posicionar al municipio como el epicentro turístico del Paisaje Cultural Cafetero. Advirtió que conforme lo disponen los artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 210 de la Ley 1450 de 2011 el municipio destina un porcentaje equivalente al 1% de sus ingresos corrientes de libre destinación, para la adquisición, mantenimiento y conservación de las áreas de importancia estratégica por la ubicación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Finalmente, frente a las licencias para actividades de exploración y explotación mineral y estadística de los asentamientos humanos que existen en la zona municipal de afluencia del Parque indicó que no tienen dicha información. Remitió copias de los acuerdos de conservación, Acuerdo 10 de 2018 por el cual se adopta el Sistema Municipal de Áreas Protegidas, áreas de Especial Importancia Ecosistémica y otras Estrategias Complementarias de Conservación – SINAP del municipio de Pereira, el documento técnico denominado Ajuste Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Otún – Actualización POMCA Río Otún, presentación del Decreto 1067 de 2019, el y el Informe Final de Seguimiento al Plan Maestro de Turismo.

16. **La alcaldesa municipal de Salento – Quindío** contestó la acción de tutela manifestando que el municipio no se surte con las aguas provenientes del Parque, pues son los municipios de Armenia, La Tebaida y parte de Circasia los que captan agua del río Quindío que es el afluente que nace directamente de dicho Parque; que en el municipio se realizó la ejecución de la propuesta de reglamentación turística para la zona alta del Valle de Cocora, sector sur y área de influencia del Parque Nacional Natural de Los Nevados y se realizó la zonificación de los páramos de Los Nevados; que a través del Acuerdo 017 de 25 de noviembre de 2019 tiene reglamentado y zonificadas las actividades de turismo de naturaleza en la zona alta del Valle de Cocora y el área de influencia del Parque y actualmente se encuentra en construcción el plan de manejo de esta reglamentación en compañía de Corporación Autónoma Regional del Quindío, la Gobernación del Quindío, la Cámara de Comercio de Armenia y la Oficina de Gestión del Riesgo Departamental. Reiteró que el municipio no se surte de agua para su acueducto de ningún afluente proveniente del Parque; que el municipio es de sexta categoría por lo que sus recursos económicos son limitados y por ello no hay un rubro específico para el Parque de Los Nevados pero si existen varios rubros que se ejecutan para la protección de esta zona como son: servicio de control y vigilancia al tráfico ilegal de especies de

fauna y flora, servicio de restauración ecológica y conservación de ecosistemas naturales para la biodiversidad y el recurso hídrico, gestión de la información y el conocimiento ambiental, gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima. Señaló que en el área del Parque en la jurisdicción de Salento no hay ninguna actividad de exploración ni explotación de minerales y que la administración municipal no tiene interés en realizar o apoyar proyectos mineros o de extracción masiva de materiales o minerales de ninguna especie; que en la jurisdicción del Parque en el municipio sólo existen 2 fincas donde viven 8 personas (4 en cada una) más 2 o 3 trabajadores que son intermitentes dependiendo de la época del año; y que en el período 2018-2019 se realizó un convenio con la administración del Parque en el cual la Alcaldía aportó \$40.000.000.00 para realizar un cerramiento de los humedales denominados Pantanos del Quindío donde se estableció un cerco de 1500 metros lineales para evitar el ingreso de turistas y ganado al área de turberas y así evitar la contaminación y pisoteo de esta área importante y estratégica para la conservación. Finalmente indicó que actualmente se viene desarrollando con el apoyo de Autopistas del Café, la instalación de pozos sépticos en la Cuenca del río Quindío y que las fincas ubicadas en el Parque fueron beneficiadas para dicho proyecto y así contribuir con el saneamiento básico de la región.

17. **El apoderado judicial del municipio de Santa Rosa de Cabal** refirió que no le consta que en el área del municipio se presente deforestación, pues la zona es permanentemente vigilada por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y las demás autoridades encargadas de su conservación, y si se llegará a comprobar que en el Parque se presenta daño ambiental y amenaza ecológica, ello no afectaría derechos fundamentales individuales, sino derechos colectivos como el derecho a un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Advirtió que la conservación de especies animales y vegetales y la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con su preservación y restauración se encuentran bajo el amparo judicial del medio de control de protección de intereses o derechos colectivos a través de la acción popular. Preciso que la tala indiscriminada de bosques en el Parque Natural y el daño al ecosistema si bien tiene consecuencias nocivas para la población, no puede ser argumento válido para acudir a la acción de tutela para afirmar que se vulneran derechos fundamentales individuales y por ello, solicitó negar

el amparo solicitado al ser abiertamente improcedente. Frente al cuestionario remitido al momento de la vinculación respondió que el municipio se surte de las aguas que provienen del Parque, particularmente de los ríos Campoalegrito y San Eugenio, que el suministro de agua potable es prestado por la Empocabal EICE quien atiende 21.559 suscriptores en la zona urbana y adicionalmente vende agua tratada a la empresa de servicios públicos domiciliarios del municipio de Dosquebradas en un promedio de 360.000 metros cúbicos mensuales para atender parte de la población urbana de esa localidad, sin que se tengan datos estadísticos sobre el número de usuarios y personas beneficiadas. Preciso que no existe política pública para la protección del ecosistema en el Parque pues en la parte que le corresponde al municipio tiene muy pocos residentes propietarios de fincas; y que Parques Naturales hace entrega al municipio de los planes de manejo ambiental entre ellos el correspondiente al Parque El Nudo, Campoalegre, Ucumarí y La Marcada, a los cuales la entidad territorial hace el seguimiento para la correcta aplicación. En cuanto al presupuesto de gastos del municipio indicó que tiene asignados los rubros de protección medio ambiente y saneamiento básico y conservación de recursos hídricos en el área de importancia estratégica. Finalmente advirtió que no se presenta en el área exploración, ni explotación minera y que no existen asentamientos urbanos en el municipio respecto de la jurisdicción del Parque, pues sólo existen algunas viviendas rurales distantes.

- 18. La jefe de la oficina jurídica de la Universidad Nacional Sede Manizales,** indicó que la acción de tutela no está llamada a prosperar en razón a que dicha entidad no ha desconocido los derechos fundamentales invocados como vulnerados; que no es una autoridad ambiental, y sin embargo, a través de la unidad académica interdisciplinaria e institucional denominada Instituto de Estudios Ambientales – IDEA contribuye al conocimiento del ambiente la interacción de procesos ecosistémicos y culturales, el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades y la solución de problemas en el ámbito regional, nacional y mundial, para mejorar la calidad de vida mediante la creación de pensamiento, generación de procesos educativos, investigación científica y desarrollo tecnológico con el fin de colaborar con las entidades públicas o privadas cuando así lo requieran, prestando de esta forma servicios de docencia y extensión a las unidades docentes que lo soliciten y ejecutar convenios y contratos con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales y con organismos de cooperación técnica internacional para el desarrollo de actividades docentes e investigativas en aspectos ambientales. Advirtió, que la acción de tutela es improcedente

en razón a que se busca proteger derechos colectivos, sin que se haya demostrado que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo, que el accionante no acreditó que su derecho fundamental (no el de otros) está directamente afectado, ni menos aún la amenaza o violación de los derechos alegados, pues simplemente se hacen una serie de manifestaciones sin medio probatorio alguno. Así mismo refirió que las pretensiones de la acción deben ser debatidas a través de la acción popular, pues se trata de asuntos colectivos.

19. **El rector de Universidad Tecnológica de Pereira** indicó que, si bien dicha institución se encuentra comprometida con el medio ambiente, es ajena frente a los hechos cuestionados por el accionante. Refirió que la universidad ha adelantado estudios e investigaciones sobre el tema en la Facultad de Administración del Medio Ambiente, lo que permitirá a futuro una eventual participación entre los actores inquietos por el tema. Respecto de las pretensiones de la acción constitucional manifestó que no puede ser catalogada como sujeto alguno, pues en manera alguna ha sido actor en el devenir cuestionado, por no ser de su incumbencia y en atención a que son objeto o pertenecen al ámbito de otras instituciones o entidades determinadas por la Ley; configurándose en una falta de legitimación en la causa por pasiva de la Universidad en el entendido de no tener incidencia ni haber participado directa o indirectamente en proceso cuestionado, en consecuencia, solicitó su desvinculación de la acción de tutela

20. **La Agencia Nacional de Minería** precisó que para efectos de poder explotar un yacimiento minero en Colombia, se requiere contar con el respectivo instrumento minero y ambiental, que el instrumento minero en estricto rigor jurídico, lo constituye el Contrato de Concesión Minera suscrito en los términos de la Ley 685 de 2001; que en la actualidad sólo se puede constituir, declarar y probar el derecho a explotar y explorar minas a través de un contrato de concesión minera debidamente inscrito en el Código de Minas; y que frente a títulos mineros otorgados en vigencia de normas anteriores, el artículo 14 permite que se sigan explotando de conformidad con dichas normas. Preciso que la actividad de explotación de yacimientos mineros requiere de una licencia ambiental, por lo que una persona puede ser titular de un título minero, pero no estar autorizada para iniciar la construcción y montaje de la obra de explotación, ni para explotar el mineral y por regla general, las actividades de exploración no requieren contar con una licencia ambiental para ejecución. Advirtió que conforme lo señala 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 en el escrito de tutela manifestó que no es cierto que se encuentren vigentes y por el contrario, el título número HEM-097 no está vigente conforme a lo dispuesto en el Registro Minero Nacional y el relacionado con el número GLN-094 a 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; pero además, mediante auto de *30 de septiembre de 2011* el Tribunal Administrativo del Tolima ordenó la suspensión del referido contrato, medida cautelar que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante proveído de *20 de mayo de 2016* de tal forma que no existió vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados por el actor, por parte de los titulares de los referidos títulos mineros de los contratos antes señalados. De otra parte, advirtió la improcedencia de la declaratoria del páramo de Santurbán (sic) como sujeto de derechos para el presente caso, atendiendo el precedente judicial que nació de la sentencia T-622 de 2016 relacionada con la declaratoria del río Atrato como sujeto de derechos, pues los hechos materiales de dicha sentencia son absolutamente distintos a los que se analizan en esta acción de tutela, ya que lo considerado por la Corte Constitucional en dicha providencia, es la probada contaminación del ecosistema con la explotación ilícita de yacimientos mineros denominadas por la Corte como “minería ilegal” con su correspondiente impacto frente al medio ambiente; en tanto que esta acción constitucional no se fundamenta en una probada contaminación o afectación ambiental, sino por el contrario, en un discurrir factico que no está probado en el expediente y por ello, solicitó denegar el amparo constitucional ante la no vulneración de derechos fundamentales por parte de las accionadas. Allegó copia de los certificados de los registros mineros GLN-094 y HEM-097, del reporte gráfico del título minero GLN-094 contra el Parque Nacional Natural de Los Nevados, así como del auto de *30 de septiembre de 2011* proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima y del proveído de *20 de mayo de 2016* del Consejo de Estado.

21. **El rector de la Universidad de Quindío** indicó que como Facultad reconocen al Parque Nacional Natural de Los Nevados como una figura de conservación del orden nacional que cuenta con un Plan de manejo vigente (2017-2022) realizado por la Unidad de Parques Nacionales Naturales de Colombia en el cual se definen programas y acciones de conservación que involucran la participación de diferentes actores e instituciones dentro de ellas la Universidad; que dicha entidad ha asumido el compromiso de custodiar cinco colecciones biológicas debidamente registradas ante el Instituto Humboldt, abiertas al público y soportan procesos de investigación y docencia, con material asociado al área de amortiguación del Parque jurisdicción del municipio de Salento – Quindío; que la facultad de ciencias básicas, programa de biología propenderá por las acciones encaminadas a garantizar los servicios ecosistémicos y la sostenibilidad y bienestar de la población. Solicitó la desvinculación de la Universidad al existir una falta de legitimación en la causa por pasiva, al no ser sujeto de la relación jurídica sustancial y no ostentar naturaleza jurídica de autoridad ambiental.

22. **El Secretario de Medio Ambiente de la Alcaldía Municipal de Manizales** informó que el Parque hace parte de las 12 áreas protegidas adscritas a la Dirección Territorial Andes Occidentales; que el Municipio de Manizales no se encuentra inmerso dentro del Parque sino dentro del Complejo de Páramos de Los Nevados, el cual se encuentra contenido como Infraestructura Ecológica Rural y contiene elementos complementarios a la estructura ecológica principal construidos o transformados por intervención antrópica que prestan servicios ecosistémicos y soportan el desarrollo socioeconómico y cultural de la población en el territorio; que de dicha zona hacen parte un área importante de la reserva río blanco, reserva forestal torre 4, reserva forestal planalto y sabinas, estableciendo un corredor biológico para especies de mamíferos, aves y reptiles de los bosques altoandinos y de páramos; 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.

23. **La decana de una de las facultades de la Universidad del Tolima** aclaró que al día de hoy la Universidad no cuenta con estudios o investigaciones en el área del Parque, pero desde la institución reconoce la importancia ecológica y natural del mismo, la localización en los andes colombianos con especies de fauna y flora endémicas, con

presiones por degradación y deforestación de pérdida del área; que es un área que protege ecosistemas vulnerables como son los bosques andinos y los ecosistemas de páramos; que el Parque está reconocido internacionalmente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; que no tienen estudios que puedan dar cuenta de factores socioeconómicos derivados de los asentamientos de pobladores campesinos dentro del área del Parque, pero sí se evidencian actividades agrícolas que pueden afectar la zona de conservación; que como ecosistema natural se reconoce su importancia como fuente de servicios ecosistémicos de provisión, regulación y soporte que requiere de investigaciones científicas sobre los mismos; y que la cobertura del Parque puede estar actuando como sumidero de carbono para efectos de mitigación del cambio climático, debido a las más de 30 mil hectáreas protegidas en su área y que la zona es un potencial de fuentes hídricas que abastecen las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca. Con respecto al cambio climático, resaltó que el Parque actúa como regulador climático dentro de los llamados servicios ecosistémicos, pero se deben considerar las políticas internacionales para la generación de estrategias de mitigación, estudios que a la fecha la Universidad no ha desarrollado en esta área; y que, frente a la conservación y protección, le competen a Parques Nacionales Naturales y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En cuanto a las pretensiones manifestó que la Universidad coadyuva los reclamos del accionante frente a la declaratoria de sujeto de especial protección del Parque Nacional Natural Los Nevados ya que éste es fuente de riqueza hídrica, tanto para el Valle del Magdalena como para el Valle del Cauca; que el parque es estratégico por los endemismos de biodiversidad que obedecen a la vegetación de páramo y de las aves típicas de allá; que la deforestación e intervención de este tipo de ecosistemas libera a la atmósfera, gigantescas cantidades de carbono que afecta las responsabilidades del gobierno colombiano comprometidas con la COV21 de París para la mitigación del cambio climático globales y por cuanto es una de las redes hídricas más importantes a nivel de Colombia y del norte de Suramérica y si se logra su protección, es una iniciativa que la academia y la Universidad respalda.

24. **La Alcaldía Municipal de Villamaría – Caldas** indicó que no se observa dentro de la tutela ninguna acción u omisión por parte del municipio y respecto de las pretensiones no se advierte competencia legal o función radicada jurídicamente que permita la satisfacción o cumplimiento de lo allí petitionado por parte de la entidad territorial, pues si bien en el mapa figura dicho territorio como parte de Villamaría, la autoridad al interior del Parque es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza de los

entes administrativos que manejan el sistema de parques nacionales, quienes tienen la responsabilidad como autoridad administrativa y de policía en lo que tiene que ver con la protección, vigilancia y control al interior del Parque. Finalmente alegó una falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó en consecuencia, su desvinculación de la acción constitucional.

25. El alcalde municipal de Villahermosa – Tolima se opuso a todos y cada uno de los hechos y las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto no existe una relación directa por parte del Municipio, el cual, en el marco de sus competencias no ha vulnerado los derechos alegados por el accionante. Preciso que el Parque es un área protegida que se localiza en el complejo volcánico del norte y del cual, corresponde al municipio de Villahermosa el 2.5%; que de conformidad con el EOT del municipio, el Parque representa potencialidades como el fortalecimiento del patrimonio natural de la región y la preservación de especies representativas de fauna y flora; 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 y ante esa situación se han efectuado actividades para la preservación del área protegida como la construcción del proyecto acuerdo del Sistema Municipal de Áreas Protegidas SIMAP de Villahermosa; y que el ente territorial está ligado a los objetivos de conservación establecidos en el Sistema Departamental de Áreas Protegidas y otras Estrategias Complementarias de Conservación – SIDAP Tolima adoptado mediante el Acuerdo 012 de 16 de septiembre de 2014. Finalmente, alegó improcedencia de la acción de tutela ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial y precisó que el actor no configura de forma precisa la existencia de un perjuicio irremediable establecido como requisito fáctico para su verificación en una acción de tutela.

26. El asesor del despacho del Ministerio de Minas y Energía precisó que dicha cartera como cabeza del sector minero energético se encarga de formular, adoptar, dirigir, coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía por lo que no tienen injerencia o participación en los hechos que motivan la acción de tutela, además que el actor no relaciona un hecho u omisión de la cual se pueda derivar su responsabilidad; se pronunció frente a los hechos indicando que contienen afirmaciones de carácter técnico, algunas apreciaciones subjetivas del accionante y otras que se escapan del conocimiento y ámbito del Ministerio. Preciso que las pretensiones de la

tutela son improcedentes en tanto la naturaleza es objeto de protección, más no sujeto de derechos, respecto de lo cual los parques naturales declarados y delimitados conforme al ordenamiento jurídico, son zonas excluibles de la minería. Advirtió que para la explotación de recursos naturales a través de concesión adjudicados por la autoridad minera los titulares deben contar con licencia ambiental otorgada por la autoridad competente y que en el evento de que se presenten casos de extracción ilícita de minerales, los competentes sobre la materia son los alcaldes, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

Argumentó la improcedencia de la acción de tutela para la protección de derechos o intereses colectivos, pues para ello está dispuesta la acción popular prevista en el artículo 88 constitucional y desarrollada en la Ley 472 de 1998, la cual consagra medidas cautelares y coercitivas para el cumplimiento de órdenes proferidas en el marco de una acción popular, como el desacato previsto en el artículo 41; además por cuanto la Corte Constitucional estableció una serie de parámetros para excepcionalmente proceder la acción de tutela en protección de derechos colectivos por vulneración de derechos fundamentales, tales como demostrar que la acción popular no es la idónea para ampararlos, conexidad, afectación directa, certeza y fundamentalidad en la pretensión, lo cual no acontece en este caso. Advirtió que, en el presente caso, se evidencia falta de prueba de un perjuicio irremediable para acudir a la acción de tutela como mecanismo transitorio y que el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos no es compatible en el ordenamiento jurídico colombiano, pues se ha reconocido el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas. Indicó 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 se deben tener en cuenta algunos aspectos importantes para la aplicación de los

principios ambientales de prevención y precaución, para evitar que se tomen decisiones que impliquen el cambio de políticas públicas del Estado y la desconfiguración del Estado mismo, tales como la aplicación del principio de precaución para prevenir la consumación de un daño, siempre que exista peligro de daño, que éste sea grave e irreversible, que exista un principio de certeza científica y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado; y 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.

Finalmente precisó que se presenta una falta de legitimación en la causa por activa, pues el actor no señala las razones por las cuales se torna imposible para sus agenciados acudir al proceso, sino que de manera genérica hace referencia a sujetos de especial protección para justificar el hecho de acudir a la acción de tutela, pese a que lo que busca es la protección de derechos e intereses de índole colectivo que tienen dispuesto un mecanismo judicial eficaz e idóneo para su protección, como lo es la acción popular; aunado a que no demostró cómo están siendo vulnerados los derechos alegados, ni cómo su derecho subjetivo al ambiente sano por conexidad está afectado más allá de la colectividad o de sus agenciados. Y una falta de legitimación por pasiva frente al Ministerio pues las peticiones incoadas no están inmersas dentro de las funciones establecidas para dicha cartera en el Decreto 0381 de 2012. Alegó ausencia de vulneración de derechos fundamentales; inexistencia de fundamentos de facto en contra del Ministerio; inexistencia de nexo causal entre las actuaciones del Ministerio y los hechos generadores del supuesto daño; y, en consecuencia, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela como mecanismo principal o transitorio, por cuanto se encuentran involucrados derechos colectivos y no se cumplen los requisitos para su procedencia. Subsidiariamente solicitó negar el amparo solicitado frente a la entidad ministerial al no existir vulneración alguna de derechos y configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva.

27. **La Gobernación del Tolima** se pronunció frente a la acción constitucional indicando que los hechos se fundamentan en apreciaciones y consideraciones del actor, empero el

Departamento no ha vulnerado, ni amenaza directa o de cualquier otra forma los derechos alegados por el accionante; que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo – SAGER ha venido fomentando el ejercicio de actuaciones encaminadas a la conservación, restauración y desarrollo del patrimonio ambiental y la defensa de los intereses colectivos, realizando un permanente monitoreo a la optimización del esquema de alertas tempranas dentro de la gestión del riesgo que conduzca a la minimización de la vulnerabilidad y efectos catastróficos de los desastres naturales y antrópicos. Y que de la lectura del escrito de tutela se extrae que no existe negligencia por parte del Departamento ya que se ha actuado con observancia de la normatividad vigente en materia ambiental, adelantando por parte de SAGER las funciones administrativas de complementariedad con la acción municipal; razón por la cual, solicitó que se excluya a la entidad como sujeto pasivo en la acción constitucional. En cuanto a los interrogantes planteados en el auto de vinculación, el Secretario del Ambiente y Gestión del Riesgo manifestó que no se ha adelantado trámite alguno para obtener autorización de concesiones de aguas sobre afluentes que provengan del Parque; no se encuentra actualmente con ningún proyecto o política pública que permita beneficiar a la comunidad que se ubica en la zona de influencia del Parque; no se cuenta con un plan de manejo ambiental para el ingreso del ecoturismo y transporte en las zonas de afluencia del Parque; que las apropiaciones que ha realizado la Gobernación refieren por una parte a la compra de predios para la conservación de fuentes hídricas, en cuencas y microcuencas del departamento período *2016-2019*, mediante Convenio 2110 de *2010* se incrementó un esquema de pago por servicios ambientales comunitarios de los municipios que hacen parte del Parque y para el caso de Ibagué se asignaron recursos por \$104.146.83.00 y además se destinaron para el mantenimiento de 5.5 hectáreas de reforestación protectora en el predio Humedales del municipio de Murillo la suma de \$10.183.938.00 y para restauración (establecimiento, mantenimiento y aislamiento) se invirtieron un total de \$691.633.496.65; que las autoridades competentes para indicar si se están desarrollando actividades de exploración y explotación de minerales son Cortolima y la Agencia Nacional de Minería; que no cuentan con información estadística sobre los asentamientos humanos que existan en la zona departamental de afluencia del Parque; y que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo no ha destinado recursos para el plan de manejo ambiental para el quinquenio *2016-2021*.

28. La Gobernación de Risaralda a través de la Secretaria 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; solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en razón a que la entidad departamental no ha violado derecho fundamental alguno; propuso la excepción de indebida escogencia de la acción en razón a que el actor cuenta con la acción popular contemplada en la Ley 472 de 1998 como mecanismo idóneo para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos en caso de que ello acontezca. Frente a los requerimientos de información manifestó que las aguas que provienen del Parque surten la Cuenca Otún y la Cuenca Campoalegre, las cuales proveen el recurso hídrico de los municipios de Dosquebradas, Pereira y Santa Rosa, sin tener el dato estadístico sobre las personas que atiende; que la Gobernación desarrolla diferentes proyectos de gestión tales como Comité Técnico Interinstitucional Acuerdo de Manejo del suelo de protección cuenca media-alta del río Otún, Consejo de cuenca del POMCA río Otún, Consejo de cuenca del POMCA río Campoalegre, Comité de la cuenca alta del río Otún – COCAO y Convenio marco de cooperación institucional No. 252 de 2020 para la articulación interinstitucional y el ordenamiento ambiental de la cuenca del río Otún, enfocados en la gobernanza, con la finalidad de mejorar su integridad ecológica y el estado de la biodiversidad como soporte de los servicios ecosistémicos. Preciso que la administración departamental no cuenta con un plan ecoturístico específico, sin embargo los municipios de Pereira y Santa Rosa cuentan con lineamientos específicos para tal fin; que en 2016 se firmó una carta de intención dirigida al entonces Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en la que participó la Gobernación, las alcaldías de Pereira y Dosquebradas, la CARDER y empresas de servicios de agua de los dos municipios, comprometiéndose a aportar recursos para cofinanciar el proyecto que en la mayoría de los casos deben aportar en las vigencias 2020 a 2022 en cuantía de \$97.000 millones, esperando además un aporte del Gobierno Nacional (con cargos a recursos de crédito) por un máximo de \$90.000 millones de pesos; que en la formulación del nuevo Plan de desarrollo de Risaralda se incluyeron recursos para el proyecto, se han invertido recursos de aproximadamente \$2.500 millones de pesos en la adquisición de predios protectores de acueductos en el municipio de Santa Rosa de Cabal; que de acuerdo al plan de manejo del Parque existen actividades de exploración y explotación de minerales y sobre las licencias, ubicación y fechas, las autoridades encargadas de suministrar esa información son la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y la Unidad Parques Nacionales

Naturales. Precisó que de acuerdo a la información del plan manejo del Parque al interior del área protegida existen en el municipio de Santa Rosa de Cabal 7 personas, y en Pereira 45, para un total de 52. Advirtió que el Departamento no involucra recursos de manera directa para el plan manejo ambiental propuesto por el Parque para el quinquenio 2016-2021, sin embargo, a través de las diferentes instancias de concertación se articulan los instrumentos de planificación de actividades. Finalmente indicó que, respecto de los recursos presupuestados por el Departamento para ejecutar acciones en el área del Parque, la entidad departamental no se encuentra involucrada de manera directa, pues es un instrumento de gestión de la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia.

29. La Secretaría de Representación Judicial y Defensa del Departamento del

Quindío indicó que la Procuraduría Ambiental No. 34, la Defensoría del Pueblo Regional Quindío y la Personería de Armenia interpusieron la acción popular ante el Tribunal Administrativo del Quindío asignándole la radicación número 63001-23-33-000-2019-00024-00, siendo admitida el 6 de marzo de 2019 y mediante auto interlocutorio de 1º de abril de 2019 adoptó como medida cautelar que: *“... se adelanten las actuaciones pertinente para que el tramo del río Quindío comprendido entre la vereda Boquía y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de la E.P.A., y en las zonas que se presente afectación o riesgo de ello, ubicadas antes de dicho tramo, no se presenten vertimientos ni contaminación de ningún tipo que afecte la calidad óptima del recurso, efectuando en conjunto el mantenimiento periódico del lugar, sin que ello implique interrupción a la prestación del suministro, ello conforme a los mapas de riego y demás planes de contingencia que las autoridades tengan en relación al asunto, ejecutando los monitoreos a la calidad del agua del río, tomando acciones preventivas antes las posibles afectaciones que la prestación del servicio de agua potable para la ciudad de Armenia requiera, aunado todas la entidades los esfuerzos para proceder en caso de requerir reparaciones o lo que estimen pertinentes en las redes de alcantarillado y transporte de agua, brindando el apoyo necesario para quienes tienen a su cargo la prestación de tal servicio en la zona...”*, y en ese sentido se han realizado mesas de trabajo para hacer seguimiento a la medida cautelar; que el 5 de diciembre de 2019 el Tribunal declaró que el Río Quindío desde su nacimiento, cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, y en consecuencia, ordenó al Gobernador del Quindío que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río Quindío a través de la Secretaría de Aguas e Infraestructura de la entidad y garantice la protección, recuperación y debida conservación del afluente hídrico, velando por la

debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentran ubicadas en el curso del río para evitar su contaminación y generación de vertimientos al mismo; por lo que considera que la acción de tutela no está llamada a prosperar en razón a que el río Quindío ya se encuentra reconocido como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración; y en consecuencia, solicitó la desvinculación de la administración departamental del trámite tutelar. Remitió copia de la acción popular incoada por la Procuraduría 34 Judicial I Ambiental y Agrario de Armenia y otros; auto admisorio, solicitud de medidas cautelares frente al río Quindío, contestación y sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Quindío el *5 de diciembre de 2019* y del auto admisorio del recurso de apelación interpuesto contra la providencia antes referida, proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el *3 de febrero de 2020*. En cuanto a los interrogantes formulados en el auto de vinculación, la Secretaría de Planeación Departamental indicó que la cuenca hidrográfica del río Quindío se origina en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en el paramillo del Quindío, lugar de origen de la quebrada Cárdenas y en el páramo de Romerales lugar de origen de la quebrada San José, también conocida como río Quindío; que dicha cuenca involucra los municipios de Salento, Armenia, Calarcá y la Tebaida, atendiendo un total de *432.345* personas; que el Departamento lidera y/o participa en diversos escenarios e instrumentos de planificación territorial y sectorial que contribuyen en forma directa e indirecta en la conservación de la cuenca alta del río Quindío, entre ellos: Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río La Vieja POMCA, plan de gestión ambiental regional, plan departamental de cambio climático, plan de desarrollo departamental, plan de manejo del paisaje cultural cafetero, plan del distrito regional de manejo integrado de la cuenca alta del río Quindío y PSMV Armenia, además de la participación en instancias regionales como el Comité regional del sistema regional de áreas protegidas – SIRAP. Respecto de la información estadística de los asentamientos humanos que existen en la zona departamental de influencia del Parque remitió la ficha básica del municipio de Salento, que tiene injerencia en el Parque y el cual tiene una población aproximada de *7.100* habitantes. La Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente indicó que no se tiene dentro de la administración un plan de manejo ambiental para el ecoturismo, pero sí se ha participado y apoyado en diferentes procesos adelantados para la determinación de la capacidad de carga de los senderos Planchón-La Argentina y Valle de Cocora- Páramo de Romerales que conducen al Parque, con el objeto de contribuir con la conservación del Distrito regional de manejo

integrado de la cuenca alta del río Quindío-Salento, zona de influencia del Parque; que se construyó la propuesta de reglamentación turística zona alta del Valle del Cocora sector sur y área de influencia del Parque con el fin de desarrollar actividades que contribuyan al mantenimiento de la capacidad de regulación hidrológica y biodiversidad del ecosistema de páramo. Finalmente precisó, que no se tiene definida una apropiación presupuestal que impacte significativamente el desarrollo de acciones y actividades de protección y conservación de la zona principal en el Parque, pero sí se han garantizado los recursos para el cuidado, custodia y administración de los predios titularidad del departamento que se encuentran en la zona de amortiguamiento, en cuantía cercana a los \$171.000.000.00, correspondientes a la contratación de personal técnico y operativo para el desarrollo de acciones y actividades en el predio La Patasola (La Betulia) ubicado en la vereda Boquia en el municipio de Salento, en apoyo a la gestión ambiental del municipio.

30. **El municipio de Ibagué** se pronunció frente a la acción constitucional manifestando que en los términos del plan de ordenamiento territorial del municipio se encuentra ubicado el suelo de protección y de acuerdo con ello, Ibagué se surte del recurso hídrico de la cuenca mayor Coello, específicamente en la cuenca Combeima por el cauce del río Combeima para los habitantes del cañón y en general del perímetro urbano; que la cuenca del río Combeima tiene una extensión de 27.41 hectáreas, tiene su nacimiento en el Nevado del Tolima – Glaciar del Combeima y desemboca en el río Coello, luego de un recorrido de 57.7 kilómetros, abastece de agua aproximadamente al 80% de la población del municipio, cerca de 460.000 personas, y se utiliza además para actividades agrícolas e industriales; que la cuenca fue priorizada para la producción de agua para consumo humano, tanto en el POMCA del río Coello, como por el Consejo de Política Económica y Social a través del documento CONPES 3570 de 2009; precisó que existen zonas en el área urbana del municipio que requieren de un manejo especial de sostenibilidad que permitan la conectividad de los corredores biológicos y los núcleos propuestos, áreas definidas como zonas residenciales, equipamientos, parques y zonas verdes y algunas zonas de mitigación de impacto incluidas dentro del borde urbano; que Cortolima a través de la subdirección de planeación y gestión tecnológica, el 4 de julio de 2020 emitió concepto técnico de evaluación a la actualización de la estructura ecológica principal, encontrando que se cumple con la metodología del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, da respuesta al objetivo de asegurar en el tiempo la provisión de los servicios ecosistémicos, orientados al manejo adecuado de los ecosistemas estratégicos y las áreas

de importancia ambiental, garantizando el crecimiento sostenible para el municipio; que se definió como meta superior el favorecer, garantizar y mantener el abastecimiento hídrico de la ciudad, la conectividad del paisaje, el componente cultural y turístico, la conservación de los elementos naturales y la moderación a eventos ambientales extremos. Advirtió que la política ambiental municipal “Ibagué Sostenible” reúne y sintetiza de manera clara y precisa los principios y objetivos generales de la gestión ambiental, considerando la problemática y potencialidades ambientales, los lineamientos de gobierno y los objetivos de desarrollo en el margo regional y nacional para la gestión ambiental, detallando el Eje Estructural Áreas Naturales con el programa “Sistema Municipal de Áreas Protegidas – SIMAP subprograma “conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos”, adquiriendo predios con fines de conservación para la restauración de los cauces de estos ríos en los corregimientos de Dantas, Juntas, Toche, Villa Restrepo, Laureles y Alaska, se prestó apoyo institucional para la reforestación de 20.23 hectáreas en convenio interadministrativo con Cortolima; se han ejecutado acciones encaminadas a la descontaminación de fuentes hídricas, reconversión productiva y proyectos de utilización de energías alternativas, recolección y manejo integral de residuos sólidos, pago por servicios ambientales, adquisición, instalación y puesta en marcha de un sistema de alertas tempranas en los centros poblados del Cañón del Combeima y Coello Cocora, conservación de agua y suelos Procas, descontaminación de las fuentes hídricas de Ibagué específicamente en los ríos Combeima, Coello y Cocora. Así mismo refirió que el Municipio maneja el programa de conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos por un valor de \$2.931.000.000.00; que en el territorio no existe minería ilegal, pues los focos de ello han sido combatidos por la fuerza pública; que con la orden emitida por el Tribunal Administrativo del Tolima el *30 de septiembre de 2011* se dictaron medidas cautelares con el propósito de suspender los trabajos de todos los títulos mineros de la cuenca mayor del río Coello, cancelando los títulos mineros de las sociedades Oro Barracuda S.A.S., Anglo Gold Ashanti Colombia, Sociedad Negocios Mineros S.A., Exploraciones Northern Colombia S.A.S., y Cemex Colombia, entre otras. 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 y 341 familias con un porcentaje del 4% de población en el páramo; que el municipio de Ibagué en coordinación con las entidades estatales y cuerpos de socorro se adelantan jornadas especiales de pedagogía de seguimiento y de corrección sobre aquellos ciudadanos que incumplan los parámetros ambientales, ilustrando pedagógicamente a

los visitantes sobre la importancia de la cuenca alta del Combeima y se promueven la adopción de buenas prácticas para visitar ecosistemas; y que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo contrata mediante la modalidad de órdenes de prestación de servicios, personal cuya actividad contractual principal es la de realizar labores de control y vigilancia a los predios adquiridos con fines de conservación por el municipio. Respecto de las pretensiones de la acción constitucional, se opuso a todas en razón a que no se configura vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados; precisó que existe otro medio o recurso de defensa judicial y por ello no se puede acudir a la acción de tutela para solicitar la protección de derechos colectivos, máxime que el accionante acude a la acción constitucional bajo la suposición o conjetura de que se están vulnerando derechos por actos negativos u omisiones de la administración sin demostrarlo. Allegó copia del Decreto 1124 de 18 de noviembre de 2019 por el cual se reglamentan los criterios de construcción sostenible en el municipio, y el plano R2 de usos del suelo rural.

31. **La alcaldesa del municipio de Casabianca – Tolima**, se opuso a todas y cada una de las solicitudes elevadas por el accionante, en virtud a que se presenta una falta de legitimación en la causa en el extremo pasivo por parte de la entidad territorial y por ello, carece de fundamento cualquier orden emanada de un posible fallo tutelando los derechos fundamentales, es decir no podría ser materializada por no ser competente para ello, máxime que para 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, las cuales han sido constitucional y legalmente creadas para ello. Advirtió que en el presente caso no se ven satisfechos los parámetros señalados en la sentencia SU-1116 de 2001, reiterada en la sentencia T-596 de 2017, relacionados con la conexidad, legitimación, prueba de la amenaza o vulneración, y objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción por carecer de competencia para ello.

32. **La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ** se pronunció frente a la acción constitucional indicando que dicha entidad no tiene injerencia respecto de la presunta omisión denunciada por el actor; que existe una falta de legitimación material en la causa por pasiva en lo concerniente a la CRQ, pues dentro de las obligaciones

impuestas por el Legislador, no se encuentra la declaración de sujetos de derecho, además por cuanto el Decreto 1076 de 2015 establece las funciones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, como administradora y responsable del manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, su reglamentación, uso y funcionamiento de las áreas que la conforman, la coordinación y asesoría de la gestión e implementación de los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, y las autoridades competentes del control y vigilancia del Parque; sin que se le pueda endilgar alguna responsabilidad a la Corporación.

COADYUVANCIAS

1. **La ciudadana Jessica Paola Melo Parra** ingeniera, abogada y docente universitaria y directora de la Asociación UPPAA (Unión para la Protección Animal y Ambiental) coadyuvó la acción de tutela refiriendo que el amparo invocado no es un asunto nuevo en la medida que hay antecedentes en el mundo y en Colombia, respecto del río Atrato, Amazonia, Páramo de Pisba, río La Plata, río Cauca, río Pance, río Otún, río Magdalena, Parque Isla Salamanca, que resaltan la esencia de la constitución ecológica; que para el caso de Risaralda se declaró el río Otún como sujeto de derechos; que el Parque es importante para el departamento de Risaralda en la medida que ofrece servicios ecosistémicos para la región que repercuten en la calidad de vida de los habitantes presentes y futuros; que de los impactos y amenazas se trae a colación el cambio climático que tiene consecuencias transfronterizas tanto ecológicas como en el ser humano, particularmente de aquellas poblaciones más vulnerables; que recientemente se presentó un incendio en la zona de amortiguación del Parque que demuestra que es imperativo tomar acciones urgentes, en la medida que los incendios forestales son una de las amenazas sobre la conservación del Parque, que se asocian a los sistemas de pastoreo manejo de ganadería, pues tan sólo entre 1994 y 2008 ocurrieron 47 eventos y como consecuencia se encuentran la pérdida de biodiversidad, disminución de oferta alimentaria para la fauna silvestre, entre otros.
2. **El ciudadano Luís Gabriel Rincón Valencia**, arquitecto de profesión, solicitó se le reconozca como coadyuvante en el presente trámite tutelar, dada la importancia para el departamento del Quindío del Parque Nacional Natural Los Nevados, por los servicios ecosistémicos que ofrece, en especial los relacionados con la cuenca hidrográfica La

Vieja, de la cual depende parte de la población quindiana para el abastecimiento de agua con fines domésticos, sanitarios, agropecuarios e industriales. Refirió que además de la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, la Corporación Autónoma Regional del Quindío tiene la obligación de los ecosistemas aledaños, pues en el Plan de Manejo Ambiental 2017-2022 del Parque Nacional Natural de Los Nevados establece que cuenta con áreas protegidas con diferentes categorías de conservación las cuales corresponden a áreas de jurisdicción de las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales entre ellas la C.Q.R.

3. **Estudiantes integrantes de la Clínica Socio jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas** coadyuvaron la acción constitucional, argumentando que la protección del Parque sólo puede lograrse si se tiene en cuenta a las comunidades campesinas que lo habitan; que sin desnaturalizar la litis y dadas las necesidades de protección del Parque y de sus habitantes, se hace necesario que las entidades competentes elaboren en conjunto con las comunidades campesinas un plan, política o programa orientado a implementar medidas de protección sobre el Parque que contemple a su vez, medidas para estabilizar la economía campesina y el cierre de la frontera agrícola y se realice una caracterización de socioeconómica y etnográfica para conocer a profundidad la dimensión territorial, sociocultural, económico-productiva y político-administrativo de los campesinos habitantes del Parque con el fin de comprender las dinámicas bioculturales entre los campesinos y el Parque. Refirieron que es procedente la acción de tutela pese a existir el medio de control denominado acción popular, pues se dan los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional; que al ser el Parque un ecosistema estratégico tiene la categoría más alta de protección dentro del ordenamiento jurídico al evidenciarse vulneración del derecho al goce de un ambiente sano de la comunidad; que según el plan de manejo del Parque, el 99% de los incendios ocurridos tienen un origen antrópico, de los cuales el 95% de estos son generados por actividades agropecuarias. Precisaron que, en el presente caso, son aplicables los principios de solidaridad, equidad intergeneracional, prevención, y en especial, el consagrado en el artículo 1º, numeral 4º de la Ley 99 de 1993 (Las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial), ya que éstos sirven como base argumentativa frente a la importancia del reconocimiento al Parque como sujeto de derechos; que los administradores de justicia tienen la responsabilidad de entender y traducir las

realidades sociales y ambientales en sus sentencias y que se debe entender que el Parque por su variedad ecosistémica tiene una gran cantidad de especies endémicas y de funciones naturales vitales; y que si bien el enfoque de derechos bioculturales en un análisis jurisprudencial en Colombia ha sido frente a comunidades étnicas y grupos indígenas en general, se debe tener en cuenta además, que los derechos bioculturales reafirman el profundo vínculo entre las comunidades indígenas, étnicas, tribales y otro tipo de colectividades. Advirtieron respecto de las actividades antrópicas al interior del Parque, identificadas en el plan de manejo 2017-2022, tales como los incendios de cobertura vegetal, ganadería, actividades agrícolas, especies invasoras, tala selectiva, pesca y turismo no regulados; así como sequías, actividades y emisiones volcánicas, procesos de remoción en masa, captaciones de agua y aumento en la temperatura. Precisarón que se evidencia una disminución del área glaciar Nevado Santa Isabel según el informe técnico del estado del Glaciar Santa Isabel, Sector Conejeras, en el monitoreo de *febrero de 2019 a enero de 2020*; refirieron la importancia de los ecosistemas que conforman el PNN Los Nevados y destacaron que no está exento a las consecuencias del cambio climático, y tiende a la vulnerabilidad por lo que la Ley 1931 de 2018 no debe quedarse solo en el papel y todas aquellas autoridades, instituciones y principios presentes en la misma, deben manifestarse para la conservación del ecosistema. Remitieron para el efecto, copia del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales el *29 de junio de 2012*, radicado 2008-81622-01 que confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Manizales el *26 de noviembre de 2012*, derecho de petición radicado en *2016* solicitando la protección del Parque Nacional Natural de Los Nevados y el Informe Técnico del Estado del Glaciar Santa Isabel, Sector Conejeras, elaborado por el IDEAM en *2020*.

4. **Los integrantes del Movimiento Socioambiental Kumanday, Corporación Prodiversitas, Fundación Senderos de Luz, Corporación Escuelas de Vida, Marcha Carnaval Caldas, Marcha Carnaval Quindío, Centro de Estudios Kumanday, Asambleas tejidas por los buenos vivires en el Bioterritorio Kumanday y Movimiento Ambiental Radical**, solicitaron se les reconozca personería en calidad de coadyuvantes en la acción de tutela, con el fin de legitimar la sabiduría profunda de las filosofías y prácticas ancestrales en el cuidado y respeto al territorio de vida Los nevados en el cual nace el agua para tres millones de personas, tendiente a garantizar la continuidad de la capacidad de regeneración de los componente y sistemas de vida de la Madre Tierra, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y

conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes, así como los objetivos del desarrollo integral, como medio para lograr el Vivir bien, las bases para la planificación, gestión pública e inversiones y el marco institucional estratégico para su implementación desarrollado en la Ley Marco de la Madre Tierra – Ley No. 300 de 2012 - Estado Plurinacional de Bolivia; indicaron que los territorios de vida altoandinos y específicamente los Páramos, son sistemas esenciales para la reproducción y crianza de la vida, indispensables para el sostenimiento, tanto de ecosistemas que les circundan como los bosques andinos, valles y demás, como de múltiples poblaciones rurales y urbanas que se distribuyen a lo largo de las laderas que lo componen. Precisarón que en el contexto regional el Parque Nacional Natural se constituye en un eje articulador del corredor ambiental de la Cordillera Central desde el Páramo de Sonsón en el suroriente de Antioquia, continuando con los páramos de San Félix en Caldas y extendiéndose hacia el sur por el Páramo de Chili en el municipio de Génova hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas, por lo que su protección y cuidado se convierte en elemento clave para las ciudades cercanas y eje articulador de iniciativas de protección ambiental regional; por lo que consideran que respaldar el cuidado del territorio de vida del Parque Nacional Natural de Los Nevados declarándolo como sujeto de derechos, puede cooperar con el sostén de la vida a futuro en el macizo y de forma extendida hacia los valles interandinos. Refirieron que el territorio de vida del Parque es un complejo sistema donde elementos como la vegetación en sus adaptaciones milenarias, el suelo y subsuelo, han desarrollado un gran potencial para interceptar, almacenar y regular el flujo hídrico, por lo que es bien conocida la importancia socioambiental del territorio protegido en cuanto a su capacidad para abastecer de aguas a múltiples territorios urbanos y rurales, es decir, posibilita el mantenimiento de la vida en sentido amplio, extendido, sostenible y solidario. Advirtieron que la Cuenca de alta montaña Andina del río Chinchiná es vulnerable a los cambios climáticos y se ha incrementado de manera moderada a alta por la muy baja capacidad de regulación y retención hídrica conforme lo ha establecido un estudio del IDEAM; que la función reguladora de los páramos está relacionada con su capacidad de almacenar carbono, a través de la retención de materia orgánica en sus suelos y la absorción de dicho elemento por las masas boscosas en crecimiento, por lo que sitios con densas coberturas como las briofitas y especies arbustivas que aíslan el suelo de factores como precipitación e incidencia directa de radiación solar.

Precisaron que en cuanto a la biodiversidad del territorio de vida 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 casi el 31% de las especies de aves reportadas en el territorio nacional, éstas últimas variadas, coloridas, diversas y especiales, pues registran un total de 108 especies de aves, según el estudio de Caracterización biótica del complejo de páramos los nevados en jurisdicción Corpocaldas, Carder y Cortolima; y que respecto de los mamíferos, indicaron que se cuentan hasta el momento con 8 endemismos de mamíferos confirmados, tales como la danta del páramo, el venado colorado, el conejo de páramo, la boruga, el venado conejo, el puma o león de montaña, el tigrillo, además del registro de 16 especies de pequeños mamíferos y de 21 especies de anfibios, representantes de ocho géneros y cinco familias que potencialmente podrían encontrarse en categoría de amenaza, pues el 71.43% están catalogadas como endémicas. Advirtieron que en el Parque figura la restricción y regulación del uso y/o aprovechamiento de determinadas especies de flora, implementada con el objeto de garantizar la permanencia de las poblaciones vegetales en el tiempo, tales como Palma de cera, helecho arbóreo o palma boba, musgos, líquenes, quiches y orquídeas, roble, pino colombiano, frailejones, pajonales y nogal. Detallaron los valores objeto de conservación del Parque reflejando las necesidades, potencias y estrategias a desarrollar para garantizar un óptimo estado de conservación de los diferentes ecosistemas presentes en la zona protegida, a través de diagnóstico y estudios realizados en la social nororiental del Parque, que revelan la necesidad de propiciar escenarios de diálogo intercultural para, teniendo como objetivo la generación de acciones mancomunadas con los agentes involucrados (comunidades, autoridades ambientales y academia), crear estrategias para protección de los ecosistemas y territorios de la alta montaña. Precisaron que en el estudio se encontró que los monocultivos de papa, ganadería y turismo, son las principales problemáticas ambientales asociadas, sienten éstas prácticas de supervivencia y herencia cultural paramuna, las que generan contradicciones entre los diferentes intereses de conservación del ecosistema y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, representados en discursos y prácticas específicas, agenciados tanto por autoridades ambientales, como por investigadores de la biodiversidad y la población local y para ello, relacionaron los saberes locales y amenazas de la flora presente en el territorio.

Finalmente concluyeron que el reconocimiento del Parque su zona amortiguadora y su zona con función amortiguadora, como un solo complejo ecosistémico, más allá de los

límites o divisiones político-administrativas, deben ser fortalecidas a partir de procesos de conservación y restauración ecológica, de procesos de educación ecológica ambiental para propender por la salvaguarda comunitaria del Parque, y así evitar problemas y conflictos socioambientales actuales.

III. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LA ACCION

Como quiera que uno de los accionados es el señor presidente de la República, doctor Iván Duque Márquez e igualmente se vinculó al trámite al señor Procurador General de la Nación, este Tribunal es competente para conocer de la acción impetrada conforme al decreto 1983 de 2017, artículo 2.2.3.1.2.1, numeral 3.

IV. ASPECTOS PREVIOS A RESOLVER

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, como un mecanismo jurídico preferente para garantizar la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

Como quiera que parte de las intervenciones ya relacionadas, apuntan a cuestionar la legitimación del accionante para instaurar la presente acción; otras a la improcedencia del medio de defensa escogido para el Parque Nacional Natural de los Nevados porque, tratándose de derechos colectivos como el medio ambiente, la vía constitucional idónea es la acción popular; y algunas porque no se acreditan o comprueban los daños constitutivos de vulneración de los derechos fundamentales alegados; resulta conveniente zanjar de entrada estos cuestionamientos para poder abordar el estudio de los argumentos, tanto de la acción, como de los defensivos que pretenden su declaratoria de improcedencia.

4.1 INMEDIATEZ PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION

De tiempo atrás, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido construyendo subreglas para el ejercicio de la acción de tutela en el tiempo, exigiendo que la misma sea instaurada en un espacio temporal razonable entre el momento de la presunta vulneración del derecho fundamental y aquel en que se ejerza la acción constitucional. Adicionalmente, la jurisprudencia también ha señalado que puede resultar admisible que transcurra un espacio de

tiempo considerable entre el hecho que generó la vulneración y la presentación de la acción de tutela siempre que se presenten dos circunstancias: (i) cuando se demuestra que la afectación es permanente en el tiempo y (ii) cuando se pueda establecer que *“la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros”*(T-158/06 y T-622/16).

En el presente caso, de acuerdo a los anexos a disposición de la Sala, se tiene que las circunstancias exógenas a lo natural que han estado afectando la vida en, y, del Parque Natural de los Nevados, se han venido dando a través del tiempo, representadas en acciones como deforestación para actividades de ganadería y agrícolas -cultivo de papa-, turismo no controlado, que ha llegado a degenerar en muerte de personas, actividades de caza y pesca no controladas, disminución de la capa vegetal por apertura de senderos no autorizados, minería ilegal y otras que adelante se detallarán. Todo ello no ha podido ocurrir sin las omisiones de cuidado y conservación que competen a las autoridades nacionales, territoriales y ambientales. Así las cosas, tanto las acciones como las omisiones permanentes en el tiempo, según el estudio que realizará la Sala, se han venido dando en el transcurrir de los años de una forma permanente. En parte alguna se dice en la demanda o se puede colegir de los anexos aportados y a disposición del Tribunal, que el amparo solicitado sea porque alguna o varias de las entidades accionadas, sean las artífices de los actos o hechos que están vulnerando los derechos del Parque; de lo que se trata es que cada una de esas entidades han incurrido en omisiones de cuidado en las labores de cuidado y preservación de las zonas correspondientes a sus territorios en el Parque, y resulta que con omisiones también se causan daños potenciales a los derechos fundamentales.

De otro lado, no debe olvidarse que la tutela, a la luz del artículo 86 Superior y el decreto 2591 de 1991, también es procedente cuando haya amenazas latentes a los derechos fundamentales, casos en los cuales pierde fuerza el argumento de improcedencia por falta de inmediatez, pues en la amenaza el hecho no ha ocurrido; se trata de peligros latentes o potenciales que bien pueden o no acaecer, en los cuales se considera que lo que debe analizarse es el grado de probabilidad de ocurrencia de los hechos inminentemente peligrosos para los derechos fundamentales que se buscan proteger. Al respecto puede decirse, del estudio del acervo probatorio allegado, que sobre la pervivencia del Parque Nacional de los Nevados y de los más de 3 millones de personas que dependen ambientalmente de él, se ciernen serias amenazas a

futuro, las que, aunadas a la justificación dada en el párrafo anterior, hacen que pueda afirmarse que en la presente acción se cumple con el requisito de inmediatez.

En cuanto al otro argumento esgrimido por algunos de los intervinientes y al cual también ha tenido la oportunidad de referirse la Corte Constitucional, relacionado con el requisito de legitimación por activa para instaurar la acción, podemos decir que, además del interés que quien acciona viene mostrando 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. De las intervenciones recibidas de los entes territoriales y corporaciones autónomas regionales, se observa que cada entidad no habla del Parque como una unidad biodiversa y de su ecosistema, sino de la parte que corresponde a su territorio y por ello justifican y prefieren la acción popular para defender su feudo, que la acción constitucional de tutela impetrada.

En lo que toca con el el argumento según el cual la tutela no es procedente porque busca proteger derechos colectivos no fundamentales, no es de recibo pues, 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; “ *... y el principio de dignidad humana, reconocido como un principio fundamental en el artículo 1º de la Constitución. Es así como el artículo 44 de la Constitución Política reconoce el*

carácter fundamental del derecho a la salud y a la integridad física de los niños, mientras que a partir de las Sentencias T-060 de 2007, T-148 de 2007 y T-760 de 2008 se reconoció el carácter fundamental del derecho a la salud”. (T622/16)

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 Cauca y Río 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 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 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.

Siguiendo la posición de la Corte Constitucional, el criterio acogido por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencias STC-7630/16, STC-9813/16 y STC—15985/17, ha sido, luego de ponderar la situación fáctica y probatoria, que es procedente la acción de tutela frente a la vulneración o amenaza del derecho a un ambiente sano, cuando se advierte prima facie, que su transgresión produce inevitablemente “ *la afectación directa de otras prerrogativas de carácter fundamental, entre ellas la vida, la salud y el acceso al agua de los tutelantes y sus núcleos familiares.*” Así lo reitero esa alta Corporación en sentencia STC-4360/18.

Acota la Corte Suprema que la imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales al agua, a respirar aire puro y disfrutar un ambiente sano enferma diariamente a los sujetos de derecho vivientes, aumenta la carencia de agua dulce y disminuye las expectativas de vida digna.

No sobra decir que las posibilidades que ofrece la acción de tutela para la búsqueda de mecanismos integrales de defensa, recuperación y preservación del Parque, como una unidad biodiversa, superan con creces las que brindan las acciones populares previstas en el artículo 87 de la Constitución Política y la ley 472 de 1998. Experiencias como las declaratorias de Sujetos de Derechos de Protección Especial como las del río Atrato, la región Amazónica colombiana, el páramo de Pisba, por poner sólo unos referentes, indican que con las facultades que tiene el Juez de tutela para hacer seguimiento a sus fallos, imponer las sanciones que correspondan por desacato a lo ordenado y de compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación y a la Procuraduría General de la Nación para que adelanten las acciones penales y disciplinarias que correspondan de acuerdo al artículo 52 del decreto 2591 de 1991, puede ser posible tratar al Parque hoy amenazado en su integralidad, y porque no decirlo, en su salud y su vida, con mayor grado de efectividad.

Por lo atrás expuesto, el Tribunal estima que, aunque en principio razonables, no pueden ser de recibo los argumentos de defensa que consideran que la acción constitucional adecuada para la defensa de los derechos fundamentales del PNNN y, de contera, de los más de 3 millones de personas que se benefician de su aire y de sus aguas, es la popular de defensa de derechos colectivos.

V. PROBLEMAS JURÍDICOS

Luego de analizados y superados los anteriores escollos, los problemas jurídicos que se deben resolver en esta instancia, se encaminan a determinar ¿Si se han vulnerado los derechos fundamentales a la vida, a la vida en condiciones dignas, al agua, al ambiente sano (por conexidad) a la seguridad y soberanía alimentaria, a la salud y a la seguridad social de los sujetos de especial protección constitucional, niños, niñas y adolescentes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas, al igual que las generaciones futuras de dicha zona, con ocasión de la afectación a los servicios ecosistémicos del Parque Nacional Natural de Los Nevados, tales como regulación hídrica, climática, asimilación de contaminantes de aire y agua, formación y protección del

suelo, protección de paisajes y del patrimonio cultural, conservación de la biodiversidad y soporte para la infraestructura ecoturística e investigativa; en razón a la inacción y falta de articulación por parte de las entidades accionadas? En caso afirmativo, establecer la procedencia para que a través de la acción de tutela se declare al Parque Nacional Natural de Los Nevados como sujeto de protección, conservación y restauración a cargo del Estado, y en tal sentido se ordene la tutela de sus derechos fundamentales como unidad biodiversa y se ordene a las accionadas, formular y establecer un plan de acción a corto y mediano plazo que permita reducir los niveles de deforestación, contaminación y deterioro ambiental, a través de un Comité Permanente de Seguimiento.

VI. TESIS DE LA SALA DE DECISIÓN

Ante todo, se declarará la condición de Ser Sujeto de Derechos de Especial Protección para su Conservación al Parque Nacional Natural de los Nevados, y se tutelarán como tal sus derechos a la vida, a la salud y a un ambiente sano. Para tal efecto se ordenará la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Manejo Conjunto para la Recuperación y Conservación del mismo. Igualmente, se tutelarán los derechos a la vida, al agua, a la salud y al saneamiento ambiental del accionante, menores y grupos que dice representar y por efectos inter communis a todos y cada uno de los habitantes beneficiarios del aire y el agua que viene del Parque Nacional Natural de los Nevados en cada uno de los departamentos que conforman la eco región del Parque, es decir, Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, representados en los municipios que se relacionarán en la parte resolutive del fallo.

VII. ARGUMENTOS PRINCIPALES DE ORDEN CONSTITUCIONAL Y DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Tierra produciendo toda clase de plantas con hierbas que den semilla y árboles que den fruto, agua produciendo toda clase de animales, aves volando sobre la tierra. Tierra produciendo toda clase de animales, domésticos y salvajes y los que se arrastran por el suelo. Todos los animales produciendo muchas crías. Un hombre y una mujer que sojuzguen y gobiernen toda esa creación, y la cultiven y la cuiden.

La anterior descripción es lo más cercano al concepto primario que tenemos de una **unidad biodiversa** y lo encontramos en el primer capítulo del libro del Génesis, respondiendo a la inquietud que los creacionistas tienen de lo existente. Esto sin desmedro de quienes sostienen también la existencia de todo lo terreno a partir de una gran explosión (Big Bang) o como el producto de una evolución de las especies a través del tiempo (teorías darwinianas).

La referencia bíblica que se hace es constitucional, en la medida de que, en 1991, 70 integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, como representantes del pueblo colombiano, decidieron “invocar la protección de Dios” y, con el fin de, entre otros propósitos, asegurar a los integrantes de la Nación la vida y la convivencia, decretaron y promulgaron la Constitución Política que actualmente nos rige. Esa aspiración de vida y convivencia no puede circunscribirse de manera exclusiva a los seres humanos que habitan el territorio colombiano, excluyendo a la especie animal, a toda la flora y al recurso agua. Así, entonces, cada vez que se deforesta, se crea erosión y habrá menos calidad de aire para respirar, se acaban los elementos de contención naturales de las quebradas y ríos y estos pierden su cauce. Si a lo anterior se adiciona el vertimiento de materias residuales de las explotaciones mineras, de las sustancias nocivas que se usan para la explotación de metales preciosos, puede afirmarse que se está acabando con la vida de los lechos acuíferos, esto sin contar con prácticas de pesca indiscriminada y vertimiento de las aguas residuales, no tratadas, de quienes habitan cerca a los ríos y quebradas. Desde este punto de vista, cuando el preámbulo de nuestra Carta nos habla de vida y de convivencia, debe entenderse en el sentido más amplio: el de proteger todo lo que respira, todas las entidades biológicas que tienen y producen vida y de cómo lograr una convivencia armónica y pacífica con todo nuestro entorno biodiverso.

Y es a continuación del preámbulo que el mismo Constituyente Primario le da el carácter a Colombia de Estado Social de Derecho, fundado, ante todo, en el respeto de la dignidad humana (art. 1), con unos fines esenciales, entre los que destacan la garantía efectiva de los derechos consagrados en la Constitución, asegurar una convivencia pacífica y la protección de la vida de todos los residentes en el país (arts.2 y 11).

Con relación a la fórmula Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional hace los siguientes razonamientos:

“Una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991 al construir la fórmula del ESD estuvo centrada en la forma más adecuada,

moderna y eficiente de proteger el medio ambiente -entendido de manera **integral-**, (Este concepto comprende: el agua y sus fuentes naturales como los océanos, las lagunas, los humedales y las ciénagas; los bosques, el suelo, las fuentes de alimento, las especies animales, sus ecosistemas y la atmósfera. En resumen, lo que entendemos como biodiversidad), y a un mismo tiempo, la necesidad de garantizar un modelo sostenible de desarrollo, hecho que se tradujo en la consagración en el texto constitucional de una serie de principios, derechos y deberes, inmersos por supuesto dentro de la noción del ESD que, a la vez que buscan alcanzar los fines mencionados, permiten al ser humano -fundamento de toda construcción constitucional desde los orígenes del constitucionalismo moderno-, vivir e interactuar dentro de un medio ambiente sano que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas, sin que este último esté amenazado por la actividad extractiva estatal. En palabras más simples: *la defensa del medio ambiente no solo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro ESD sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política (T-411/92 y T-406/99. (T-622/16).*

El artículo 8º de la Carta ya empieza a enfocar al Estado y a todos los habitantes de nuestro país, en un concepto obligacional más preciso: proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Este precepto se relaciona necesariamente con el numeral 8º del artículo 95 Constitucional, que consagra como un deber ciudadano “*Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.*”, de donde se colige que si Estado y ciudadanos protegen los recursos naturales, la consecuencia lógica será esa convivencia pacífica entre los residentes colombianos y su entorno ambiental al que se aspira en el Preámbulo; e igualmente, que un residente que no cuida los recursos naturales es **un mal ciudadano**.

El artículo 58 Superior consagra la función social de la propiedad, siéndole inherente como tal, una función ecológica. En estas condiciones, cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés general, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad en ella reconocida, **el interés privado debe ceder al interés social y, por extensión al interés ecológico**. Para ello la misma Carta deja abierta la posibilidad de la expropiación por vía administrativa o judicial. Esta norma va ligada al carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que tienen los terrenos que constituyen parques naturales (art. 63). (Resaltado por la Sala)

La educación, como derecho fundamental de la persona, tiene una función social y como tal debe formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos **y en la protección del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica**. La ley debe garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que en tal materia puedan afectarla (arts. 67 y 79).

Es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y, además, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental (art. 80).

Atinente al tema de conservación, restauración y desarrollo sostenible referido en los artículos anteriores, la Corte Constitucional dijo:

“... en relación con la riqueza natural y cultural de la nación -que están íntimamente ligadas-, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: *natural, ambiental y biodiverso*. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su **conservación, restauración y desarrollo sostenible**.

De esta forma, la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza.” (T-622/16)

En la misma sentencia T referida anteriormente, la Corte cita un aparte de la intervención que hizo el Instituto de Biología de la Universidad de Antioquia, a propósito de la revisión

de la acción de tutela que concedió derechos como sujeto de tales al Rio Atrato. Dicho Instituto dice que:

*“Colombia, en sus bosques, páramos, humedales, zonas secas y muchos otros ecosistemas, cuenta con miles de especies de plantas y animales - incluso con muchas más aún en proceso de descubrimiento e investigación-, además de una casi desconocida variedad de microorganismos. **Muchas de estas especies y algunos ecosistemas presentes en Colombia son exclusivos, es decir, endémicos, por lo cual si ellos desaparecen de nuestro territorio desaparecerán de la faz de la tierra.** Es por esto que el país tiene una gran responsabilidad de proteger estos ecosistemas únicos, además de ayudar en la conservación de toda la biodiversidad en general.*

***La conservación de la biodiversidad no se basa únicamente en la protección de especies y ecosistemas por su valor intrínseco: la supervivencia de las comunidades humanas está indudablemente ligada a la integridad de su medio ambiente.** La mayoría de los bienes de aprovisionamiento que usamos (agua, alimentos, medicinas, combustibles, materiales de construcción, etc.) provienen directamente de o necesitan de ecosistemas en buen funcionamiento. Además, recibimos muchos otros beneficios indirectos de la biodiversidad, como regulación de ciclos hídricos, del carbono, del clima y servicios culturales”. (Subrayado y negrilla fuera de texto original).*

Corresponde al Gobierno Nacional presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones (art. 200-1) y al Congreso Nacional aprobarlo (art. 150), no olvidando el ingrediente social, ambiental y ecológico que dicho plan debe tener. La adopción de planes en tal sentido en el ámbito departamental corresponde a las asambleas departamentales (art. 300-3) en armonía con la presentación oportuna que de ellos haga el gobernador respectivo (art. 305-4) y en lo municipal a los concejos municipales (art. 313-2) en armonía con la función de presentar los proyectos tienen los alcaldes municipales (art. 315-5).

Respecto de la autonomía de las entidades territoriales y el rol armónico que en materia de planeación y proyectos debe guardar con lo nacional, la Corte Constitucional ha adocinado en sentencias tales como la C-478/92, C-506/95, C-373/97, C-201/98, C-1187/2000 y C-1151 de 2001, lo siguiente:

“... aparte del Estado, los entes territoriales juegan un papel fundamental en ofrecer acceso material al conjunto de derechos reconocidos en la Constitución y en la realización del ESD. El artículo 288 Superior establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas de acuerdo con **los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad**.

El primero de ellos, estipula que **las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (artículo 209), coordinación que debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la nación**. Por su parte, **el principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, dado que solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios constitucionales como la descentralización y la autonomía territorial**. Por último, **el principio de subsidiariedad establece que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores -como el departamento o la nación ...” (T-622/16)**

Igualmente, se ha señalado que es exigible al Estado -tanto a nivel nación como entidades territoriales- una priorización en la financiación de políticas, planes y proyectos que contribuyan a la realización de los fines sociales del Estado:

“Dicha legitimidad [de los mecanismos de cofinanciación nación-entes territoriales] encuentra sustento en los mandatos del Constituyente consagrados en los artículos 366 y 288 de la Carta Política, pues el primero establece como fines esenciales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en aspectos relacionados con salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, para lo cual habilita a la Nación y a las entidades territoriales a incluir en sus planes y presupuestos las asignaciones requeridas, las cuales, además, en cuanto constituyen gasto público social, tendrán prioridad sobre cualquier otra asignación.

(...) El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.” (T-622/16).

El plan nacional de desarrollo es discutido ante un foro denominado Consejo Nacional de Planeación, integrado entre otros por representantes de las entidades territoriales y de los sectores ecológicos y comunitarios, mismos consejos que deben existir a nivel territorial (art. 340). El Consejo emite concepto, el presidente efectúa las enmiendas pertinentes y presenta el proyecto a consideración del Congreso y este lo aprueba mediante la Ley Aprobatoria del Plan Nacional de Inversiones, con la aclaración de que, si el Gobierno considera necesario hacer una modificación al Plan, lo puede hacer previo agotamiento del anterior trámite (art. 341)

El artículo 350 constitucional dispone que en la ley de apropiaciones deberá haber un componente denominado gasto público social, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Este componente deberá estar en todos los niveles de descentralización, en coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo (art. 352). Esta norma está íntimamente ligada al artículo 366 que dispone que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, gasto que tiene que ver con bienestar general y mejoramiento de la calidad de vida de la población, salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

En cuanto al tema de la distribución de recursos en la ley de apropiaciones y los ítems a contemplar en el plan nacional de desarrollo, la Corte Constitucional ha considerado criterios bajo la óptica de una “Constitución Económica”, que así se resumen:

“ Ahora bien, respecto de los principios de **justicia social y distributiva** (T-406/92, T-505/92, T-149/02, C-776/03, T-655/08)^[52], la Corte ha señalado que en relación a la primera, la naturaleza social del Estado de derecho colombiano supone un papel activo de las autoridades y un compromiso permanente en la promoción de la justicia social y en la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas

públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos. En efecto, la defensa de los valores supremos de la Carta Política obliga entonces al Estado a intervenir decisivamente, dentro del marco constitucional, para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales.

En relación con la justicia distributiva ha estimado que en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos. De hecho, **uno de los fines esenciales de nuestro modelo de ESD es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales, que, junto con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la *Constitución Económica* e irradian todos los ámbitos de su regulación, por ejemplo, en materias como régimen impositivo, presupuestal, gasto público; explotación de recursos naturales y producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios**". (T-622/16) (Destaca la Sala).

Una parte de los ingresos del sistema general de regalías debe destinarse al financiamiento de proyectos para el desarrollo ambiental de las entidades territoriales (art. 361)

Hasta ahora no ha ocurrido y no quisiera el país que ello ocurriera, que por hechos que atenten contra su orden ecológico, haya sido necesario que el presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, decrete un estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica. Acciones como la presente lo que buscan es que no lleguemos a ese extremo (art. 215).

Corresponde al Procurador General de la Nación, por sí mismo o por medio de sus delegados o agentes, defender los intereses colectivos, en especial el ambiente (art. 277-4) e intervenir ante las autoridades judiciales en defensa del patrimonio público y los derechos y garantías fundamentales (numeral 7).

Son límites para la actividad económica y el ejercicio de la iniciativa privada, en pro del interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación (art. 333).

A todo el andamiaje normativo que se acaba de referir es lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha dado en denominar “Constitución Ecológica” o “Constitución Verde”, recordando que:

“ la justicia con la naturaleza debe ser aplicada más allá del escenario humano y debe permitir que la naturaleza pueda ser sujeto de derechos. Bajo esta comprensión es que la Sala considera necesario dar un paso adelante en la jurisprudencia hacia la protección constitucional de una de nuestras fuentes de biodiversidad más importantes: el río Atrato. Esta interpretación encuentra plena justificación en el **interés superior del medio ambiente** que ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia constitucional y que está conformado por numerosas cláusulas constitucionales que constituyen lo que se ha denominado la “**Constitución Ecológica**” o “**Constitución Verde**”. Este conjunto de disposiciones permite afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado (la Carta contiene una verdadera “Constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y los que buscan proteger el medio ambiente.). (T622/16). (Resaltado por la Sala)

En lo que tiene que ver con el marco de normas del orden internacional que tienen que ver con el tema, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho Internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control, no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

La Recomendación No. 19 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano o Declaración de Estocolmo de 1973, destacó que la política de protección ambiental guarda estrecha relación con la ordenación del territorio y la planificación económica y social.

La Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo reafirmó la Declaración de Estocolmo y en su principio 7º, determinó que: “...Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial **para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra.** En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades

comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen...” (Subrayado y resaltado al copiar) Precisando, además en su Principio No. 10 que, respecto a las cuestiones del medio ambiente, deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

La Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional fue adoptada en 1971 y tiene por objetivo promover acciones nacionales y la cooperación internacional para la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos. Es el único tratado global relativo al medio ambiente que se ocupa de un tipo de ecosistema en particular. Colombia es parte de la Convención de Ramsar desde 1998.

La Observación General No. 15 proferida por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en sus artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales determinó el contenido y alcance de la expresión “un nivel de vida digno” e incluyó el derecho al agua como parte fundamental e inescindible de la misma; es decir, el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.

La Convención 169 de la OIT (Ley 21 de 1991) establece que “... los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan...”. A su vez, el Convenio Internacional de las maderas tropicales de 2006 (Ley 1458 de 2011), se reconoce la “importancia de la colaboración entre los miembros, las organizaciones internacionales, el sector privado y la sociedad civil, incluidas las comunidades indígenas y locales, así como otros interesados en promover la ordenación forestal sostenible”

VIII. SUBARGUMENTOS DE ORDEN LEGAL

El artículo 13 de la Ley 2 de 1959, estableció la potestad de declarar Parques Nacionales Naturales con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, prohibiéndose en estas áreas 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.

El artículo 328 del Decreto Ley 2811 de 1974 establece entre las finalidades del Sistema de Parques Nacionales Naturales la de conservar valores sobresalientes de fauna y flora, paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo, fundado en una planeación integral, con principios ecológicos, esto con el fin de evitar su deterioro. Los artículos 331 y 332 ibidem señalan las actividades permitidas para cada una de las categorías del Sistema de Parques Nacionales Naturales, definiendo para la categoría de los parques nacionales como permisibles las actividades de conservación, recuperación y control, investigación, educación, recreación y cultura.

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y definir las políticas y regulaciones en las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación con el fin de asegurar el desarrollo sostenible. Así mismo, establece que las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de aguas y zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

Y en sus artículos 23, 30 y 31 señalan la naturaleza jurídica, objeto y funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, como entes corporativos de carácter público, encargados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

De otra parte, los artículos 64 y 65 de la Ley 99 de 1993 señalan las funciones en materia ambiental que le corresponde a los municipios y departamentos, en especial las de elaboración de planes, programas, y proyectos ambientales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y municipales para el control, preservación y defensa del patrimonio ecológico

La Ley 472 de 1998 dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º ibidem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las

autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

El artículo 14 de la Ley 685 de 2001 dispone que únicamente se podrá constituir, declarar probar el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal, mediante el contrato de concesión minera, debidamente otorgado e inscrito en el Registro Minero Nacional; salvo los derechos provenientes de licencias de exploración, permisos, licencias o contratos de explotación; así como situaciones jurídicas individuales subjetivas y concretas provenientes de títulos de propiedad privada de minas perfeccionadas antes del estatuto minero. A su vez, el artículo 197 ibidem señala que la celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código y para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales. Por su parte, el artículo 205 de la misma normatividad, consagra que con base en el estudio de impacto ambiental la autoridad competente otorgará o no la Licencia Ambiental para la construcción, el montaje, la explotación objeto del contrato y el beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación.

El Decreto 2820 de *5 de agosto de 2010* por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993, sobre licencias ambientales en su artículo 15 señala que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM debe tener y proveer la información que haya sido generada como parte de los estudios y actividades de evaluación y seguimiento dentro del trámite de las licencias ambientales, con el fin de que a través de procesos de decisión participativa, agentes económicos o sociales y actores políticos o administrativos, puedan ejercer una influencia significativa tendiente a contribuir con la mitigación y atenuación de los negativos impactos de la minería sobre el medio ambiente y reabrir espacio a dinámicas de gobernanza ambiental, social y minera efectiva.

Con la expedición de la Ley 1444 de 2011 se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para reorganizarse como Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible teniendo a su cargo las funciones relacionadas en la Ley 99 de 1993, Ley 388 de 1997 y el Decreto Ley 3750 de 2011, encargado de la orientación y coordinación del sector ambiental.

Mediante el Decreto Ley 3572 de septiembre 27 de 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, encargada de la administración y manejo del Sistema Nacional de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; como organismo del nivel central adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin personería jurídica, pero con autonomía administrativa y financiera.

El Decreto 3570 de 2011 dispone en su artículo 2º que le corresponde al Ministerio de Ambiente orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible dispone en su artículo 2.2.2.3.1.2. que las autoridades competentes para otorgar o negar licencia ambiental son la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – Anla y las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible.

La resolución 1987 de 30 de noviembre de 2016 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dispone 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.

Mediante el Decreto 250 de 14 de febrero de 2017, el gobierno nacional modificó el artículo 2.2.4.1. del capítulo 4- Humedales, de la sección 1- OTUN del Decreto 1076 de 2015 ampliando el Humedal de Importancia Internacional Laguna del Otún, en un área aproximada de 115.883.09 hectáreas, localizada en los departamentos de Caldas, Risaralda y Tolima; y dispuso que las Corporaciones Autónomas Regionales de Caldas, Quindío, Tolima y Risaralda, estarán a cargo de la actualización, expedición y cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental del Complejo de Humedales de la Laguna del Otún.

La resolución No. 886 de 2018 proferida por 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 constituye el marco legal para la gestión integral de los páramos del país y en términos generales establece que son territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, por su importancia en la provisión del recurso hídrico.

IX. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política. Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso y que es deber del juez constitucional verificar la efectiva vulneración o amenaza del derecho fundamental, para luego establecer la existencia de un perjuicio irremediable que implique dispensar de manera inmediata el amparo solicitado.³

SUBARGUMENTOS DE ORDEN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL

³ Corte Constitucional, Sentencia T-178 de 24 de marzo de 2017, Magistrado Ponente: Antonio José Lizarazo Ocampo

La jurisprudencia constitucional, ha sentado las premisas que permiten examinar en cada caso, la viabilidad del amparo de tutela, cuando se acude a ella, en busca de protección frente a decisiones que en el sentir del respectivo afectado, resultan lesivas de sus derechos fundamentales.

Por ejemplo, en la sentencia C-632 de 2001 la Corte Constitucional expuso:

*“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, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados.** En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza’. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

En el mismo sentido, se ha enfocado la sentencia **T-080 de 2015** *(Es precisamente bajo este marco teórico que se ha desarrollado el concepto de los derechos bioculturales).*

“... el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, -dice la Corte-, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad (La biodiversidad o diversidad biológica es, según el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (1992) el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales y también de la influencia creciente de las actividades del ser humano. La biodiversidad comprende igualmente la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones con el resto del entorno fundamentan el sustento de la vida sobre el planeta. En este sentido, la biodiversidad es un concepto muy amplio que abarca diferentes manifestaciones de la naturaleza como los ríos, los bosques, la atmósfera, las montañas, las especies animales y vegetales, los ecosistemas, entre otros), no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, *solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista*” (C-449/15).

Dicho en otras palabras: la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, ***entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global - biósfera-, antes que, a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad***". (T-622-16) (Destaca la Sala)

"...el Decreto Ley 2811 de 1974 estableció una serie de obligaciones en cabeza del Estado a fin de que regulara, administrara, conservara, protegiera, ordenara y planificara el agua en tres dimensiones: como patrimonio común, recurso natural renovable y bien de uso público.

Posteriormente, con el advenimiento de la nueva Carta de derechos de 1991, que dio al agua un papel fundamental, se expidieron las leyes 99 de 1993, por la cual se creó el Ministerio de Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental -SINA- que tiene como una de sus principales funciones la protección especial de las fuentes de agua (artículo 1º) y 142 de 1994, en la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios, y define que los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo, (...) son esenciales (artículos 1 y 4). Además de otras regulaciones dispersas, ha sido costumbre del Estado incluir nuevas disposiciones respecto a la protección del agua en las leyes orgánicas de desarrollo, por ejemplo, en la 1450 de 2011 -por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014-, y en la ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. (T-622/16)

"... en el ámbito internacional hay numerosos instrumentos (en los sistemas universal e interamericano de protección de los DD.HH.) que establecen como obligación del Estado la protección y conservación del agua, y constituyen un estándar internacional. Por ejemplo, desde el sistema universal, a través de la **Resolución AG/ 10967** de la Asamblea General de la ONU se instó a los Estados y organizaciones internacionales para que proporcionaran los recursos financieros necesarios, mejoraran las capacidades y la transferencia de tecnología, especialmente en los países

en desarrollo, e intensificaran los esfuerzos para proporcionar agua limpia y pura, potable, accesible y asequible y saneamiento para todos.

De igual forma, la **Observación General Núm. 15** emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas -ECOSOC-, órgano encargado de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC-, *es uno de los más grandes avances en el reconocimiento del derecho al agua como derecho humano*(En dicha resolución se estipula que “*el derecho humano al agua es el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico*”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 15, *el derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C 12/2002/11. 20 de enero de 2003. ^[121]). En ésta, el Comité sostuvo que el acceso al agua salubre -potable- es sin duda una de las garantías esenciales para asegurar el nivel de vida adecuado, en cuanto condición indispensable para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo, cocina, higiene personal e higiene doméstica.

Adicionalmente, se señala que el derecho al agua es un requisito *sine qua non* para el ejercicio de otros derechos, en tanto “*el agua es necesaria para producir alimentos (derecho a la alimentación); para asegurar la higiene ambiental (derecho a la salud); para procurarse la vida (derecho al trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (derecho a participar en la vida cultural)*”.

Este derecho también se ha reconocido en otros instrumentos como declaraciones, resoluciones o planes de acción, que son adoptados en Conferencias Internacionales de las Naciones Unidas o que son elaborados por organismos que hacen parte de esta organización internacional como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- o por los Relatores Espaciales.

De este *corpus iuris* internacional hacen parte, entre otros: (i) la **Declaración de Mar del Plata (1977)**, que fue el primer llamamiento a los Estados para que realizaran evaluaciones nacionales de sus recursos hídricos y desarrollaran planes y políticas nacionales dirigidas a satisfacer las necesidades de agua potable de toda la población. También reconoció

que todas las personas y pueblos tienen derecho a disponer de agua potable de calidad y en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) la **Declaración de Dublín (1992)**, en la que se reiteró que el derecho al agua es una derecho fundamental y advirtió sobre la amenaza que suponen la escasez y el uso abusivo del “agua dulce” para el desarrollo sostenible, para la protección del medio ambiente y de los ecosistemas, para el desarrollo industrial, la seguridad alimentaria, la salud y el bienestar humano; (iii) la **Declaración de Río de Janeiro (1992)** que se elaboró paralelamente al Plan de Acción Agenda 21, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, constituyen uno de los principales instrumentos internacionales que regulan el derecho al agua. En este se resaltó la importancia del agua para la vida y la necesidad de su preservación, su capítulo 18 consagra como objetivo general velar porque se mantenga un suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta, y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas, adaptando las actividades humanas a los límites de la capacidad de la naturaleza y combatiendo los vectores de las enfermedades relacionadas con el agua; (iv) el **Programa de Acción de la Conferencia Internacional de Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo (1994)**, también hace una clara referencia al derecho al agua en el Principio Núm. 2, el cual sostiene que: *“los seres humanos [...] tienen el derecho a un adecuado estándar de vida para sí y sus familias, incluyendo alimentación, vestido, vivienda, agua y saneamiento adecuados”*; y, (v) la **Nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible (2015)**, en la que el acceso universal al agua y saneamiento se ubicó entre uno de los 17 Objetivos Globales. El objetivo referente al acceso al agua -el número 6- dispone que los Estados deben unificar esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para garantizar el acceso universal al agua potable segura y asequible, proporcionar instalaciones sanitarias y fomentar prácticas de higiene en todos los niveles para todas y todos para el año 2030.

Por su parte, si bien en el sistema interamericano, compuesto normativamente por la Convención Americana -en adelante, CADH- y el Protocolo de “San Salvador”, entre otros instrumentos, no se hace mención expresa al derecho al agua, es posible señalar que haciendo una interpretación sistemática de estos instrumentos, este se encuentra implícito en el artículo 4 de la CADH, por cuanto la falta de acceso al agua impide la consecución de una existencia digna o en condiciones de bienestar y en el artículo 11 del Protocolo de “San Salvador”, se establece que: *“Toda*

persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”, puesto que la prestación de agua potable es uno de los principales servicios públicos esenciales. En consecuencia, los sistemas regionales de protección de derechos humanos, vía interpretación, han desarrollado en su jurisprudencia un conjunto de estándares relacionados con este derecho (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe Anual 2015. Capítulo 4º: “El acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el sistema interamericano.).

“...en sintonía con los antecedentes expuestos anteriormente la jurisprudencia de esta Corporación también ha reconocido que *el agua es un recurso vital para el ejercicio de derechos fundamentales al ser humano y para la preservación del ambiente (T-740/11)*. De esta forma, ha establecido que (i) el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano (T-570/92, T-379/95, C-431/2000, T-608/11 y T-740/11); (ii) el agua es patrimonio de la nación, un bien de uso público y un derecho fundamental (T-888/08, T-381/09, T-055/11, C-220/11 y T-740/11); (iii) se trata de un elemento esencial del ambiente, y por ende su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano (T-411/92, T-739/95, T-608/11 y T-740/11); (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el medio ambiente (T-888/08, T-381/09, T-614/10, T-055/11, T-740/11 y C-035/16).

De igual forma, este Tribunal ha indicado que del derecho al agua se derivan una serie de deberes correlativos a cargo del Estado, dentro de los cuales se destacan: (i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso (T-570/92, T-523/94, T-410/03, T-270/07, T-143/10, T-614/10 y C-035/16 entre otras); (ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes -social, económico, político, cultural, etc.-, no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción (C-220/11 y T-500/12); (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua (T-523/94, T-766/15 y C-273/16, entre otras).

Así las cosas, la Sala estima que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de las obligaciones del Estado de

garantizar la protección y subsistencia de las fuentes hídricas, así como la *disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso*. Asimismo, para que el Estado pueda cumplir con dichas obligaciones, **es necesario que se brinde protección especial a los ecosistemas que producen tal recurso como los bosques naturales, los páramos y los humedales, al ser estos últimos una de las principales fuentes de abastecimiento de agua en el país, especialmente en las ciudades grandes y medianas.** Lo anterior resulta de mayor relevancia si tiene en cuenta que Colombia no tiene garantizado el suministro permanente y continuo del recurso hídrico para todos los municipios del país (C-035/16). (Resaltado por esta Sala).

En suma, la jurisprudencia reseñada permite concluir que si bien el derecho al agua no está previsto en la Constitución como un derecho fundamental, la Corte Constitucional sí lo considera como tal por cuanto hace parte del núcleo esencial de derecho a la vida en condiciones dignas no solo cuando está destinado al consumo humano **sino en tanto es parte esencial del medio ambiente y resulta necesaria para la vida de los múltiples organismos y especies que habitan el planeta y, por supuesto, para las comunidades humanas que se desarrollan a su alrededor, como se ha visto en este capítulo.** En este sentido, reitera la Sala, el derecho al agua tiene una doble dimensión en tanto derecho fundamental como servicio público esencial.” (T-622/16)

Definido como quedó atrás el carácter de derecho fundamental que tiene el acceso al agua, y que las zonas de páramo deben tener especial protección por parte del Estado y, concretamente, de las entidades y estamentos encargados de tal propósito, veamos a continuación una descripción del Parque Nacional Natural de los Nevados, para determinar si su estructura ecosistémica puede responder a que del mismo se predique que puede ser un sujeto autónomo de derechos, habida cuenta de que en el mismo se encuentre agua, fauna, flora y aire del cual dependa la vida de seres humanos.

X. PARQUE NACIONAL NATURAL DE LOS NEVADOS COMO UNIDAD Y TEJIDO BIODIVERSO

La información que a continuación se transcribe, proviene en gran parte del Plan de Manejo de Áreas Protegidas del Parque Nacional Natural de los Nevados que le fue suministrado como anexo al accionante al darle respuesta a una de sus peticiones hechas en el mes de julio del año

que corre; por ello causa extrañeza que al contestar la demanda de tutela, la Entidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, manifieste que los datos que se suministran por el actor constitucional están desactualizados y descontextualizados. Al revisar la información y documentos que reposan en la página web parquesnacionales.gov.co, se observa que los que reposan allí, concuerdan con los aportados por el actor.

El Parque Nacional Natural Los Nevados se encuentra ubicado en la cordillera central, región andina de los andes colombianos. Su superficie hace parte de los departamentos de Tolima, Caldas, Risaralda y Quindío, repartido entre los municipios de Manizales, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Pereira, Salento, Villahermosa, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Casabianca e Ibagué.

Aunque en un aparte del Plan de Manejo de Áreas Protegidas se dice que el área del parque es de 61.420 hectáreas, en la ficha técnica virtual a disposición de los posibles visitantes dice que es de 58.300 hectáreas. Esto nos lleva a plantear un primer interrogante: ¿Cuál es la superficie real del Parque?

La estructura del Parque es única en el país y como pocas en el mundo, al comprender un complejo volcánico de inmensa importancia para Colombia, conformado por volcanes con nieve -nevados del Tolima, Santa Isabel y Ruiz- y otros sin nieve como El Cisne, Quindío, Paramillo de Santa Rosa y Machín; pisos térmicos de frío a páramo, de páramo a super páramo y de éste a nieve y glaciar. Rico en producción de agua dulce, en tanto que es cuna de nacimiento de las cuencas hidrográficas de ríos como el Otún, Totarito, Molinos, Azufrado, Lagunilla, Campoalegre, Gualí, Combeima, entre otros. En los ecosistemas que posee el Parque habitan numerosas especies animales y vegetales, en gran parte endémicas.

En el inventario de aves existentes encontramos colibríes, tucanes andinos, gavián, el cóndor de los Andes, ave nacional, cusumbos, conejos, osos de anteojos, dantas de páramo, pumas, armadillos, asnos salvajes, chivos.

En cuanto a vegetación predominan los matorrales de arbustos, gran gama de frailejones, musgos, líquenes, algas de colores en las lagunas del parque, orquídeas, encenillos.

En respuesta dada al accionante por parte de Parques Nacionales en el Radicado No. 20206200001541 de julio 14 de 2020, dice que “el Parque Nacional Natural Los Nevados es sin duda alguna 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. Se constituye en un eje articulador de la Eco-Región del eje Cafetero; a su vez se encuentra acoplado con los diferentes instrumentos de conservación y con el corredor ambiental de la cordillera Central desde el páramo de Sonsón en el suroriente de Antioquia continuando con los páramos de San Félix en Caldas y extendiéndose hacia el sur por el páramo de Chile en el municipio de Génova hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas, en los departamentos del Tolima y el Valle del Cauca. Por otra parte, la prestación de servicios ecosistémicos, la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad de la zona, la regulación climática, sus bellezas paisajísticas y escénicas y su infraestructura destinada al ecoturismo hacen del Parque una zona que garantiza esta oferta ecosistémica a los municipios de la vertiente occidental y oriental de la cordillera Central, y a su vez al País. Al ser parte de la Eco-región del eje Cafetero, este

territorio integra un marco geográfico que se expresa en características determinadas por corredores ambientales situados entre el sistema de cerros de la cordillera Occidental (Paraguas- Tatamá- Caramanta), y el sistema de páramos de la cordillera Central (Las Hermosas- Nevados- páramo de Sonsón), articulando en sentido este- oeste, las cuencas y subcuencas de los ríos Magdalena y Cauca, lo cual posibilita la conectividad de los ecosistemas en sentido este- oeste y norte- sur, consolidando la conexión con el Chocó biogeográfico, el sur- occidente de Antioquia, el Magdalena medio y el Macizo colombiano.

Dice Parques Nacionales que, de las 61.420 hectáreas del Parque, 24.737,42 hectáreas es decir el 40% del Área Protegida presenta cambios en las coberturas del suelo y 36.682,58 hectáreas que equivalen al 60% presenta una cobertura sin modificación. En él nacen ríos que benefician tanto la vertiente oriental como la occidental de la cordillera central, es además una zona de gran actividad agropecuaria y alta concentración poblacional. La importancia ambiental de ésta zona se considera desde el punto de vista de los servicios ambientales que presta a una gran población rural y de los centros urbanos aledaños especialmente a Neira, Manizales, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Pereira, Salento, Ibagué, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Líbano, Villahermosa, Casabianca y Herveo, municipios de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima, que tienen una relación directa con el Parque Los Nevados y su zona de influencia, ya que los recursos naturales que se encuentran allí son soporte fundamental para mantener el equilibrio ecológico, la biodiversidad de la región y a su vez garantizar el desarrollo de actividades humanas. Así mismo los valores naturales y culturales de la Eco-Región asociados a los corredores ambientales de la Ecoregión definen las relaciones parque – entorno en el contexto de la cuenca Cauca, cordillera Central y cuenca Magdalena, desde donde se define el abastecimiento de agua, actual y futuro, de más de 3.000.000 de habitantes, que dependen directamente del recurso hídrico que se genera en esta zona. (Resalta la Sala)

El Parque Nacional Natural Los Nevados se encuentra ubicado en cuatro de los cinco departamentos de la Eco-Región Eje Cafetero, los cuales son: **Caldas**: con 27 municipios, su capital Manizales es una ciudad que se caracteriza turísticamente al estar cercana al Nevado del Ruíz, que invita a programar excursiones al Parque Nacional Natural de Los Nevados y las aguas termales. En los últimos años se ha incrementado la actividad de observación de aves, siendo Manizales y las áreas protegidas circundantes las de mayor demanda en la región. Se destaca para el caso del PNN Los Nevados la visita de observadores de aves que desean visualizar particularmente el cóndor de los Andes (*Vultur gryphus*), el chivito de páramo (*Oxypogon stubelii*) y el pato andino (*Oxyura jamaicensis*), entre otras especies. (Pag.13 Plan de Manejo del Parque).

Risaralda: es lugar de hábitat de pumas, osos de anteojos, dantas de páramo, venados, armadillos y una gran cantidad de especies de reptiles, anfibios y aves endémicas y migratorias, que viven en las áreas de reserva y conservación. El 32% del territorio risaraldense está bajo alguna figura de protección. Ello se representa en 3 Parques Nacionales Naturales, 5 parques regionales naturales, 11 parques municipales naturales y 2 áreas de manejo especial étnico. Gracias al sistema departamental de áreas naturales protegidas, en Risaralda la oferta ecoturística es amplia para los que buscan el contacto con la naturaleza en estado de conservación.

Quindío: cuenta con 12 municipios en los cuales gran parte del territorio está cubierto por cultivos de café, plátano y bosques de guadua, productos que además de ser renglón importante de la economía, constituyen un marco paisajístico característico y de notoria belleza.

Tolima: está dividido en 47 municipios, con atractivos naturales y culturales. Se pueden desarrollar actividades turísticas bajo escenarios naturales como la Ruta Mutis y de recreación y esparcimiento a diferentes senderos y lagunas en los municipios de Prado y Melgar. El norte del Tolima tiene una alta dependencia del PNN Los Nevados por sus servicios ecosistémicos, entre los que a futuro se proyectan los culturales (pag.13 Plan de Manejo).

La Eco-Región dispone de un enorme potencial hídrico, representado por 38 grandes cuencas, 111 microcuencas abastecedoras de acueductos, y lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas. **Entre la problemática ambiental relacionada con el recurso, se destacan las 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 agropecuarias inadecuadas.** Fuente: Eco-Región Eje Cafetero. 2ª. Edición. Convenio Carder – Fonade. Pereira (2004).

Según el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados (2002), teniendo en cuenta la información de las Corporaciones Autónomas Regionales - CARs y Parques Nacionales Naturales de Colombia, se reporta que 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 casi el 31% de las especies de aves reportadas en el territorio nacional (Pag.83)

En el Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona de Influencia la investigación se encuentra en diferentes etapas de desarrollo, marcadas por el taxón al que pertenecen, es importante resaltar la cantidad de especies endémicas y casi endémicas que se han identificado hasta el momento como son 11 especies de mariposas identificadas por Andrade G, 1994 en el parque Ucumari (*Mahotis malis*, *Astraptus hanneli*, *Leodonta dysoni*, *zenobia felder*, *Perisama marianna* Rober, *Perisama alicia* Rober, *Gnathotrustra 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. (Pag.84)

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 tolinae* 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 quemas 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 macro-invertebrados 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 (Pag.85)

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 paramo (*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). (Pag.85).

Este, en rasgos generales, con toda su fauna, su flora, su agua, es el ser biodiverso para el cual se está pidiendo protección a través de la declaratoria de ser Sujeto de Derechos de Protección

Especial. Se dice por el accionante que hay hechos que han causado daños a los derechos fundamentales de quienes se benefician del ambiente que proviene de dicho Parque. La Sala, empezando desde ya a tratar el Parque Nacional Natural de los Nevados como un ser o unidad bio diversa, requiere igualmente verificar que hechos o acciones se vislumbran como amenazas para la vida del Parque, aclarando que, de contragolpe, si se amenaza la vida del mismo, se amenaza la vida de quienes se benefician del mismo para tener una vida digna, es decir, los habitantes de los cuatro departamentos que se surten de su agua. Muerto el Parque no habrá agua y sin agua no podemos vivir. Así de sencillo.

XI. AMENAZAS PARA EL PARQUE PROVENIENTES DE LA MISMA NATURALEZA

Según estudios realizados por el IDEAM, “con los análisis del cambio de área de los nevados colombianos, en los últimos 50 años se estima que los glaciares pierden del 3 al 5 % de su área glaciar por año. Los estudios adelantados por el IDEAM demuestran que la superficie glaciar en Colombia se había reducido 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).

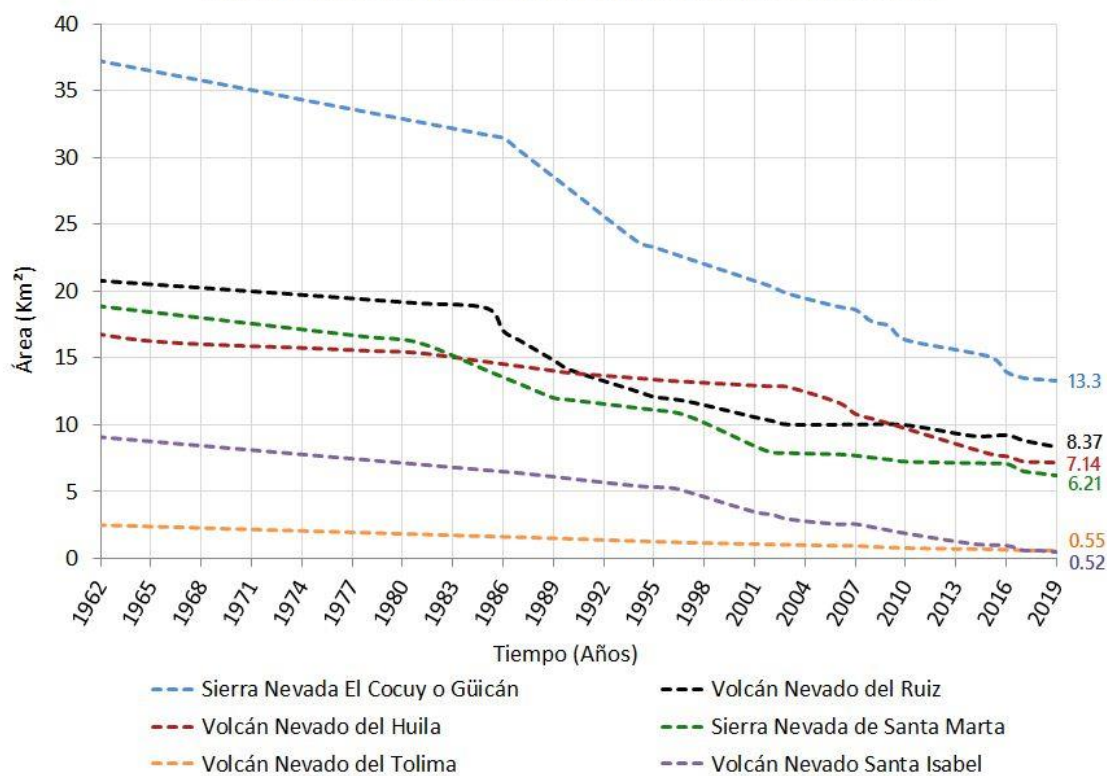
Solamente entre la década de 1980 y el año 2017 se estableció una pérdida del área glaciar del 58%, mucho mayor al 23.5% de superficie deglaciada entre los años 1930-1950, evidenciando una posible relación entre el comportamiento recesivo de las masas glaciares del país y los aumentos de la temperatura media global.

Las siguientes tablas y gráficas resumen la evolución del área glaciar 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(Km ²)	Año	Área(Km ²)	Año	Área(Km ²)	Año	Área(Km ²)	Año	Área(Km ²)	Año	Área(Km ²)
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

Superficies glaciares de los nevados colombianos desde 1850 a la actualidad. Fuente y elaboración: IDEAM 2019

EVOLUCIÓN DEL ÁREA GLACIAR EN COLOMBIA 1960-2019



Evolución de la superficie glaciar en los nevados colombianos 1960-2019. Fuente y elaboración: IDEAM 2019

Periodo	Área (Km ²)
±1850	349
50's	109
80's	91
90's	68
2010	47
2016	40
2017	37
2019	36

Periodo	Porcentaje de pérdida (Km ²)
±1850 a 50's (100 años)	68.8%
50's a 80's (30 años)	16.4%
80's a 90's (10 años)	25.5%
90's a 2010 (20 años)	30.4%
50's a 2019 (70 años)	66.9%
80's a 2019	60.4%
2010 a 2019	23.6%
2017 a 2019	3.5%

Áreas glaciares totales por décadas y porcentaje de pérdidas en Colombia. Fuente y elaboración: IDEAM 2019

(Información encontrada en la página Ecosistemas/glaciares-Colombia.)

Su red hídrica -la del Parque-, discurre hacia el flanco occidental sobre los municipios de Villamaría (Departamento de Caldas) a través del río Chinchiná, alimentado por el río Claro y las quebradas Nereidas y Molinos. Hacia el flanco oriental las aguas de fusión son recibidas por las cuencas de los ríos Lagunillas, Gualí y Recio, pasando por los municipios de Murillo, Villahermosa y Casabianca (Departamento del Tolima).

El Volcán Nevado Santa Isabel se localiza alrededor de las coordenadas geográficas 4°49'N y 75°22'W. Su punto más alto se ubica en la cumbre central a 4968 metros de altitud aproximadamente.

Su red hídrica discurre hacia el flanco occidental sobre los municipios de Villamaría (departamento de Caldas), Santa Rosa de Cabal y Pereira (departamento de Risaralda) a través de los ríos Claro, Otún y Campoalegre, tributarios del río Cauca. Hacia el flanco oriental el volcán alimenta los ríos Totarito, Azul y Mozul, pasando por los municipios de Murillo y Santa Isabel (departamento de Tolima), que hacen parte de la gran cuenca del río Magdalena.

El deshielo también ha estado ligado a la influencia ejercida por la **actividad volcánica del Ruiz**, responsable de la caída de ceniza y lapilli sobre el hielo del Santa Isabel. Estos materiales disminuyen el albedo o la capacidad del glaciar para reflejar la energía incidente, acelerando el derretimiento por medio de la acumulación de energía. Este proceso ha sido tan acelerado y

notorio que en menos de diez años el nevado ha dejado de ser una sola masa continua y actualmente se compone de ocho fragmentos separados.

De acuerdo con datos producto de monitoreo directo del IDEAM sobre este glaciar se estima 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 ya que la ausencia de nubosidad (menor precipitación de nieve) y mayor radiación solar que caracteriza a este evento, impacta seriamente a los glaciares.

Paralelo al fenómeno de derretimiento del hielo, han surgido nuevas y pequeñas lagunas (lagunas proglaciares) que reposan sobre la roca volcánica desnuda y que pueden ser vistas antes de llegar al límite inferior. (glaciar.www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/volcan-nevado-santa-isabel)

Su red hídrica, de estructura casi simétrica, posee un patrón radial de drenaje en la parte alta. Sin embargo, todos los drenajes discurren hacia la vertiente oriental de la cordillera Central, directamente a la cuenca del río Magdalena, a través de los drenajes San Romualdo, Toche y Combeima; en jurisdicción de los municipios tolimeses de Ibagué y Anzoátegui.

Para el año 2017, el área del Volcán Nevado del Tolima se calculó en 0.57Km². Ingeominas (1998) calculó el espesor promedio del glaciar en la zona más plana en 70 metros.

Según la información disponible, los asentamientos rurales de alta montaña en las cuencas de los ríos Combeima, Toche, San Romualdo y Totare toman aguas de los ríos y quebradas que nacen en los páramos y las selvas de la zona altoandina, a pesar de lo cual no se logra establecer una relación directa y superficial con las aguas de fusión glaciar. Sin embargo, Ibagué, la capital del departamento del Tolima, toma su agua de una fuente superficialmente vinculada al glaciar: el río Combeima. www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/volcan-nevado-tolima.

Como resumen de este aparte, tenemos el deshielo de los glaciares ocasionado por el calentamiento global y la actividad volcánica, especialmente del Nevado del Ruiz, como la principal amenaza natural, no antrópica, para la subsistencia y pervivencia del Parque, que, junto al cambio climático, pueden disminuir en parte el recurso hídrico, fenómenos naturales que escapan a una acción preventiva por parte del ser humano. Sin embargo, no se puede afirmar de forma categórica que al acabarse los glaciares se acabará el recurso hídrico, ya que en el Parque reposan lagunas alimentadas por aguas lluvias y nacimientos en partes rocosas y de origen freático, que, bien conservadas, podrán seguir surtiendo de agua a las cuencas que adelante se determinarán.

XI. AMENAZAS ANTROPICAS AL RECURSO HIDRICO.

En respuesta dada el 17 de julio de 2020 por parte de Parques Nacionales de Colombia a quien acciona, dentro del radicado No. 20205000003031, dicha entidad informa que, en el

análisis del servicio ecosistémico de abastecimiento de agua para el consumo humano, **la tasa de deforestación y la fragmentación de coberturas naturales jugaron un papel fundamental en la sensibilidad ecológica del hidro sistema de la cuenca alta del río Otún.** Por tanto, aunque gran parte está protegido como área de conservación de categoría nacional y regional, **se requieren medidas de restauración de la conectividad estructural y funcional para mejorar la regulación hidrológica del sistema y reducir la erosión y el aporte de sedimentos a los cuerpos de agua que puedan afectar bocatomas, dado que el abastecimiento de agua de la ciudad de Pereira depende de este hidro sistema.** Dadas las características de la cuenca alta del río Otún, **es recomendable implementar medidas de alerta temprana para monitorear la crecida de los ríos y quebradas, y evitar desastres ante un escenario climático más húmedo.**

Se resalta el alto número de subunidades hidrológicas con una muy alta amenaza relativa al abastecimiento de agua en un escenario climático más seco en el hidro sistema del río Otún. Aledaña a esta zona, se encuentra ubicada la ciudad de Pereira, la cual se abastece de agua de esta cuenca. Por tanto, **medidas para garantizar el abastecimiento de agua y mejorar la regulación hidrológica como protección de nacimientos de agua, aislamiento de cuerpos de agua, restauración y rehabilitación de cuencas, reducción de la erosión, entre otras, deben ser implementadas con prontitud para evitar afectaciones en el bienestar humano.**

¿Cuáles cuencas hidrográficas convergen en el Parque Natural Nacional los Nevados y que poblaciones y número de habitantes estimados se benefician del recurso hídrico que emana del aludido parque natural?

Según indica el Plan de Manejo del PNN Los Nevados (2017 – 2022), *“El territorio del Parque Nacional Natural Los Nevados, comprende 7 cuencas, cuatro cuencas drenan en el Magdalena (Gualí, Lagunilla y otros afluentes directos al Magdalena, Totare y Coello - Combeima) y tres cuencas (Chinchiná, Otún y La Vieja - Quindío) al río Cauca. En total se encuentran 21 corrientes de diferente tamaño y características como son La Cristalina. Esta red hidrográfica que nace en territorio del Parque Nacional Natural Los Nevados, suministra el agua necesaria para el consumo humano de aproximadamente 3’000.000 habitantes de la zona cafetera y de una de las zonas arroceras y algodóneras de una amplia área del departamento del Tolima”.*

La entidad encargada en Colombia de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, uno de ellos el de Los Nevados, se denomina Parques Nacionales Naturales de Colombia, encargado de reglamentar el uso y funcionamiento de sus áreas y conformar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas -SINAP-. A continuación, se relacionan apartes del Plan de Manejo de Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia para el periodo 2017-2022, actualizado a 1 de marzo de 2018, en el cual se detectan graves amenazas para la existencia y conservación del Parque al que se refiere esta acción. Esas acciones que han venido causando daño a los recursos del Parque, otras que constituyen amenazas, y varias omisiones que han contribuido a que los hechos causantes del deterioro ecológico del Parque se hayan prolongado en el tiempo, se resaltarán en negrilla para que sirvan de referente a las conclusiones que luego se harán en el cuerpo de la decisión.

Planes de Manejo Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia 2017-2022 actualizado 2018-03-01

Parques Nacionales Naturales de Colombia es la entidad a nivel nacional encargada de administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman y coordinar el sistema nacional de áreas protegidas del país –SINAP–, lo que incluye otras formas de conservación que van desde figuras de orden regional y local hasta acciones de la sociedad civil, todas encaminadas a garantizar una Colombia rica, única y con suficientes servicios ecosistémicos que garanticen la sostenibilidad y bienestar de la población. (Pag.5)

El Parque Nacional Natural Los Nevados es sin duda alguna 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. **Lo anterior connota una urgente y permanente revisión de su estado natural, a fin de generar los mecanismos apropiados que garanticen tanto el bienestar humano como la conservación de la biodiversidad asociada a él.** (Pag.7)

El principal documento de ruta con que cuenta el Parque Nacional Natural Los Nevados es su PLAN DE MANEJO, el cual refleja tanto las características que lo hacen único, así como su estado y requerimientos hacia el logro de su misión de conservación. El Plan de Manejo tiene una temporalidad de ejecución a cinco años, pero la visión de su construcción es de muchos más, pues pensar en conservación requiere proyectar por lo menos dos generaciones a futuro, lo que implica respuesta a los cambios inmediatos (por ejemplo, cambio climático u otros motores de cambio directos e indirectos) pero también a los ajustes técnicos y tecnológicos que el crecimiento investigativo y del conocimiento genera. (Pag.7)

Entre las actividades responsables del progresivo deterioro de tales ecosistemas se encuentran la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas, el establecimiento de sistemas de producción

de papa y pastos, el establecimiento de programas de generación eléctrica, el turismo mal dirigido, así como programas de reforestación inapropiados, sin dejar de mencionar actividades de alto impacto como la minería. (Pag.9)

La Ecorregión Eje Cafetero comprende 92 municipios de los departamentos de Risaralda, Caldas, Quindío, norte del Valle y occidente de Tolima. Asimismo, acoge un alto número de áreas protegidas de diferente orden, que ocupan el 10,2 % del territorio (277,303 has) y 38 cuencas hidrográficas, entre ellas La Vieja, Otún, 10 Chinchiná, Risaralda, La Miel, Recio, Combeima y Quindío. **La conservación y manejo de este valioso arsenal natural está en manos de diversas instituciones, así como de iniciativas de la sociedad civil** cuyas funciones se extienden a procesos de planificación e integración regional, generación de alternativas productivas, la declaración y manejo de áreas de conservación, el establecimiento de obras civiles y el diseño de estrategias de educación ambiental. (Pag.10)

Se ha creado un Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, y uno regional, SIRAP, consolidados con tres pilares fundamentales: 1) la biodiversidad en sentido natural; 2) los servicios ecosistémicos de los mismos y 3) la diversidad étnica y cultural de la nación. Este dimensionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas implica que **su enfoque trasciende el eje ambiental para adentrarse en terrenos sociales, políticos y económicos**. En efecto, el esquema de gestión de las áreas protegidas se ha consolidado con base en diferentes perspectivas que armonizan los componentes social y ambiental con el ánimo de contribuir a una visión dinamizadora y sustentable del uso de los recursos y la prestación de servicios. (Pag.10)

En relación con la actualización de los planes de manejo de las áreas protegidas, el Plan Nacional de Desarrollo destaca la importancia del diseño de estrategias de sostenibilidad financiera en términos de alianzas público privadas. **Se deja claro que el Gobierno Nacional será promotor de proyectos conjuntos donde “los recursos del Presupuesto General de la Nación se puedan complementar con recursos del Fondo de Promoción Turística”** para cofinanciar iniciativas de infraestructura turística. Se menciona también que la financiación de ese tipo de proyectos estaría respaldada por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y el Ministerio de Cultura. De esa manera, se hace evidente la intencionalidad de promover una gestión encaminada al aprovechamiento económico de los servicios ecosistémicos de los parques, especialmente los vinculados al turismo. (Pag.12)

En cuanto al sector minero este se desarrolla principalmente en el departamento del Tolima, el resto de los departamentos tienen un sector extractivo minúsculo, concentrado, principalmente, en la extracción de minerales no metálicos. La producción minera en el Tolima se encuentra alrededor del 13%, la cual es muy superior comparada con el promedio de la región que es del 1%. La minería en los lugares donde es desarrollada se practica en varias modalidades, como actividades de extracción de tipo artesanal, extracción legal e ilegal. Los principales minerales que son de interés del gremio minero son el oro, cobre, plata, zinc y cuarzo, principalmente. Las actividades mineras en el contexto regional tienen una alta dinámica, lo que puede generar impactos en los valores objeto de conservación del PNN Los Nevados y en la dinámica ecológica de las zonas de influencia, teniendo en cuenta que algunos títulos y solicitudes mineras se encuentran muy cerca de los límites del Área Protegida, e incluso algunos alcanzan a estar en

límites del Parque o con traslape, como se aprecia en los análisis que se relacionan realizados por Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones de Parques Nacionales en el año 2016.

A propósito de la minería, como amenaza para los recursos naturales del Parque y su equilibrio bio-sistémico, conviene recordar lo que, en las motivaciones para la declaratoria como Sujeto de Derechos del Río Atrato, dijo la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016:

“Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales” (C-339/02).

“...la Corte Interamericana ha señalado que las actividades extractivas, como las madereras, pueden crear graves afectaciones a las fuentes de agua para consumo como los ríos o arroyos. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de que estas actividades no priven de las fuentes de agua potable para que los miembros de las comunidades étnicas tengan acceso al agua necesaria para beber, cocinar, bañarse, lavar, irrigar, regar y pescar (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Saramaka v/s Surinam. Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas. Sentencia 28/11/07. Serie C No.124.

“...la actividad minera -legal e ilegal- suscita importantes debates no solo a nivel nacional sino internacional por la profunda tensión constitucional que plantea, en términos generales, entre el derecho al desarrollo de los Estados y el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades en donde se desarrollan tales proyectos. A este respecto, y desde una perspectiva global, el profesor Julio Fierro Morales ha señalado que en esta clase de análisis debe tenerse en cuenta la siguiente reflexión:

“La minería en Colombia debe analizarse desde la perspectiva geoestratégica, en la cual el mundo puede ser dividido en términos del mercado global en dos tipos de países: un Norte Global caracterizado por incluir países con altas tasas de crecimiento y necesidades inmediatas de materias primas para ser transformadas y usadas en mercados internos altamente especializados y exportadas con alto valor agregado, y un Sur Global al que pertenecen países pobres, generalmente con altas tasas de inequidad en la distribución del ingreso, los cuales suministran las materias primas en mercados predominantemente manejados por empresas pertenecientes al primer grupo de países.” (Fierro, Julio. “Políticas mineras en Colombia”).

Principio de prevención.

“En el orden internacional se ha entendido que este principio busca que las acciones de los Estados se dirijan a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave.

Constituye entonces un postulado de máxima importancia para el derecho ambiental, en tanto hace virar el énfasis de toda la política pública y del marco legal hacia un modelo que prepara y organiza las tareas necesarias para evitar que el daño se produzca, antes que, a un modelo curativo, pendiente de la sanción y la reparación. Esta aproximación ha sido respaldada por diversos instrumentos internacionales como la **Declaración de Estocolmo de 1972**, la **Carta Mundial por la Naturaleza de 1982** y la **Declaración de Río de 1992**, que requiere a los Estados promulgar *“leyes eficaces sobre el medio ambiente”* (Principio II)

Este principio ha sido desarrollado por otros instrumentos internacionales concentrados en áreas particulares como la extinción de las especies de flora y fauna (Convención de Londres de 1993. Art 12 (2) y Protocolo parágrafo 1), la polución de océanos por hidrocarburos, desechos radioactivos, desechos peligrosos y otras sustancias, pérdida de pescados y otros organismos, daño a la salud y el ambiente proviene de sustancias químicas.

Principio de precaución.

En el ámbito internacional, el principio Núm. 15 de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, se refiere al principio de precaución de la siguiente manera:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

“Esta idea, a su vez, fue expresamente incluida por el artículo primero de la Ley 99 de 1993, el cual sostiene que 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 hecho. Esta ley le confiere una importancia mayúscula al principio de precaución al señalar que la formulación de las políticas ambientales, si bien tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica, debe prevalecer una orientación encaminada a la precaución y a evitar la degradación del medio ambiente”.

El principio de precaución se erige como una herramienta jurídica de gran importancia, en tanto responde a la incertidumbre técnica y científica que muchas veces se cierne sobre las cuestiones ambientales, por la inconmensurabilidad de algunos factores contaminantes, por la falta de sistemas adecuados de medición o por el desvanecimiento del daño en el tiempo. No obstante, partiendo de que ciertas afectaciones resultan irreversibles, este principio señala un derrotero de acción que *“no sólo atiende en su ejercicio a las consecuencias de los actos, sino que principalmente exige una postura activa de anticipación, con un objetivo de previsión de la futura situación medioambiental a efectos de optimizar el entorno de vida natural”* (C-595/10).

“En resumen, para la Corte no ofrece duda que el cambio de paradigma que ha venido operando con el paso del tiempo ha implicado un redimensionamiento de los principios rectores de protección del medio ambiente, **como su fortalecimiento y aplicación más rigurosa bajo el criterio superior del *in dubio pro ambiente* o *in dubio pro natura***, consistente en que ante una tensión entre principios y derechos en conflicto la autoridad debe propender por la interpretación que resulte más acorde con la garantía y disfrute de un ambiente sano, respecto de aquella que lo suspenda, limite o restrinja (c-339/02 y C-449/15).

En este sentido y luego de repasar algunas de las principales características de la política minero-energética colombiana y las disposiciones constitucionales que garantizan la protección del medio ambiente, en tanto *interés superior*, para la Corte resulta claro que la actividad minera, es una actividad que tiene la potencialidad de afectar el medio ambiente y la sostenibilidad de los recursos naturales, por lo cual, el Estado debe tomar medidas estrictas de regulación y control de su ejercicio legal -desde el nivel local al nacional-, en tanto la Carta Política de 1991 -que ha sido denominada por la jurisprudencia de la Corte una *Constitución Ecológica*- protege el **interés superior del medio ambiente** y su disfrute por las comunidades humanas. Este juicio tiene aún mayor relevancia respecto de la llamada **minería ilegal**, que, sin mayor control estatal, como consecuencia de una política minero-energética que ha

mostrado ser inefectiva, se desarrolla en el país y que debe ser tratada de manera prioritaria e integral”.

Para el análisis del presente caso, la Sala considera atinentes y apropiadas las consideraciones hechas por nuestro organismo de revisión y cierre constitucional, en tanto concluye que la actividad de la minería, afecta por igual al recurso hídrico, como también a todo el entorno natural de fauna y flora que está inmerso en la integralidad del Parque Natural de los Nevados.

Además de la minería, agrega Parques Nacionales, el Área Protegida se encuentra en un contexto económico muy dinámico, donde se encuentran diferentes bloques de hidrocarburos, pozos, ductos y otras fuentes energéticas. También se encuentran distritos de riego y **actualmente cursan trabajos de análisis sobre la capacidad geotérmica en el municipio de Villamaría (Caldas) muy cercano al Parque Nacional.**

El proyecto vial Cambao – Líbano – Manizales, está en una etapa de implementación y tiene como objetivo comunicar la ciudad de Bogotá con Manizales. Dicho proyecto podría tener una inversión que alcanzaría los 500 mil millones de pesos; fue viabilizado por la Agencia Nacional de Infraestructura, ANI y pasa a la etapa de estructuración por parte de la firma privada que presentó la iniciativa para su construcción a través de una alianza público-privada. Dicha vía será de gran interés para el departamento del Tolima y del país, por la reducción en tiempo y costos, complementando el proyecto vial Manizales – Mariquita. Esto implica que **la vía pasa por el límite del PNN Los Nevados en su zona norte desde el municipio de Murillo a Manizales, la cual está sin pavimentar, será intervenida con las obras del proyecto vial. Este proyecto tendrá atención permanente en términos de prevención, vigilancia y control del PNN por las posibilidades que se tienen de impactar el área, pues si bien la vía no ingresa al Parque Nacional y existe un concepto técnico de la Subdirección de Gestión y Manejo de Parques Nacionales de fecha 24 de noviembre de 2016 que concluye que es inviable la propuesta que se tiene, pueden presentarse obras de mejoramiento y construcción que involucren la conservación del Parque.** (Pag. 22 Plan de Manejo).

En este punto debe llamar la atención la Corporación de la desarticulación informativa que frente a este proyecto vial existe entre las diferentes entidades: mientras que la ANLA al intervenir manifiesta que desconoce los alcances de la obra a realizar y que hasta el momento esa entidad no ha expedido una licencia ambiental para el proyecto, la ANI informa que ya tiene concesionada la construcción y conservación de la obra Cambao-Líbano-Murillo-La Esperanza y que a la concesionaria ya le fue otorgada por una resolución de marzo de este año, una licencia para uso de la reserva, otorgado por un ente que no es la ANLA, sin que Parques Nacionales de Colombia al intervenir, haya manifestado el porqué de esa

autorización o licencia, a pesar de que desde 2016 había concluido que la propuesta era inviable.

Proyectos geotérmicos. En la zona de influencia del PNN Los Nevados se han venido realizando estudios de factibilidad para establecer la viabilidad de la instalación de una planta para producción de energía geotérmica. Estos proyectos han sido liderados por ISAGEN S.A. ESP desde el año 2008, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo y el Comercio de los Estados Unidos (USTDA) e INGEOMINAS. Las zonas identificadas para el desarrollo de este proyecto se encuentran ubicadas en dos zonas, una en los municipios de Villamaría y Santa Rosa de Cabal, y la otra zona en los municipios de Casabianca, Herveo y Villahermosa (ISAGEN, 2012). También la CHEC se encuentra en búsqueda de recursos para estudios geotérmicos en la zona de influencia del Área Protegida. (Pag.23 Plan de Manejo).

Para ilustrar al lector de esta providencia, la geotermia es la producción de energía a partir del calor existente debajo de la superficie de la tierra. A pesar de considerarse una energía limpia, renovable y de bajo costo, se tienen referencias del aumento de la sismicidad en sitios donde se han hecho este tipo de exploración y explotación energética. De hecho, cerca de Basilea, Suiza, donde hubo un sismo de magnitud de 3.4 grados richter, desde hace 3 años de manera cautelar se detuvo la explotación de este tipo de energía (m.publico.es). Esto sin mencionar que para la operación de las turbinas requeridas en este tipo de proyectos se requiere, a la manera del fracking, taladrar la estructura rocosa a kilómetros de profundidad para hallar agua a altas temperaturas.

Otras desventajas que se encuentran para este tipo de generación de energía es la potencial liberación de ácido sulfhídrico que en grandes cantidades no se percibe y es letal; cierto riesgo de sustancias tóxicas como arsénico o amoníaco que al liberarse pueden contaminar el agua de lagos y ríos; eventual producción de CO₂ y el consiguiente aumento del efecto invernadero; perforación de la superficie terrestre con el consecuente daño al paisaje del entorno; alta dificultad para el transporte de la energía obtenida. (Publicado por twenergy en Energia Geotèrmica encendido, 8 de noviembre de 2019)

Así mismo los valores naturales y culturales de la Eco-Región asociados a los corredores ambientales de la Eco-Región, definen las relaciones parque – entorno en el contexto de la cuenca Cauca, cordillera Central y cuenca Magdalena, desde donde se define el abastecimiento de agua, actual y futuro, de más de 3.000.000 de habitantes, que depende directamente del recurso hídrico que se genera en esta zona. Conscientes de la importancia global, nacional, regional y local de los ecosistemas estratégicos que se encuentran en esta zona, se elaboró el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona Amortiguadora en el 2002, un documento muy completo que fue el resultado de un proceso participativo y concertado con la comunidad y las instituciones que tienen injerencia en la zona. Sin embargo, **no se cuenta en la actualidad con una definición de**

la Zona con Función Amortiguadora del Área Protegida, que permita articular de manera legal los instrumentos de planeación y de conservación con el plan de manejo. (Pag.27)

En el marco de su '*Plan de Gestión Ambiental Regional*' 2008-2019, la Corporación Autónoma Regional de Risaralda señala que su Agenda para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión del Eje Cafetero involucra varias iniciativas MDL (Mecanismos de Desarrollo Limpio), entre las cuales una se realizaría en la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural Los Nevados. Asimismo, se especifica que la Corporación ha participado activamente en el plan de restauración de la zona del Parque afectada por el incendio forestal del año 2006. Por otra parte, en el Plan de Acción 2012-2015 se destaca que **entre los principales problemas ambientales de Risaralda están la pérdida de biodiversidad, la contaminación, la alteración física de hábitats y la deforestación y que dichas vicisitudes ejercen presión sobre el PNN Los Nevados**. Por lo demás, queda señalado que la gestión que realizó la CARDER entre el 2007 y el 2012 incluyó el apoyo a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales en la formulación del Plan de Manejo del Parque. (Pag.32).

El Plan de gestión ambiental regional 2007-2019 de Corpocaldas, contempla el objetivo de consolidar el sector turístico de la región, potencializando los atractivos que ofrecen paisajes como los del PNN Los Nevados y se resalta que en esta área protegida ya se han iniciado procesos de mejoramiento vial, que se desarrolló el Plan de Acción Ecoturístico y que se consolidó un grupo de guías. Por lo demás, se llama la atención sobre la problemática de la fragmentación ecosistémica en la región y se plantea la ejecución de proyectos de corredores biológicos que faciliten el intercambio de especies entre ecosistemas del Chocó biogeográfico y la zona andina. En este sentido, se resalta que un enfoque específico será promover la conexión entre fragmentos boscosos del Parque Nacional Natural Los Nevados con los de Marulanda y a partir de allí con el Páramo de Sonsón, la Selva de Florencia y el Magdalena medio. Ahora bien, en el plan de acción 2013-2015, la Corporación Autónoma Regional de Caldas menciona que ya se ha concluido la tercera fase del proyecto para la restauración y establecimiento de alternativas que disminuyan presiones sobre los valores de conservación del PNN Los Nevados en las cuencas altas de los ríos Combeima, Quindío, Campoalegre y Otún.

La Corporación Autónoma Regional de Quindío incluye en su Plan de gestión ambiental regional 2003- 2012 diferentes consideraciones sobre el impulso del sector ecoturístico de la región y, en ese sentido, plantea que uno de sus retos es regular los flujos de visitantes según las potencialidades y la capacidad de carga de las zonas. Específicamente dirigen su atención a la realización de estudios para determinar las limitaciones y potencialidades de áreas turísticas como el Valle del Cocora y la Zona de Amortiguación del Parque Nacional Natural Los Nevados. Mencionan, por ejemplo, la relevancia de impulsar el proyecto 'Modelo de Producto Ecoturístico para la cuenca alta del río Quindío y la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados en el municipio de Salento'. Por otra parte, se resalta que la CRQ ha adelantado un proceso de planificación y ordenamiento ambiental en el corredor del Parque Nacional Natural Los Nevados hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas con la participación de las CAR de Caldas, Tolima y Valle del Cauca. **Ahora bien, en el Plan de Acción 2012-2015 no se hace alusión específica al Parque Nacional Natural Los Nevados**. Sin embargo, sí se incluyen consideraciones sobre la gestión de áreas de páramo y humedales de la región, destacando las iniciativas para la protección de la biodiversidad que albergan y de los servicios ecosistémicos que ofrecen. También se señala que se ha cumplido

con el objetivo de delimitar en un 100%, y a una escala adecuada, el área que ocupan en el municipio de Salento los ecosistemas de páramo y humedales.

En el Plan de gestión ambiental regional del Tolima 2013-2023 de Cortolima, se presentan detalladamente las zonas de páramo que tienen jurisdicción en los municipios y se hace énfasis en la necesidad de revertir tensiones y problemáticas que se están presentando en algunas zonas naturales de la región. **Destacan, por ejemplo, la reducción de caudales en las principales fuentes de abastecimiento de agua para el Departamento y la disminución de la zona de glaciares del Parque Nacional Natural Los Nevados y del Nevado del Huila. Sin embargo, no se puntualizan estrategias dirigidas a atenuar tales presiones o a desarrollar planes de contingencia que contribuyan a disminuir posibles daños. Entre tanto, en el marco del Plan de Acción 2012- 2015 se menciona que los nevados del Huila, Tolima, Santa Isabel y Ruiz son ecosistemas frágiles donde las actividades deben restringirse a la conservación y al turismo dirigido.** Adicionalmente, se plantean algunos objetivos específicos en relación con la protección y restauración ecológica de áreas de importancia ambiental estableciendo, por ejemplo, **la importancia de aislar zonas de páramos y humedales, la adquisición de predios en áreas ambientalmente estratégicas, la reforestación protectora en zonas vulnerables y el establecimiento de corredores biológicos.** (Pags.31 y 32)

En el marco de los proyectos del POT de Manizales, incluye el denominado ‘Geotermia las Nereidas’, en el que se menciona que se ha identificado un campo geotérmico en la ladera occidental del Parque Nacional Los Nevados, en su zona de amortiguación y que se trata de un área de fácil conexión con el sistema eléctrico nacional. Destacan que los beneficios del proyecto serían equiparables a los del proyecto Miel II en la medida en que representaría la apertura de un nuevo campo energético y que supondría un impacto positivo sobre el medio ambiente y la socioeconomía regional. En el componente rural del POT, se destaca que la zona amortiguadora del Parque Nacional Los Nevados es un área de interés ambiental bajo la figura de ‘suelo de protección’ y sobre la cual se gestionarían acciones como regeneración y mantenimiento. **En relación a los cultivos de papa que se establecen en la zona, se resalta que debe concertarse con los productores las técnicas y procesos de siembra debido a que el impacto podría ser severo al deforestar, desecar, contaminar nacimientos de agua y exponer el suelo a la erosión.** En el Plan de Desarrollo 2012-2015 se hace énfasis en el desarrollo ecoturístico de la región y se menciona el PNN Los Nevados como uno de los sitios con gran potencial en este ámbito. En el POT del municipio de Villamaría se incluye una zona que denominan de amortiguación del Parque Nacional Los Nevados, la cual se enmarca en tres categorías de manejo: 1) Áreas de preservación estricta, 2) Áreas de conservación activa y 3) Áreas de esparcimiento. En este sentido, se destaca la importancia de promover y manejar adecuadamente toda la zona amortiguadora del Parque conforme al plan de manejo ambiental y en articulación con los actores competentes. Por lo demás, en el marco de los objetivos del plan se destacan algunos como realizar el inventario de los recursos renovables y no renovables en zonas como la amortiguadora del PNN Los Nevados, la identificación de otras áreas de importancia ambiental y la elaboración de un plan estratégico con miras a desarrollar el potencial ecoturístico del municipio. Este último factor se menciona como de gran relevancia dentro del plan. Asimismo, se hace insistencia en la protección de microcuencas y humedales, como focos sensibles de observación en la medida en que representan el sustento hídrico de la región y, simultáneamente, son ecosistemas vulnerables. Por otra parte, en el Plan de Desarrollo 2012-2015, el municipio de Villamaría plantea una serie de propuestas de ordenamiento para el uso del suelo, dentro de las

cuales incluyen la conservación de especies de fauna y flora del PNN Los Nevados, así como la gestión del turismo dentro del área protegida. Por lo demás, califican el Parque y su zona amortiguadora como la mayor riqueza paisajística de la región y se menciona que especialmente el sector de La Telaraña presenta un alto potencial turístico. **Es importante mencionar que no existe una zona amortiguadora declarada y que se adelantan acciones con la Corporación Corpocaldas tendientes a definir la zona con Función Amortiguadora, como primer paso hacia la definición de la Zona Amortiguadora.**

En Risaralda, si bien el POT del municipio de Pereira señala al Parque Nacional Natural Los Nevados como un área de protección bajo su jurisdicción, no incluye lineamientos específicos sobre la zona. De igual manera, el Plan de Desarrollo 2012-2015 tampoco incluye consideraciones sobre el área protegida. Cabe mencionar, sin embargo, que dentro del POT sí se destaca la importancia de conservar los suelos de protección de interés urbano para la recuperación del paisaje y la mitigación de riesgos y, en ese sentido, señala los tramos urbanos de los ríos Otún y Consota como objetos de macroproyectos por localizarse en suelo urbano. Adicionalmente, se destaca el valor ecoturístico del Parque haciendo énfasis en la presencia de ecosistemas de páramo. En el Plan de Desarrollo 2012-2015, se plantea que el municipio de Santa Rosa propiciará el acercamiento y acción conjunta de los municipios con jurisdicción en el Parque y **se menciona que el potencial de infraestructura vial de la región incluye conexiones con la vía de acceso al área protegida. Por lo demás, se habla del proyecto ‘Teleférico Santa Rosa de Cabal – Laguna del Otún – Parque los Nevados’, el cual se basa en la intención de una explotación responsable y sostenible del potencial turístico de la región a través de la construcción de un teleférico que conecte al Municipio con uno de sus principales atractivos turísticos.**

En el departamento de Quindío, el componente rural del EOT del municipio de Salento, incluye varias alusiones al PNN Los Nevados y su zona de influencia. Se resalta la característica del Parque como un área estratégica de conservación y que las actividades que se lleven a cabo en sus inmediaciones están definidas por normatividad expresa y están sujetas a disposiciones legales. En cuanto a la zona de amortiguación (la cual no está declarada), el municipio define y reglamente los usos del suelo rural en el área y destaca la importancia de su conservación. También se menciona la importancia de los lagos, lagunas, pantanos y turberas presentes en la región como zonas que además de proveer bienes y servicios, deben ser objeto de preservación y adecuada gestión. Por otra parte, se hace referencia al hecho de que el municipio se ha visto afectado por varias clases de impactos ambientales como la contaminación en los sitios considerados como destinos y rutas turísticas y entre ellos mencionan la zona de amortiguación del PNN Los Nevados.

En el departamento de Tolima, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Anzoátegui incluye al Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona amortiguadora (Zona no declarada actualmente) en la categoría de Áreas de Especial Significancia Ambiental con Ecosistemas Estratégicos (AESAE) resaltando así que al contener ecosistemas con gran biodiversidad y alta fragilidad deben ser focos prioritarios de conservación. Asimismo, define una reglamentación especial para ese tipo de áreas, la cual tiene como eje cuatro enfoques: 1) Uso principal (preservación de los recursos naturales), 2) Uso compatible (recreación contemplativa o pasiva), 3) Uso condicionado (ecoturismo) y 4) Uso prohibido (agropecuarios, industriales y disposición de residuos sólidos). Por otra parte, en su Plan de desarrollo 2012-2015 contempla los principales usos del suelo en el municipio, resaltando que el 4,71% del territorio está conformado

por bosques y que parte de esa fracción la integra el PNN Los Nevados. En cuanto al turismo resaltan que el Parque representa uno de los principales atractivos de la región al integrar sitios como el cerro Juan Beima y las lagunas Bombona y el Encanto. Finalmente, dentro del Plan de Desarrollo se nombran los predios que CORTOLIMA adquirió conjuntamente con la Asociación de usuarios de los ríos La China-Totare en la zona de jurisdicción del Parque. Para el municipio de Casabianca el Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema estratégico y en ese sentido, su EOT incluye alusiones al deber de conservar el área y específicamente conservar ecosistemas típicos de páramo y bosque alto andino que garantizan la producción de recursos hídricos, especialmente a la población rural asentada en las cuencas de los ríos Gualí y Azufrado. También presentan descripciones del área del Parque y de la zona amortiguadora (no declarada aún) y se hace énfasis en el hecho de que el Municipio presenta susceptibilidades a procesos erosivos y a altas remociones en masa debido a las altas 35 pendientes. Por lo demás, se señala que las amenazas volcánicas que se ciernen sobre el territorio se presentan en mayor proporción en las zonas del PNN Los Nevados. Ahora bien, dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 se contempla el desarrollo ambiental y económico sostenible como un objetivo clave y en ese sentido señalan al Parque como una franja de territorio estratégica para el óptimo desenvolvimiento de la región. En el EOT del municipio de Herveo no se incluyen consideraciones específicas sobre el PNN Los Nevados y se destaca, en cambio, la necesidad de integrar al Municipio a los sistemas de información ambiental regional y nacional para conocer y difundir el estado de las riquezas naturales que posee. En contraste, en el marco del plan de desarrollo 2012 sí se menciona directamente al Parque destacando que, pese a que el municipio de Herveo también tiene participación en el área protegida, el potencial turístico que tiene es explotado por el municipio de Manizales. El componente general del POT del municipio de Ibagué resalta los elementos naturales de relevancia a nivel municipal y menciona dentro de éstos al PNN Los Nevados y zona amortiguadora (aún no declarada). Para ambos establece actividades de ecoturismo y turismo contemplativo, actividades que regula a través de las disposiciones del Ministerio de Medio Ambiente y las circunscribe como áreas de protección en función de sus características ambientales y de los servicios que provee a la comunidad. Adicionalmente, enmarcan al Parque y su zona de amortiguación como áreas de especial significancia ambiental en el suelo rural del Municipio dentro de las cuales el uso principal ha de estar enfocado a acciones de protección, conservación, actividades científicas y recreación y donde se prohibirán actividades industriales, ganaderas, mineras, la construcción y/o urbanización o cualquier actividad extractiva. En su plan de desarrollo 2012-2015 el Municipio describe la estrategia 'Ibagué verde', dentro de la cual se han fijado objetivos como la recuperación ambiental y paisajística de microcuencas y del patrimonio ambiental de la región. El EOT del municipio de Murillo contiene un enfoque extenso en torno a la gestión del PNN Los Nevados y zonas amortiguadora (aún no declarada). En torno a dichas áreas protegidas focalizan una serie de compromisos y responsabilidades del municipio, entre los que se destacan la inclusión de la determinante ambiental en el ajuste y revisión de su POT y la dirección técnica del Parque para garantizar que se lleven a cabo usos compatibles y proyectos ecoturísticos que benefician la región. Asimismo, incluye una serie de disposiciones para el manejo del Parque de acuerdo con las problemáticas que enfrenta la zona actualmente, prestando especial atención al control de actividades antrópicas que se lleven a cabo en las zonas circunvecinas con el fin de evitar alteraciones ecológicas. **Entre las principales amenazas a la zona protegida señalan la deforestación, quemas y el uso intensivo del suelo.** Por otra parte, en el plan de desarrollo del

Municipio no se hace mención directa al parque, aunque en el marco de la agenda para el desarrollo económico se plantea el establecimiento de una Ruta agro-eco-turística. En el plan de desarrollo 2012-2015 del Municipio de Santa Isabel se resalta que el turismo es una actividad incipiente, lo cual representa una ‘verdadera pérdida’ económica y ante dicho panorama se plantean la estrategia de presentar ante el Ministerio de Turismo algunas iniciativas cuyo eje central gira en torno al aprovechamiento del potencial turístico de la región, el cual, mencionan, se focaliza en el Parque Nacional Natural Los Nevados, la zona de páramos y en los Termales la Yuca. El municipio de Villahermosa puntualiza, en el marco de su EOT, que el PNN Los Nevados cumple una invaluable función al abastecer de recurso hídrico de excelente calidad a la población rural asentada en la cuenca del río Lagunilla **y destaca algunas problemáticas que enfrenta el área protegida, entre ellas la ampliación de la frontera agrícola o el hecho de que aún no se cuente con una delimitación detallada de la zona.** Por lo demás, reconocen que el Parque representa potencialidades como el fortalecimiento del patrimonio natural de la región y la preservación de representativas especies de fauna y flora. 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 del municipio en el PNN Los Nevados. (Pags.32 a 35)

Los planes de desarrollo departamental de Quindío, Tolima y Caldas hacen escasa referencia a la gestión coordinada con las áreas de nivel nacional, salvo escasas alusiones a estrategias de turismo de naturaleza que refiere Caldas en relación con el PNN Los Nevados. (Pag.37)

Los puntos de acceso al Parque son, en su parte norte por Las Brisas, Arenales y Valle Las Tumbas en aceptables condiciones de mantenimiento, con capacidad para 62 y 80 personas. (Pag.47)

Por Chinchiná, el Cisne y Potosí existen 32 alojamientos, buenas condiciones, pero no en funcionamiento por falta de operador eco turístico. Por Potosí se ingresa a la parte sur de Otún, Conejeras y Santa Isabel.

Dulima es el sector de acceso a la parte sur del Nevado del Tolima, sin radiocomunicación, escasa información sobre medidas de acceso, condiciones de la cabaña no óptimas, de instrucción y educación a los visitantes. (Pag.53)

El área actual del Parque Nacional Natural Los Nevados presenta gran importancia hidrográfica por cuanto allí nacen innumerables fuentes de agua. El deshielo producido por las nieves perpetuas origina los cauces iniciales de los ríos que vierten sus aguas en las dos grandes cuencas interiores del país: la del Cauca al occidente y la del Magdalena al oriente. **Otros orígenes de la innumerable red fluvial del PNN Los Nevados, provienen de lagunas de alta cordillera de las cuales hay varias de origen glaciar y otras como la del Otún, parecen corresponder a antiguos cráteres volcánicos. Otras lagunas, parecen estar relacionadas con manantiales o aguas subterráneas, semejando pantanos o depósitos de aguas someras que se desaguan paulatinamente, para enriquecer su cauce en la Zona de Influencia.** Es importante considerar en el origen de las corrientes fluviales de esta región, el material volcánico, ya que actúa como regulador de las aguas, (efecto esponja), el cual en épocas de grandes lluvias se satura con la precipitación para luego en los veranos, por cambios de temperatura y presión, ir liberando paulatinamente el agua que contiene. El último posible origen por considerar en las corrientes fluviales, corresponde a la sábana de agua y a las aguas de escurrimiento originadas después de las precipitaciones. El territorio del Parque Nacional Natural Los Nevados, comprende 7 cuencas, cuatro cuencas drenan en el Magdalena (Gualí,

Lagunilla y otros afluentes directos al Magdalena, Totare y Coello - Combeima) y tres cuencas (Chinchiná, Otún y La Vieja - Quindío) al río Cauca. En total se encuentran 21 corrientes de diferente tamaño y características como son La Cristalina, San Ramón (2), Chinchiná, Azufrado, Campoalegre, Lagunilla, Gualí, San Romualdo, Tolima, Quindío, Totarito, Río Claro, Azul, Combeima, Barbo, Recio, Molinos, Totare, Otún y un río sin nombre. (Pag.71)

En el Área Protegida no existe una red de monitoreo, solamente existen algunos datos puntuales de muestreos (Caracterización físico -química) que permitan determinar la calidad del agua de las corrientes hídricas existentes. Considerando que en la zona de influencia la calidad del agua de las principales corrientes hídricas es buena, que en el parque existen menos de 100 habitantes, y que las actividades agrícolas y pecuarias se desarrollan en menor escala comparado con la zona de influencia, se puede inferir entonces que la calidad del agua en el Parque Nacional Natural Los Nevados es buena. (Pag.75)

Fuentes Contaminantes En el Área Protegida, las fuentes de contaminación sin estar cuantificadas, se pueden agrupar en: **actividad pecuaria, actividad agrícola, actividad doméstica y actividad turística, siendo las dos últimas las actividades de mayor aporte contaminante.** La principal demanda de agua consiste en el uso doméstico, para el abastecimiento de la población asentada en el Parque Nacional Natural Los Nevados en una sola vereda del municipio de Pereira (El Bosque) cuya ocupación no pasa de aproximadamente 14 familias cuyos miembros no permanecen constantemente en sus casas. **La mayoría de las viviendas no cuentan con sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas, por lo que las aguas servidas y desechos sólidos son la principal fuente de contaminación. Asociada a esta actividad doméstica se generan otros contaminantes productos de la presencia de vacunos y equinos; en algunas casas puntuales la atención turística de baja escala, genera residuos orgánicos que no son tratados eficientemente.** En el Parque Nacional se calcula un aporte contaminante teórico de los habitantes a su interior, proveniente de la actividad doméstica de 12 Kg de DBO5 /día5 y una generación de 35 m3/día de aguas residuales. (Pag.75)

SITUACION PREDIAL DEL PARQUE. Una de las mayores presiones que se presenta al interior del área, se da por las actividades asociadas al uso y ocupación de predios. Las actividades agrícolas y ganaderas, la tala selectiva y la introducción de especies invasores se constituyen en una amenaza para los valores objeto de conservación del área, como los páramos y las cuencas, pues con ellas se generan procesos erosivos, remoción de cobertura vegetal, pérdida de hábitat, compactación de suelos, disminución de las poblaciones de fauna, 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, entre otras situaciones asociadas. Como ejemplo de lo anterior, es de señalar que, del total de incendios presentados en el Parque, **aproximadamente el 99% tienen origen antrópico, de los cuales un 95% tienen su origen en las actividades agropecuarias.** Estos se han presentado en los páramos, humedales altoandinos y bosque altoandino específicamente en la Laguna del Otún, Cortadera y vereda El Bosque (cuenca alta del río Otún), Quebrada Cárdenas (cuenca alta de río Quindío), Romerales, Hacienda El Tabacal, (Pag.88) Nereidas, Laguna Verde, La Italia (Cuenca alta del río Chinchiná), Valle del Placer, El África, Agua Blanca (cuenca del río Totare), El Japón, La Playa(Río toche), Alto de León, Casa Roja, Leonera Alta (río Recio), Aguas calientes y Ventanas (Rio azufrado). **Otra de las presiones asociadas con las**

actividades agropecuarias es la introducción de especies invasoras y domésticas especialmente perros ferales y trucha arco iris; para las zonas donde existe o ha existido ganadería el retamo espinoso (*Ulex europaeus*), especie pirogénica vinculada con la realización de quemas, dificulta el combate de incendios especialmente en sectores del Tolima. La tala selectiva se ha evidenciado en el bosque altoandino, principalmente en el Tolima, sector termales del Rancho, la madera es utilizada con fines de mejoramiento de vivienda y leñateo; en Risaralda ha sido evidenciada en la Vereda El Bosque y el páramo de Romerales, con fines de mejoramiento de vivienda y para cercas; importante mencionar la notoria disminución de esta actividad en los últimos años, debido a que la práctica ha pasado de ser tala raza a tala selectiva o a su control por el equipo del Parque. (Pag.87)

Gran número de predios -37 de un total de 74-, están en propiedad privada en discusión, lo que en consecuencia requiere del inicio de procesos agrarios y administrativos ante la nueva Agencia Nacional de Tierras. En razón a la necesidad de avanzar en la realización de acciones en el marco de los lineamientos institucionales para el manejo de las problemáticas asociadas a los usos al interior de las áreas, se estima necesario avanzar en aspectos como: - Planeación frente a la caracterización del área protegida, esto con el fin de tener una mayor claridad del uso, la ocupación y la tenencia del área y poder generar en los objetivos de gestión la planeación frente al tema. - Gestión ante distintas autoridades del orden nacional y/o regional para el inicio de procesos agrarios y administrativos tendientes a la clarificación y recuperación de las áreas. - Avance en estrategias para minimizar las presiones en razón a las actividades asociadas a la ocupación y fomentar la gestión del conocimiento, la participación en actividades de conservación y restauración, el empoderamiento comunitario y una cultura científica ambiental que favorezca la conservación de los ecosistemas estratégicos del Parque Nacional. En este contexto, **se requiere un proceso de saneamiento predial que permita identificar los ocupantes de las áreas del parque.** (Pág. 88)

El ecoturismo no es una actividad diseñada para captar recursos significativos; por el contrario, el ecoturismo en Parques Nacionales debe generar actividades que involucren a las comunidades, de tal manera que este servicio ecosistémico asociado al disfrute y a la educación ambiental, sea fuente de recursos para dichas comunidades, logrando un desarrollo sostenible y compatible con la conservación en el área de influencia. (Pag.90)

Como resultado de este ejercicio, se determinó la vocación turística de las áreas del Sistema de Parques Nacionales siendo aquellas que obtuvieron una mayor calificación en la evaluación de los criterios que definen un área con vocación ecoturística, es decir cumplen con 4 o más de los 8 criterios establecidos en este ejercicio, encontrando como resultado que efectivamente el Parque Nacional Natural Los Nevados cumple con siete criterios, siendo suficiente para mantener la decisión de permitir el ecoturismo como estrategia de conservación. 2.7.2. Oferta ecoturística Tipos de turismo en el PNN Los Nevados: Se diferencian dos tipos de turismo. En primer lugar, el que se concentra en la parte norte del Parque, que está dirigido al público en general y que representa el ingreso del 95% de los visitantes y, en segundo lugar, el turismo de alta montaña que se practica en el sector sur, dirigido especialmente a caminantes que acceden por la cuenca alta del río Otún o que realizan travesía por los departamentos de Quindío y Tolima. Es de resaltar que está totalmente prohibido el ingreso a cualquier sector del Parque sin el acompañamiento de un guía especializado. (Pag.94-95)

Debido a la amenaza volcánica, el ingreso por Brisas ha disminuido pues el visitante que deseaba llegar hasta borde de nieve al Nevado del Ruiz sólo puede acceder al cráter de la Olleta. Esta novedad ha provocado el acceso por otras zonas que anteriormente no eran tan visitadas como el sector Murillo, laguna del Otún, etc. Esta situación sumada a la escasa capacidad institucional para atender el turismo ha provocado el aumento de impactos como fogatas, residuos sólidos, fragmentación del ecosistema por apertura de nuevos caminos (erosión, anegamiento, etc.). (Pag.107)

En el Plan de Manejo, hablando del Lorito Cadillero, también dice que **“...el páramo ha sufrido considerablemente debido a la quema y al exceso de pastoreo, lo que parecería haber afectado seriamente a la especie en la región al sur del PNN Los Nevados (Renjifo 1991); además se sospecha que, en otros sectores, la conversión del páramo a cultivos de papa, que involucra quemadas, pone en peligro la especie. Los campesinos de la zona cercana al municipio de Santa Isabel y la región del Nevado del Tolima, ocasionalmente los mantienen como mascota y en 1983 dos individuos fueron importados a la Guayana Francesa, pero hasta el momento no existen más informes relativos a la especie en cautiverio. La especie ha sido categorizada a nivel global como en peligro (En) (BirdLife International 2000). El Lorito Cadillero ha perdido un 10% de su hábitat y se califica a nivel nacional como vulnerable (VU C2a(i)) teniendo en cuenta su tamaño poblacional, lo limitado de su extensión y área de ocupación, así como la fragmentación y progresivo deterioro de los páramos que habita. En caso de que se demostrara una densidad poblacional o área de ocupación menor, la especie se calificaría como en peligro”**. (Pag.114)

Refiriéndose al pato andino, el Plan de Manejo expresa “La última lista del Threatened Waterfowl Specialist Group cataloga al oxyura jamaicensis como una subespecie en peligro. La mayor amenaza para esta subespecie de pato se origina en la destrucción de los humedales altoandinos. **La cacería, la destrucción de nidos y la contaminación pueden también contribuir riesgos adicionales que afectan negativamente las poblaciones. La disminución de cauces que alimentan los humedales, debido a la creciente demanda de agua para uso humano y la disminución de niveles freáticos también han afectado negativamente a muchos humedales (Andrade 1998). Este pato ha perdido el 69% de su hábitat, está perdida ha sido paulatina. Esta especie es además objeto de caza. Su extensión de presencia es de 148,150 Km², pero la extensión de su hábitat potencial es de sólo 260 Km², lo cual hace de ésta una especie en peligro”**. (Pág. 115)

En cuanto al Bioma de humedales altoandinos el Plan de Manejo dice que está “Inmerso en la matriz del páramo del Parque se encuentra de manera heterogénea diferentes áreas y tipos de humedales que son considerados para el Parque Nacional Natural Los Nevados en tres categorías diferentes como lagunas, pantanos y turberas. **No se cuenta con caracterizaciones detalladas para la totalidad de los humedales en el Parque**, sin embargo, el área protegida ha realizado estudios de caracterización para la Laguna del Otún, las Laguneras de Santa Isabel y el humedal Alfómbrales y se cuenta con información espacial de las áreas de humedales, con las cuales se puede estimar un aproximado de 96,5 hectáreas sólo en espejos de agua. Se menciona la dinámica normal de los humedales, que en momentos menos lluviosos del año se secan y pierden su espejo de agua, retornando el mismo una vez inicia épocas de lluvia. Esta característica es objeto de investigación para entender su dinámica y todo el proceso de aguas subterráneas que se alimentan a partir de los humedales y paramos del Parque, en términos de la función reguladora asociada al Parque”. (Pag.116)

El Plan de Manejo también hace referencia a otros valores objeto de conservación en el Parque, a nivel de especies de flora y fauna con su grado de amenaza según las categorías asignadas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza IUCN, advirtiéndole que **“No se realiza un análisis de integridad ecológica para los VOC de filtro fino dado que no se cuenta con la información base suficiente de cada especie al interior del Área Protegida**. Según la IUCN a nivel internacional el pato andino (*Oxyura jamaicensis*) se encuentra categorizado en preocupación menor y a nivel nacional en peligro; el cóndor andino (*Vultur gryphus*) y el terlaque andino (*Andigena hypoglauca*) se encuentran casi amenazados, sin embargo a nivel nacional el cóndor es categorizado en peligro y el terlaque como vulnerable; cinco especies (palma de cera (*Ceroxylon quindiuense*), periquito de los Nevados (*Bolborhynchus ferrugineifrons*), perico paramuno (*Leptosittaca branickii*), venado conejo (*Pudu mephistophiles*) y venado colorado (*Mazama rufina*) se encuentran categorizadas como vulnerables a nivel internacional, y a nivel nacional la palma de cera se encuentra en peligro; la danta de páramo (*Tapirus pinchaque*) se encuentra categorizada en peligro (Tabla). El siete cueros (*Polylepis sericea*) no se registra en ninguna categoría en los listados de la UICN, sin embargo, es una especie que se encuentra localmente muy amenazada debido a la transformación y fragmentación de su hábitat, especialmente por el ascenso altitudinal de los cultivos de papa y por la ganadería extensiva (Zutta et al. 2012)”. (Pag.128)

La deforestación, transformación y fragmentación de los bosques, como también las diferentes presiones que afectan los páramos, humedales y bosques altoandinos en los Andes Colombianos por las diferentes actividades económicas del hombre, son las principales causas por las cuales los VOC del Área Protegida se encuentran en alguna categoría de amenaza. A su vez, no sólo la fragmentación y desaparición progresiva de los hábitats naturales afectan estas especies, sino también por la baja tasa reproductiva, la caza indiscriminada y la inadecuada información que manejan los habitantes de las zonas donde habitan estas especies. (...) A pesar de ser un área protegida el Parque Nacional Natural Los Nevados presenta en su interior comunidades asentadas en predios particulares lo cual ha generado un conflicto socioambiental por las limitaciones al uso del suelo definidas por la normatividad ambiental. (Pag.129)

Agrega el citado Plan de Manejo que **los fenómenos de ganadería, incendios, tala selectiva, especies invasoras y agricultura “...son amenazas sinérgicas, todas íntimamente relacionadas con la ocupación de predios y el desarrollo de actividades agropecuarias en área del parque y su zona adyacente, con intensiones estrictamente económicas y de supervivencia por parte de los ocupantes, quienes hacen caso omiso a la conservación de la zona.** En cuanto a la ganadería, históricamente **se ha evidenciado presencia de equinos, bovinos, ovinos, caprinos y/o porcinos en la parte alta de las cuencas de los ríos Combeima** (en la zona adyacente al parque), Otún, Campoalegre, Quindío, Chinchiná, Coello, Totare, Totarito, Recio, Lagunilla y su zona adyacente; para las zonas de páramo y humedales altoandinos, **se estima que existen aproximadamente 2497 cabezas de ganado de manera permanente o transitoria en algunos lugares del Parque; y para el bosque altoandino se ha evidenciado presencia de ganadería en las cuencas de los ríos Chinchiná y Otún;** la agricultura por su parte se ha presentado con mayor intensidad en Risaralda, en la vereda El Bosque, corregimiento La Florida; la tala selectiva se ha evidenciado en el bosque altoandino, principalmente en el Tolima por el Cañón del Combeima en el sector del almorzadero (donde hubo una ocupación ilegal), también en los termales del Rancho donde la madera es utilizada con fines de mejoramiento de vivienda y leñateo. En Risaralda ha sido evidenciada en la Vereda El Bosque y

el páramo de Romerales, con fines de mejoramiento de vivienda y para cercas; marcando en los diferentes sectores una notoria disminución en los últimos años, debido a que la práctica ha pasado de ser tala raza a tala selectiva. **Para el caso de los incendios de cobertura vegetal, del total de incendios presentados en el parque, aproximadamente el 99% tienen origen antrópico, de los cuales aproximadamente un 95% tienen su origen en las actividades agropecuarias.** Estos se han presentado en los páramos, humedales altoandinos y bosque altoandino específicamente en la Laguna del Otún, Cortaderal y vereda El Bosque (cuenca alta del río Otún), Quebrada Cárdenas (cuenca alta de río Quindío), Romerales, Hacienda El Tabacal, Nereidas, Laguna Verde, La Italia (Cuenca alta del río Chinchiná), Valle del Placer, El África, Agua Blanca (cuenca del río Totare), El Japón, La Playa(Río toche), Alto de León, Casa Roja, Leonera Alta (río Recio), Aguas calientes y Ventanas (Rio azufrado). **Otra de las presiones asociadas con las actividades agropecuarias es la introducción de especies invasoras y domésticas especialmente perros ferales y trucha arco iris,** para las zonas donde existe o ha existido ganadería el retamo espinoso (*Ulex europaeus*) especie pirogénica vinculado con la realización de quemas con fines agrícolas que dificulta el combate de incendios y especialmente en sectores del Tolima Como efecto de la ganadería se generan procesos erosivos, 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; presentándose desde antes de la declaración del parque (1973) y siguiendo modelos de colonización”.(Pag.132)

El turismo no regulado, los incendios, la pesca y las especies invasoras, en el Plan de Manejo “se valoran en conjunto, puesto que **son amenazas sinérgicas, todas íntimamente relacionadas con los usos del área natural protegida para actividades turísticas no permitidas en el Plan de Ordenamiento ecoturístico - POE y en zonas o senderos no permitidos para el ingreso de visitantes; tiene sus causas en el marcado desconocimiento y/o desinterés de algunos visitantes respecto a la autoridad ambiental y a la reglamentación de actividades ecoturísticas propias del área natural protegida, quienes en algunas ocasiones ingresan por zonas con ausencia de puntos de control.** Además, **para las actividades de pesca los turistas ingresan por zonas de anidación de pato andino (*Oxyura jamaicensis*) para acceder a los humedales y caños, abandonando los residuos asociados con esta actividad en los cuerpos de agua y lugares aledaños (especialmente en la cuenca alta del río Otún) e ingresando en algunos casos con especies domésticas.** Cabe resaltar que **la pesca se realiza en su mayoría en la Laguna del Otún y laguna El Mosquito y caños de su zona aledaña, ecosistemas invadidos en Trucha arcoíris (especie introducida en el marco de estrategias nacionales de alimentación, en el año 1964).** Otra presión asociada con el turismo no regulado son los incendios de cobertura vegetal, equivalentes a aproximadamente **el 5% del total de incendios presentados en el parque, directamente vinculados con la actividad de pesca y causados por la realización de fogatas.** Los efectos son el deterioro de la calidad del agua en sus condiciones microbiológicas y 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*). (Pag.133)

Otra amenaza que describe el Plan es la **captación ilegal de agua:**” Esta presión se presenta especialmente en las cuencas altas de los ríos Chinchiná y Otún, en zonas de humedales altoandinos, páramos y bosque altoandino, tiene sus causas en la ocupación de predios en área el parque y su zona adyacente y las actividades productivas que desarrollan sus moradores, cabe resaltar que estas captaciones no están legalizadas; entre los efectos se puede citar desecación de humedales, particularmente en el humedal alfómbrales, desvío del curso natural de cauces (quebrada Alfombrales) y alteración del paisaje”.(Pag.135)

El turismo no regulado en la cuenca alta del río Combeima es visto como una presión alta, originada principalmente porque no hay un puesto de control, información o de inducción. Como consecuencia los turistas no utilizan los senderos recomendados y en ocasiones, no cuentan con suficiente experiencia y equipos para realizar actividades en alta montaña; provocando incendios (mediante la realización de fogatas), ingresando mascotas en la zona y generando altos volúmenes de residuos sólidos, generando también un impacto negativo en la comunidad, ocasionando afectación de la cobertura vegetal (por la expansión de senderos) y afectando la operatividad del parque debido a las situaciones de riesgo a la que se exponen los turistas, haciéndose evidente con la existencia de turistas perdidos y muertos. (Pag.139)

Respecto al punto anterior, como quiera que el denominado Cañón del Combeima constituye, además de una despensa de aire y agua para los habitantes de la ciudad de Ibagué, el sitio preferido por muchas familias para la observación del paisaje ecológico y disfrutar la oferta gastronómica y de productos agrícolas de la región; es un hecho notorio para todos los que visitan semanalmente el sector, la falta de control de las actividades que allí se realizan, que no resultan armónicas con una actividad ecoturística que se quiere organizada; se refiere la Sala al acceso a la zona de motocicletas, automóviles, camionetas de alto cilindraje y hasta vehículos pesados, con toda la carga contaminante que trae los gases que dichos automotores expelen, situación que en parte pudiera mitigarse con medidas de pico y placa para acceso al cañón en fines de semana y puentes festivos; se refiere la Sala a la oferta continua a borde de carretera de piedra laja que es vendida por metros, piedra que es sacada en gran parte del lecho del río Combeima y las quebradas que lo surten con el silencio cómplice de las autoridades municipales y Corto lima; se refiere la Sala al creciente uso de las aguas del río para bañistas y paseos de olla en la zona del puente que está ubicado luego de pasar la vereda de Juntas y quebrada arriba, que es precisamente una de las partes de acceso sin ningún tipo de control al Parque; zona de bañistas en la parte a cargo del Ibal ubicada entre Pastales y Villarrestrepo; y en el sector de Puerto Perú, por solo indicar algunas en que ya se observan balnearios con tarifas de ingreso. No es raro encontrar en el sector, visitantes del Parque que, luego de dejar en la zona sur del Parque bolsas de plástico, recipientes de alimentos enlatados o empacados al vacío y el papel usado para sus necesidades fisiológicas, descenden con especies de flora (helechos, hojas de frailejones,

orquídeas, liches), llevándolas consigo como trofeos y testimonio de su estancia en la montaña y su contribución solidaria, a partir de su ignorancia ambiental y ecológica, para acabarla.

Dice igualmente el informe del Plan de Manejo que, a nivel de Páramo y Humedales Altoandinos **“la ganadería es una de las presiones más críticas, 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. (pag.139)

Para la Cuenca alta del río Chinchiná, además de la ganadería, representa un alto nivel de riesgo y amenaza **“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.** (Pag.140)

En la 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.** 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. (Pag.141)

Posterior a la declaratoria del Parque, **se ha presentado ocupación en predios de la nación con fines de aprovechamiento para pastoreo, y en menor proporción para el cultivo de papa.** Lo anterior, ha generado cambios drásticos en la estructura del paisaje con la consecuente alteración de ecosistemas, modificaciones que se dieron principalmente con la tala de áreas de bosque de subpáramo, paramo e incendios de coberturas en zonas de páramo. Esta situación ha sido generada principalmente por la ocupación de campesinos y latifundistas en diferentes sectores al interior del Parque y en su zona de influencia, principalmente en las cuencas altas de los ríos Otún en las veredas el Bosque y Cortaderal, en la cuenca alta del río Chinchiná, en el área del Parque en jurisdicción del departamento del Tolima a excepción de la cuenca alta del río Gualí y Combeima y en menor incidencia en la cuenca alta del río Quindío. En la actualidad esta problemática al interior del Parque se sigue presentando a través de eventos de circulación y permanencia de semovientes, en predios adquiridos por la nación para la restauración y conservación. (Pag.143)

Frente a la extensión del área del Parque, **pocos puestos de control y a la reducida planta de personal para recorridos de control y vigilancia,** se ha evidenciado la dificultad para el ejercicio de la autoridad ambiental y gobernabilidad, lo que ha generado mayor incidencia de presiones antrópicas y turismo no regulado por diferentes sectores del Parque, evidenciándose está baja capacidad de manejo en el sector tres del Parque correspondiente al centro-sur del Departamento del Tolima. (Pag.145)

ESTRATEGIAS DE MANEJO DEFINIDAS PARA EL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

El Decreto 2372 de 2010 (hoy 1076 de 2015) en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman, define que **un Área Protegida es un área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.** (Pag.165)

Para la protección del Parque se tienen concebidas prohibiciones, de las que se destacan: 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales o explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras. 4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías. 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera

de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas para la preparación de comidas al aire libre. 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el Parques Nacionales Naturales por razones de orden técnico o científico. 7. Ejercer cualquier acto de caza, salvo con fines científicos. 8. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por Parques Nacionales Naturales, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales Parques Nacionales Naturales permita esta clase de actividades, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. 9. Recolectar cualquier producto de flora, fauna o gea, excepto cuando Parques Nacionales Naturales lo autorice para investigaciones y estudios especiales. 10. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. 11. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas. 12. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ellos o incinerarlos. 13. Producir ruidos o utilizar instrucciones o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes. 14. De acuerdo con lo reglamentado en el POE, expresamente está prohibido el ingreso de motos, buses, drones, animales domésticos (perros, gatos, conejos, bovinos, equinos, mulares, caprinos, etc.)

Parques Nacionales Naturales de Colombia ha propuesto un Plan Estratégico de Acción, como una síntesis de las actividades y esfuerzos que se orientarán para el Área Protegida en los próximos cinco años. En el PEA se formulan los objetivos estratégicos, objetivos de gestión, metas, actividades y productos, al igual que responsables en la ejecución de las mismas. (Pag.203) Con unas acciones que deben orientar la gestión del Parque en los próximos cinco años de tal manera que se posibilite avances en el logro de los objetivos de conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados. (Pág. 204)

Para el desarrollo de este PEA se ha planteado un presupuesto por objetivo estratégico, objetivo de gestión y relacionado directamente con lo requerido para el cumplimiento de cada uno de los resultados o metas planteados; a su vez está asociado a los subprogramas del Plan Anual Institucional (PAI) de Parques Nacionales Naturales de Colombia. Para cada resultado o meta planteada por objetivo de gestión se proyectó el presupuesto teniendo en cuenta el requerido para el cumplimiento de la meta (contratación de personal, adquisición de equipos, materiales y suministros, mantenimientos, comunicaciones y transportes, arrendamientos, viáticos y gastos de viaje, entre otros). **El presupuesto proyectado para el PEA solamente contempla los recursos provenientes de Gobierno Nacional - Parques Nacionales Naturales de Colombia, sin tener en cuenta recursos de otras fuentes externas ya que no se tiene definido estos rubros. También se tuvo en cuenta para la proyección presupuestal el histórico de presupuesto asignado por Gobierno Nacional para el Área Protegida y lo solicitado en el Plan Operativo Anual (POA). Sin embargo, el histórico de presupuesto comparado con lo requerido para la ejecución del PEA y con lo asignado para el POA 2015, ha presentado un déficit presupuestal, el cual persiste en la actualidad.** (Pag.221)

El plan de manejo 2016-2021 se actualizó, proyectando un plan estratégico de acción (PEA) coherente con los requerimientos del Parque para dar cumplimiento a los objetivos de conservación. Sin embargo, **muchas de las metas dependen del presupuesto que se le asigne desde Parques Nacionales Naturales al Área Protegida para el cumplimiento de su POA. En 2015, el**

déficit presupuestal para atender el Parque fue del 38.7%, lo cual puede afectar el cumplimiento de las metas del plan de manejo. Por otra parte, el Área Protegida debe avanzar en el saneamiento predial y en la claridad de la tenencia de la tierra, teniendo en cuenta que aproximadamente el 50% del área del Parque se encuentra en predios privados, particulares o sin claridad jurídica. A su vez, se debe tener en cuenta que, para el saneamiento predial y los procesos de restauración de las áreas en recuperación natural, se debe contar con presupuesto, el cual debe ser gestionado para el cumplimiento de las metas. Lo anterior es un escenario de riesgo para el cumplimiento de las metas propuestas en el PEA, si no se logra una vinculación activa de los diferentes actores estratégicos, que puedan aportar al cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de manejo.
(Pag.225)

XII. CONCLUSIONES DE LA SALA A PARTIR DE LA INFORMACION DISPONIBLE

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 esta 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 partos 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 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 carretables: 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 carretable; 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 en tal sentido y la falta de intervención de la Corporación Autónoma Regional del Tolima, entidad que demostró un total desinterés en los pormenores y resultados de esta acción; 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.

Todos los daños y amenazas antes descritos se denominan antrópicos, porque han sido producidos o modificados por la acción del peor enemigo que tiene la naturaleza: EL SER HUMANO, cumpliéndose así la sentencia de Hobbes de que “*el hombre es un lobo para el hombre*”; lo que quiere decir que si se aspira a que todo el ecosistema del Parque se regenere y se conserve, se debe llegar a un estado de cero (o) presencia humana, cero (o) actividad agropecuaria, cero (o) actividad de caza y pesca, cero (o) actividad industrial o de exploraciones energéticas, cero (o) tránsito vehicular a su interior. Así de esa forma es que fueron concebidos los Parques Naturales por el legislador desde 1959. Sólo llegando a esos niveles de no intervención antrópica, con unas buenas acciones de reforestación y de vigilancia y cuidado para que esos aspirados niveles cero (o) se mantengan, se logrará verdaderamente recuperar esta fuente de vida; lo demás muy seguramente correrá por cuenta de ecosistema del Parque: él mismo de manera paulatina se irá regenerando. El propósito es llegar algún día al panorama ambiental que nos dibuja uno de los profetas:

“La lluvia y la nieve descienden de los cielos y quedan en el suelo para regar la tierra.

Hacen crecer el grano y producen semillas para el agricultor y pan para el hambriento.

(...)

Los montes y las colinas se pondrán a cantar y los árboles de los campos aplaudirán.

Donde antes había espinos, crecerán cipreses;

Donde crecía la ortiga, brotarán mirtos.”

Para esta Colegiatura, en la medida de que el Parque Nacional Natural de los Nevados es un ser biodiverso, un tejido natural complejo vivo con agua, que a la vez es su sangre, con fauna única en el planeta, con flora y árboles que constituyen su pulmón; siendo a la par fuente de vida, de agua y ambiente sano para una población superior a los 3 millones de personas, justifica acceder a la pretensión de que se declare como Sujeto Especial de Derechos para su protección, recuperación y conservación con enfoque integral. Para que ello sea posible, al reconocérsele al Parque su identidad y personalidad ecológica y ambiental, se hace preciso reconocer, teniendo en cuenta lo dicho en consideraciones anteriores, que le han sido vulnerados y a la vez le están siendo amenazados sus derechos fundamentales a la vida, al punto que está amenazada su existencia; su derecho a la salud y al saneamiento de su hábitat, tutelando tales derechos por medio de la presente sentencia. Es por ello que se hace necesario

por parte del Estado, representado en todas las instituciones que tienen relación con el Parque, dar respuestas desde la diversidad biológica y cultural, adoptando medidas con enfoques integrales de recuperación, conservación y mantenimiento.

EFFECTOS DE LA SENTENCIA

La sentencia en su parte resolutive tiene una secuencia lógica. Al haberse identificado una serie de daños y amenazas a una porción de terreno identificable de nuestro territorio nacional, que tiene unas condiciones únicas y especial de carácter ambiental; al haberse comprobado que tiene un ecosistema formado por altiplano, páramo, atipáramos, nieve, glaciares, especies de fauna y flora endémicas, aguas subterráneas, lagunas, nacimiento de ríos; que ese ser biodiverso tiene un nombre llamado Parque Nacional Natural de Los Nevados, se ha considerado, y así se declarará, que es un Sujeto de Derechos, pero que está enfermo y requiere de especial protección para su regeneración y conservación. Ese reconocimiento no puede ser sólo semántico: si el Parque está enfermo su vida está en peligro y requiere cuidados para recuperar su salud. El resultado, si bien nos va, es lograr la sanidad de su cuerpo, y su cuerpo son sus pastos, sus árboles, sus arbustos, sus quebradas, sus lagunas, sus glaciares, sitio donde igualmente y se alimentan sus aves, sus mamíferos, sus roedores, sus anfibios.

Al ampararse los derechos fundamentales del ser biodiverso Parque Nacional Natural de los Nevados y en la medida de que se logren cumplir los cometidos de la minga ecológica que se pretende con el Plan Conjunto que se ordenará, opera por consiguiente una especie de efectos inter comunes lógicos para todos y cada uno de esos 3 y más millones de habitantes que se beneficiarán de la recuperación que se logre para el Parque y su conservación en el tiempo, incluyendo lógico al tutelante, los infantes que dice agenciar, las personas naturales y organizaciones ecologistas que coadyuvieron a la acción, e incluso generaciones futuras, pues en la medida que el Parque sane, los que habitan abajo de la montaña tendrán el aire y el agua necesarios para su subsistencia. Se trata de un tejido de interdependencia de vida. Respecto a este tipo de efectos de las sentencias, dijo la Corte Constitucional:

“Desde esa óptica, los efectos *inter comunis* pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente

afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales”. (T 622/16)

DECISION

Conforme a todas las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley y por mandato constitucional

RESUELVE

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 Natural Nacional 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 tengan 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, PEREIRA, ARMENIA, VILLAMARIA, 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, 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, dentro de los cinco (5) meses siguientes los representantes se conformarán en un Comité, presidido por el representante legal del Parque, y prepararan y presentaran 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. Para los mismos efectos, 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.

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.

SEPTIMO: 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 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, descuido que se ratificó con la falta de pronunciamiento por parte de Cortolima al llamado que se le hizo para que interviniera y con la falta de respuesta del Alcalde Municipal a los interrogantes que le fueron formulados puntualmente por la Sala, 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 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 del sitio Puerto Perú.

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.

DECIMO: NOTIFICAR esta decisión a todos los interesados, intervinientes y vinculados de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, haciendo uso de las herramientas tecnológicas autorizadas por el decreto 806 de 2020.

UNDECIMO: Prevenir a las entidades accionadas y demás actores que tienen que ver con el manejo y conservación del Parque Natural Nacional de los Nevados, para que se abstengan de incurrir en las omisiones de cuidado y preservación que les corresponden constitucional y legalmente.

DUODECIMO: REMITIR lo actuado ante este Tribunal a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, como lo ordena el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en caso de no ser impugnada la presente decisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



CARLOS ORLANDO VELASQUEZ MURCIA

Magistrado



AMPARO EMILIA PEÑA MEJIA

Magistrada



CS Scanned with CamScanner

MONICA JIMENA REYES MARTINEZ

Magistrada