

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL SUPERIOR DE ARMENIA
SALA CIVIL FAMILIA LABORAL

Magistrada Ponente: ADRIANA DEL PILAR RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

REF. EXP. No. 63-001-22-14-000-2020-00089-00 (RT-453)

-Fallo tutela de primera instancia-

(Aprobada en Sala de Decisión No. 310)

Armenia, Quindío, dieciocho de noviembre de dos mil veinte.

I. ASUNTO A TRATAR

Se decide la acción de tutela promovida por el señor Jaime Hernán Arias García, en calidad de habitante y concejal del Municipio de Salento, Quindío, **contra** la Nación - Presidencia de la República, Ministerios del Interior y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobernación del Quindío, Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ-, Empresas Públicas del Quindío –EPQ-, Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío –CCAQ-, Alcaldía Municipal de Salento -Quindío y Concejo Municipal de Salento -Quindío; trámite al cual fueron **vinculados** los Ministerios de Salud y Protección Social, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Industria y Turismo, Tránsito y Transporte, Vivienda, Ciudad y Territorio; Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM-; Dirección General de Ordenamiento Ambiental Territorial y Coordinación del Sistema Nacional Ambiental -SINA-; Unidad Administrativa Especial -Parques Nacionales Naturales de Colombia -Sistema Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- y Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia; Gobernaciones de los Departamentos de Caldas, Risaralda y Tolima; Universidad del Tolima; Alcaldías Municipales de Filandia, Circasia, Armenia y la Tebaida en el Departamento del Quindío; Procuraduría General de la Nación; Contraloría General de la República; Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural el Rosario; Instituto Nacional de Salud -INS-, Sistema de Vigilancia de Calidad de Aguas (SIVICAP); Agencia de Desarrollo Rural -ADR-; Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca –AUNAP-; Agencia Nacional de Tierras –ANT-; Unión Temporal UT Turismo IF; Fondo Nacional de Turismo –FONTUR-; e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.



En curso de la acción, el señor Vladimir Naranjo Ricaurte, estudiante de la maestría en filosofía de la Universidad de Caldas; el Personero Municipal de Salento, Quindío y la Defensoría del Pueblo coadyuvaron la pretensión.

II. ANTECEDENTES

a) Pretensiones

El promotor solicita la protección de sus garantías fundamentales a la salud, mínimo vital, dignidad en conexidad con el de goce de un ambiente sano y la protección de las riquezas culturales y ambientales, que estimó vulnerados por la omisión de las entidades accionadas al no haber *“implemen(tado) un modelo de turismo sostenible en el municipio de Salento, específicamente en el casco urbano, vereda Boquía y Valle de Cocora que está generando un incremento exponencial de contagios por COVID-19”*(sic)

En procura de lo anterior, peticiónó: **a)** Que se declare al Valle del Cocora como sujeto de derechos; **b)** Que las entidades accionadas desarrollen de manera coordinada un plan especial de prevención y protección, que tenga como horizonte establecer la capacidad de carga de la reserva natural y así poder implementar un modelo de turismo sostenible a fin de garantizar la protección del ecosistema natural, en especial la preservación del árbol nacional –palma de cera del Quindío- y de las reservas hídricas, proceso en el que deberán vincular a la población nativa del valle del Cocora; **c)** Ordenar al gobierno central autorizar a la Alcaldía municipal de Salento – Quindío, la implementación del aforo frente a la masiva de visitantes en pro de evitar un incremento exponencial de los contagios por la Pandemia del Covid 19 en los habitantes del municipio del Covid-19; **d)** Conformar mesas interinstitucionales que trabajen mancomunadamente en acción, prevención y vigilancia del sector turístico frente a la implementación de las medidas de bioseguridad y, **e)** Ordenar a la Alcaldía de Salento - Quindío, adoptar políticas en procura de la conservación de las reservas hídricas que subyacen en el Valle del Cocora.

b) Hechos

Señaló el promotor, en síntesis, que en el municipio de Salento, Quindío, cuando estuvo vigente la medida de aislamiento obligatorio decretada por el ejecutivo nacional, en virtud de la pandemia originada por el Covid-19, tan solo se presentaron 5 casos de contagio; situación que se agravó a partir del 1º de



septiembre hogaño, a raíz del nuevo modelo de prevención adoptado en el territorio nacional –aislamiento selectivo–, pues hasta el momento, el índice de contagios ha crecido de manera desmesurada y ha sido imposible para las autoridades locales hacer cumplir a cabalidad las medidas de bioseguridad establecidas y delineadas por el Ministerio de Salud, debido al gran número de visitantes que se reciben, lo que no solo agudiza al pasar de los días la salubridad pública sino que ha realzado los problemas ambientales que de antaño se vienen padeciendo.

Precisó que la red hospitalaria del municipio es de primer nivel, por lo que no cuenta con la capacidad para atender las patologías que generan el Covid-19, ni para cubrir el número mayúsculo de visitantes; el municipio no cuenta con suficiencia presupuestal para atender medidas de prevención contra la emergencia sanitaria, al ser de sexta categoría, por lo que su alcaldesa Beatriz Días Salazar, en tres ocasiones, ha solicitado al ejecutivo nacional la autorización para limitar el ingreso de visitantes, lo que ha sido negado bajo el pretexto de existir una afectación moderada y no cumplirse con los parámetro de proporcionalidad.

Señaló de otro lado, que la Corporación Regional del Quindío –CRQ–, como autoridad ambiental de la región, ha adoptado una serie de medidas en procura del cuidado de los ríos que vierten el territorio, definiendo así el uso de los recursos naturales renovables en las actividades económicas derivadas del turismo y la recreación.

Recalcó, que en la zona rural de la circunscripción territorial del municipio de Salento, queda la mayor reserva de la palma de cera o “*ceroxylon quindiuense*”, especialmente en el Valle del Cocora, reconocido así tanto por el legislador con la expedición de la Ley 61 de 1985 como en estudios científicos realizados por la Universidad Nacional de Colombia; asimismo, el nacimiento del 60% las fuentes hídricas que abastecen al departamento del Quindío, las cuales se encuentran en desabastecimiento debido al gran flujo del turismo sin control y los fenómenos climáticos.

Expuso, que estudios realizados por la CRQ., indican que el caudal del río Quindío y la quebrada tributaria Cruz Gorda, comenzaron a disminuir desde el año 2019, debido a la gran afluencia de turistas y al cambio climático, por lo que se ha tenido que racionalizar el servicio del agua y acudirse a otras reservas a fin de suplir la gran demanda.

Iteró, que pese a existir un robustecido marco legal regulatorio de la



actividad turística bajo una óptica de sostenibilidad y estudios desarrollados por claustros universitarios y por la autoridad ambiental –CRQ–, en la actualidad se ha superado la capacidad de carga tanto en la zona urbana como rural, incrementando la contaminación del ecosistema, situación que desencadenó en el inicio de acciones populares ante el Tribunal Administrativo del Quindío, quien ha protegido el derecho al medio ambiente y el cauce de las fuentes hídricas del municipio.

c) Respuesta de los accionados y vinculados

Mediante apoderado judicial, el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Presidente de la República**, señor Iván Duque Márquez, formularon la excepción de falta de legitimación en la causa, pues si bien es cierto que este último es el jefe de Estado y la máxima autoridad administrativa de la Nación, las aspiraciones perseguidas no tienen relación con las funciones propias del cargo; señaló que se incumple con el requisito de la subsidiaridad, habida cuenta que el actor cuenta con otros escenarios judiciales diferentes para acceder en su cometido, y existe falta de interés para promover la causa ante la ausencia probatoria que demuestre la presunta vulneración de los derechos alegados.

La **Gobernación del Departamento de Caldas**, solicitó ser desvinculado de la presente salvaguarda, al no observarse del escrito de tutela vulneración alguna que pueda imputársele, pues el expuesto problema ambiental y de salubridad se dirige a presuntas acciones y omisiones del gobierno departamental del Quindío y municipal de Salento, así como de la CRQ.

La **Contraloría General de la República**, señaló que de la auditoría realizada al Sistema Nacional de Parques Nacionales, al cual pertenece el Valle del Cócora, encontró que existe un déficit de personal para atender el cuidado de esta zona ambiental; así como falta de inclusión del 50% de las comunidades tradicionales y/o locales, lo cual está afectando el debido aprovechamiento de sus recursos naturales y ha dado lugar a investigaciones disciplinarias en curso.

La **Procuraduría General de la Nación**, solicitó su desvinculación por inexistencia de vulneración a ella atribuible; señaló que en caso de evidenciarse afectación a los derechos por parte de autoridad administrativa emprenderá sus facultades disciplinarias o preventivas.



El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, expresó que no confluían los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, al existir otros medios de defensa ante la presunta afectación de derechos colectivos, como lo es la acción popular; indicó, además, que existe falta de legitimación en la causa por pasiva y que conforme a las súplicas del actor, las entidades que debían intervenir eran la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca y la Agencia Nacional de Tierras.

La **Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío**, tras dilucidar los planteamientos relacionados en los hechos del escrito de tutela y explicar su naturaleza jurídica, sus facultades legales y constitucionales y la imposibilidad de asumir funciones distintas a las allí otorgadas, señaló que no era de su resorte diseñar el plan de manejo y protección del patrimonio cultural del Valle del Cócora, lo cual corresponde al sector público del departamento del Quindío; relató que como quiera que actúa en representación del empresariado de la región “*se encuentra abierta a participar activamente de las mesas de trabajo o espacios que se lleguen a crear con este propósito, aportando iniciativas, realizando estudios, procesando cifras, estadísticas y contribuyendo con otra información que desde el ámbito de nuestras funciones pueda procesar y aportar, y que puedan resultar útiles para alcanzar un desarrollo económico sostenible tanto en el municipio de Salento como en el departamento en general*” (sic); del mismo modo, puntualizó que para el año 2019 realizó un estudio sobre la capacidad de carga turística ante FONTUR, para los municipios de Salento, Filandia, Quimbaya y La Tebaida, cuyos fines esenciales radican en 3 pilares que son: “*i) Determinar capacidad de carga ambiental, ii) Identificar y cuantificar la capacidad de carga del equipamiento urbano como producto y/o servicio turístico y la capacidad de carga de los servicios conexos al turismo que complementan la oferta turística, iii) Caracterizar, determinar y medir la capacidad de carga turística, que impacta los municipios de Salento, Filandia, Quimbaya y La Tebaida y socialización de los mismos en cada municipio*” (sic), proyecto que fue aprobado para desarrollarse en el presente año por la Unión Temporal UT Turismo IF, no obstante debido a las contingencias derivadas por la pandemia, suspendió su ejecución para el mes de marzo y se reanudó en el mes de agosto, con fecha de terminación el mes de diciembre de 2020.

El **Ideam**, solicitó su desvinculación del presente resguardo, por no estar dentro de sus funciones y objetivos la administración del medio ambiente y los recursos renovables a nivel local; a su vez, señaló que no se cumple el requisito de la subsidiaridad, había consideración que la tutela no es la vía para acceder en las aspiraciones promovidas por el actor.

La **Gobernación del Quindío**, manifestó que en mediante acción popular instaurada por parte de la Procuraduría Ambiental No. 34, la Defensoría del Pueblo



Regional Quindío y la Personería de Salento, cuyo conocimiento recayó en el Tribunal Administrativo del Quindío, ordenó desde su admisión la protección del río Quindío desde la vereda Boquia y hasta la bocatoma en el EPA, garantizando su tratamiento y evitando su contaminación, por lo que desde el 13 de junio de 2019 venía trabajando en las mesas de trabajo para el cumplimiento de dicha orden cautelar.

Expuso, asimismo, que mediante sentencia emitida finalmente el 5 de diciembre de 2019, la citada Corporación declaró *“que el Río Quindío, desde su nacimiento, su cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento, y restauración a cargo del Estado, a través de las entidades accionadas y por los términos antes expuestos”* (sic) en ese orden de ideas, no podría declararse al Valle del Cocora como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a su cargo, pues al haberse protegido el río del Quindío, que desde su nacimiento hasta su desembocadura están en el territorio departamental, ya existe una protección, por lo que solicitó su desvinculación.

Finalmente, indicó no ser el competente para establecer la capacidad de parqueaderos, vías y tránsito de las personas, pues ello recae en la alcaldía municipal y frente a las restricciones de ingreso por virtud de la pandemia del Covid-19, era exclusiva del Ministerio del Interior.

La **Alcaldía Municipal de Armenia**, aseguró que en su plan de desarrollo *“Armenia pa´ todos 2020-2023”* se estableció la adquisición de predios para la conservación y protección de fuentes hídricas, asignándose como partida presupuestal la suma de \$937.363.000 para el 2021, así como la suscripción de un convenio interinstitucional con la CRQ, para establecer un plan de manejo ambiental y un estudio técnico para la conservación por valor de \$31.000.000, razón por la cual no ha vulnerado garantía fundamental alguna.

La **Corporación Autónoma Regional del Quindío**, acotó que es conocedor del gran deterioro ambiental ocasionado por la intensidad del turismo al Valle del Cocora y al río Quindío, debido a los desechos orgánicos y basuras, tala de bosques por parte de los turistas, es por ello que ha aprobado su plan de manejo a fin de combatir el grave daño del ecosistema de Salento, razón por la cual se determinó que la capacidad de carga del sendero del Valle de Cocora - Paramo de Romerales, es de 205 personas por día, medidas que han sido socializadas con los diferentes sectores a fin de obtener su efectivo cumplimiento; razón por la cual, adujo, no es



la acción de tutela el mecanismo judicial por el cual se puedan imprimir las pretensiones promovidas por el actor, pues para ello se debe acudir a la acción popular.

El estamento **Empresas Públicas del Quindío -Eppq-**, sostuvo que lo pretendido por el actor desborda de la competencia del juez de tutela, en tanto la presunta afectación corresponde a un perjuicio colectivo y no individual. Sostuvo, a la par, no tener competencia en la implementación de las políticas de protección del ecosistema pues ello corresponde a la esfera pública, motivo por el cual solicitó su desvinculación.

El **Ministerio de Comercio y Turismo**, señaló que del escrito de tutela no se colegía ninguna vulneración de derecho fundamental al accionante, razón por la cual se torna improcedente el resguardo, dado que esta no es la vía judicial prevista para implementar un modelo de turismo sostenible.

La **Gobernación de Risaralda**, acotó no tener legitimación por pasiva, pues ninguna conculcación a los derechos fundamentales se le indilga en el escrito de tutela.

La **Alcaldía de Filandia, Quindío**, solicitó negar el amparo por no existir en cabeza de este ente municipal agravio alguno a derechos fundamentales del actor, al carecer de competencia territorial y administrativa frente al territorio del Valle del Cocora y el municipio de Salento.

El **Ministerio de Salud**, como medio defensivo planteó, falta de legitimación en la causa por pasiva, pues recordó que radica en las autoridades locales velar por la salud pública de su región, adoptando medidas de inspección y vigilancia a fin de evitar riesgos a la salud humana; añadió, que por su parte ha expedido los lineamientos que deben seguir las autoridades para evitar la propagación del Covid-19, los cuales deben seguir las diferentes autoridades, razón por la cual no tenía injerencia alguna en las pretensiones que alude el actor en la tutela.

El **Ministerio de Transporte**, planteó falta de legitimación en la causa por cuanto en absoluto se le ha endilgado vulneración de derechos fundamentales, pues carece de competencia alguna frente a las conductas que se narran en el escrito de tutela. No obstante, señaló que el plan estratégico de turismo municipal de Salento debe ser actualizado, toda vez que data del año 2000, “*y se proceda a*



implementar un plan especial de manejo como bien lo solicita el accionante en sus pretensiones” (sic).

La **Procuradora 14 Judicial Ambiental y Agraria de Armenia**, coadyuvó la salvaguarda, al señalar que si bien el ministerio público adelantó acción judicial ante el Tribunal Administrativo del Quindío, en la cual se obtuvo la protección especial del río Quindío, no obstante “A pesar de las cifras de visitantes (que para el año 2018 fue un total de 58391 personas) y turistas que entran al municipio de Salento, **la CRQ y su administración municipal no han regulado la capacidad de carga que permita determinar a ciencia cierta, cual es el número de personas que el mencionado municipio pueda albergar sin que se impacte la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios y los recursos naturales, especialmente el recurso hídrico**” (sic)

Por lo anterior, petición: “Definir mediante un estudio amplio la capacidad de carga turística del sector de Boquía, considerando su presión sobre los recursos naturales en tanto la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, incluyendo, capacidades en parqueaderos, vías, estadia y tránsito de personas, así como capacidades en los hoteles y restaurantes existentes y que cumplan todas las condiciones ambientales.”(sic).

La **Universidad del Tolima**, señaló que “la interpretación y uso que da el demandante al estudio “Evaluación Regional del Agua del Departamento del Quindío, 2017” en el punto noveno (páginas 9 a 11) de la sección “Hechos” en su acción de tutela **es correcta y objetiva**, ya que la presión por uso del recurso hídrico en las fuentes abastecedoras del municipio de Salento es Alto y Muy Alto según el índice de uso del agua para año hidrológico seco, el cual es un indicador que evalúa la proporción de caudal demandado con relación a la oferta hídrica disponible en un sitio de monitoreo o un tramo de una fuente hídrica, como se puede evidenciar en el citado estudio”(sic) solicitó a su vez, ser desvinculado de la presente acción tuitiva, habida consideración de no haber trasgredido derecho fundamental alguno.

El **Ministerio del Interior**, sostuvo que de conformidad a lo establecido en el Decreto 1168 de 2020, se promovió el autocuidado personal, es decir aislamiento selectivo lo anterior en procura de la reapertura de los sectores económicos y las actividades bajo protocolos de bioseguridad diseñados por el Ministerio de Salud, además “El Decreto en aras de preservar la vida, **los alcaldes de municipios con afectación alta como es el caso de Salento podrán limitar la movilidad y solicitar el cierre de algunas actividades para realizar el aislamiento selectivo y focalizado, lo cual se podrá efectuar con previa autorización de los Ministerios del Interior y de Salud y Protección Social en representación del Gobierno Nacional y será el**



Municipio bajo su responsabilidad velar que los protocolos de bioseguridad se cumplan a cabalidad, puede implementar medidas para reactivación del turismo y espacios ambientales de conformidad con el Decreto 1168 de 2020)” (sic).

Precisó que los municipios con baja afectación o afectación moderada del Covid-19, no podrán realizar aislamientos selectivos de áreas o zonas sino de hogares de personas con casos positivos en estudio o con síntomas, por lo que no existe afectación fundamental alguna, pues las políticas del gobierno nacional van encaminadas a superar la pandemia, pero a su vez, a brindar ayudas a quienes lo necesitan a fin de mover el aparato productivo; por tal razón al municipio si bien en un primer momento le fue negada las solicitudes presentadas, ello obedeció a criterios de razonabilidad y coordinación, por ende si lo considera podrá solicitar nuevamente la adopción de medidas para la mitigación del Covid.19 pero ellas deberán ajustarse al mentado decreto.

El **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, solicitó negar el amparo por no reunirse en el presente asunto los requisitos de procedibilidad de la acción al existir otros medios de defensa judicial.

El ente **Parques Nacionales Naturales de Colombia**, precisó que fruto de la implementación de puntos de información y sensibilización del ecosistema se determinó que para los años 2018 y 2019 el Valle del Cocora ingreso al Parque Nacional de los Nevados, por lo que desde el año 2016 se viene realizando estudios técnicos para la determinación de la capacidad de carga “*de los senderos Planchón – la Argentina y Valle del Cocora – Páramo de Romerales, que conducen al PNN los nevados distrito regional de manejo integrado de la cuenca alta del río Quindío -drmi Salento*” (sic).

Puntualizó que: “*Posteriormente se avanzó en la construcción participativa de una propuesta de “Reglamentación turística de la zona alta del Valle de Cocora, sector sur y área de influencia del Parque Nacional Natural los Nevados”, que se realizó en el marco del proyecto Paramos, Biodiversidad y Recursos Hídricos en los Andes del Norte, liderado en Colombia por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt (IAvH), **con apoyo financiero de la Unión Europea, con la implementación de este proyecto se actualizó la capacidad de carga de algunos de los senderos que acceden al PNN los Nevados y se calculó la capacidad de carga de los senderos en la zona de influencia como La Playa - Helipuerto, La Primavera - La Playa - Laguna del Encanto y La Argentina - Pantanos del Quindío.** En la siguiente tabla se citan los resultados del cálculo de Capacidad de Carga realizados durante el estudio*” (sic).

Así mismo, indicó que: “*Uno de los resultados de este proyecto de reglamentación*



turística de alta montaña fue la propuesta de instalación **de mesas de trabajo para su implementación, y la propuesta de un acuerdo de voluntades entre la CRQ, el PNN los Nevados, la Gobernación del Quindío y la Alcaldía de Salento, que se encuentran en proceso de consolidación.** De manera complementaria, dentro de este ejercicio de articulación interinstitucional el PNN los Nevados ha generado los espacios y acercamientos necesarios para articular su Plan de Manejo (2017 – 2022) con el Esquema de Ordenamiento Territorial - EOT de Salento y el Plan de Manejo del DRMI Salento. En este entendido, se suministraron los documentos técnicos necesarios para la armonización en la fase de la zonificación de la zona de influencia del área protegida en el Valle del Cocora, con la zonificación al interior mismo del PNN los Nevados; así mismo, se han propuesto medidas estratégicas para incluir en los componentes de proyección del EOT de Salento y el Plan de Manejo Ambiental del DRMI; **adicional a lo anterior, el PNN los Nevados participa activamente como invitado en la comisión conjunta de ordenamiento de la cuenca del río La Vieja, donde se han posicionado la conservación de la cuenca alta del río La Vieja, los afluentes del río Quindío y los Pantanos del Quindío como zonas importantes para la provisión de servicios eco sistémicos de abastecimiento de agua para la población de Salento**”(sic)

Finalmente, señaló que mediante fallo de tutela proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, se declaró al Parque Nacional de los Nevados como sujetos de derechos, por lo cual, en cumplimiento de dicho fallo se encuentra en etapa de fortalecimiento de las medidas de protección a través de monitoreo, siendo uno de ellos ubicados en el Valle del Cócora. En consecuencia, solicitó negar las pretensiones del accionante por no existir vulneración alguna a sus derechos fundamentales.

El **Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio**, solicitó ser desvinculado de la presente súplica por ausencia de falta de legitimación en la causa, al no tener injerencia alguna frente a lo pretendido por el accionante.

La **Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca**, pidió declarar su falta de legitimación, al no tener competencia alguna frente a lo aquí promovido.

La **Agencia de Desarrollo Rural -ADR-**, señaló que si bien era cierto que su objetivo es ejecutar las políticas de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formuladas por el Ministerio de Agricultura, no tiene injerencia alguna en la formulación y ejecución de planes ambientales de carácter preventivo o correctivo frente al uso turístico del Valle del Cocora, razón por la cual solicitó su desvinculación ante la ausencia de legitimación en la causa.

La **Agencia Nacional de Tierras**, solicitó su desvinculación por ausencia



de legitimación en la causa, al no tener competencia frente a lo aquí pedido.

FONTUR, tras dar respuesta a los hechos de la tutela, acotó frente a las pretensiones que: *“en relación al literal c. el P.A FONTUR aprobó el Proyecto FNTF-227-2018 “Estudios de Medición de Carga Turística en Cuatro Municipios del Departamento del Quindío” cuya finalidad es la de desarrollar estudios de medición de carga turística, en los municipios de Salento, Filandia, Quimbaya y La Tebaida, del departamento de Quindío. El proyecto presentado por la Cámara de Comercio de Armenia y el Quindío fue aprobado por un valor \$174.875.914 e inició su ejecución el 1 de noviembre de 2019, con un plazo de 9 meses, sin embargo, teniendo en cuenta la situación originada por el COVID-19 y el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del territorio nacional, y que el sector económico del turismo, no se encontraba en las excepciones previstas con respecto al aislamiento preventivo obligatorio este fue suspendido desde el 19 de mayo de 2020 hasta el 30 de junio de 2020. Actualmente se encuentra en ejecución y según el cronograma de ejecución propuesto termina el próximo mes de marzo de 2021. (...) Al finalizar el proyecto, se le dará entrega al proponente de los siguientes productos entregables: Documento en el que se evidencie la medición e integración de la capacidad de carga de cada uno de los componentes analizados, para determinar la capacidad de carga turística de cada uno de los municipios objeto del estudio” (sic).*

CONSIDERACIONES

1. La Constitución Política consagró en su artículo 86 la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario, cuyo objetivo es la protección de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o en peligro inminente ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas y, en ciertos casos por los particulares; claro está, sin dejar en el olvido su carácter residual y subsidiario, pues no está concedida para desconocer los trámites legales ni la competencia de los jueces ordinarios, a menos que se utilice para evitar un perjuicio irremediable. (Artículo 6° del Decreto 2591 de 1991)

Tratándose de la protección de derechos colectivos, en principio, el recurso de amparo se torna improcedente, por así restringirlo el numeral 3° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, habida consideración que la norma superior consagró otro mecanismo de defensa constitucional, como la acción popular reglamentada a través de la Ley 472 de 1998.

Desde luego que tal restricción no puede ser tildada como absoluta y menos hoy debido a la evolución en la línea del pensamiento del constitucionalismo moderno, que ha reconocido la conexidad que puede existir entre los derechos



fundamentales y colectivos, se ha abierto la posibilidad para que el juez de tutela pueda analizar la situación en particular, cuando con ello se pueda evitar la violación de derechos fundamentales directos o conexos; sin que ello pueda significar el desconocimiento de los requisitos de subsidiaridad y residualidad que le son propios, ni menos aún de la pertinencia de la acción popular.

Expresado en otras palabras *“a pesar de que –en principio- la acción popular constituye el sendero idóneo para procurar la protección de derechos colectivos en los últimos tiempos se ha admitido la posibilidad excepcional de recurrir a la tutela para el mismo propósito cuando aquel remedio no es verdaderamente asaz para garantizarlos y estén ligados a derechos fundamentales como la vida, salud, dignidad humana entre otros.”*¹

Esta correlación entre derechos fundamentales y colectivos, según el Máximo Tribunal Guardián de la Constitución², presupone que la afectación de esta última garantía –colectivos-, en ocasiones puede confluir en la violación de los principios fundamentales, por lo que a partir de esta relación de conexidad surge la procedencia de la acción de tutela; se sostiene lo anterior porque estas acciones no se excluyen entre sí, pues las dos tienen como objetivo la protección de garantías constitucionales cuando sean menoscabadas por la acción o por la omisión del Estado o de un particular y, van dirigidas a evitar la consumación de un perjuicio irremediable; por lo que ante la demostración de este último presupuesto y la conexidad entre derechos colectivos e individuales, se abre claramente el camino del amparo.

2. Entonces, lo primero a resolver en caso que nos concita, es la procedencia del mecanismo constitucional utilizado por el promotor; para ello, se parte por aclarar si conforme el marco general expuesto en el escrito tutelar se puede hablar de conexidad de los derechos fundamentales a la salud, mínimo vital y dignidad con el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, surgiendo *prima facie* un respuesta positiva al interrogante formulado.

2.1 En aras de sustentar esa solución, debe tenerse en cuenta la actual evolución del enfoque constitucional de la protección del medio ambiente a través del mecanismo de amparo; desarrollo jurisprudencial que se ha contemplado en decisiones como las contenidas, entre otras, en la sentencia T-622 de 2016³, en la cual se reconoció al Río Atrato como sujetos de derechos y en los fallos STC4360-

¹ CSJ-STC3872.2020 MP. Octavio Augusto Tejeiro Duque

² C.Const. T362-2014

³ CConst, J. Palacio



2018 y STC3972-2020 de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, donde siguiendo esa misma línea de pensamiento y acción se reconoció igualmente a la Amazonia y al Parque Isla de Salamanca como sujetos de derechos; evolución del recurso de amparo que va de la mano con la nueva aplicación del derecho constitucional y, constituye así mismo, un precedente que como tesis para la solución del caso concreto, este Tribunal acoge.

Se quiere significar con lo anteladamente expuesto, que los derechos de primera generación están ligados sustancialmente por el entorno y el ecosistema; por ende, puede predicarse que sin un ambiente sano los sujetos de derechos y los seres sintientes en general no sobreviven, ni podrán resguardar esos derechos para las generaciones venideras; a la par que tampoco podrá garantizarse la existencia de la familia, de la sociedad o del propio Estado⁴.

Al respecto, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia ha conceptualizado en pronunciamiento que hace suyo esta Corporación Plural, que: *“Ciertamente, la Corte Constitucional ha dotado de “carácter fundamental al derecho al ambiente sano, directamente y en su conexidad con la vida y la salud, entre otros, que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional (T-154 de 2013). Acorde con ese lineamiento, esta Colegiatura ha señalado que no obstante el resguardo del medio ambiente debe procurarse por conducto de la vía establecida en la Ley 472 de 1998, ante la existencia de una situación que pueda afectar derechos fundamentales como la vida y la salud, por su intrínseca conexión con el derecho al medio ambiente sano, se permite hacer uso de la acción de tutela como mecanismo transitorio (...) a fin de evitar que se consolide un daño irreversible al accionante, como precisamente sucede en este asunto”*⁵. Lo antes esbozado se soporta, igualmente en cuanto que *“... es innegable la tendencia vertiginosa de resguardar la ecología y propiciar un desarrollo sostenible en el que tanto la humanidad como las especies animales y vegetales gocen del ambiente sin que ninguna de ellas lo degrade en perjuicio de las demás, sino que haya pervivencia sinérgica y responsable entre todas. Desde luego que la administración de justicia no puede resultar ajena a dicho propósito y ha contribuido armónicamente a consolidarlo.”*⁶

2.2 El accionante Jaime Hernán Arias García, habitante del municipio de Salento, Quindío, pretende la protección sus garantías *fundamentales* a la salud, mínimo vital y dignidad en conexión al medio ambiente, al no haberse adoptado *“un modelo de turismo sostenible en el municipio de Salento específicamente en el casco urbano, vereda Boquía y Valle de Cocora que está generando un incremento exponencial de contagios por COVID-19”*; salvaguarda que para la Sala se enmarca dentro de aquellas

⁴ CSJ-STC4360-2018 MP. Luis Armando Tolosa Villabona

⁵ CSJ Civil, STC15985-2017

⁶ CSJ-STC3872.2020 MP. Octavio Augusto Tejeiro Duque



situaciones especiales en las que se torna viable para el juez de tutela conocer y resolver de fondo el asunto, sin que sea limitante el hecho de que la violación de los principios fundamentales aquí invocados no solo se limitan a la esfera de su promotor sino de manera general a los habitantes del pluricitado municipio, acreditándose así el requisito de legitimación por activa como elemento de procedencia del presente resguardo; aunado a lo anterior, el derecho fundamental al ambiente sano debe ser protegido por el Estado y, por ende, se abre paso de manera excepcionalísima el amparo, aun frente a la existencia de otro mecanismo –acción popular- idóneo.

3. Ahora bien, de la comprensión del escrito tutelar emerge que son tres los pilares en que se basan las pretensiones que invoca el actor, y las cuales se comprimen de la siguiente manera: **i)** la declaración de sujeto de derechos a la reserva natural Valle del Cocora, y en procura de ello, se adopten medidas de protección y prevención del ecosistema, aplicándose un modelo de turismo amigable, estableciéndose la capacidad de carga de la zona protegida; **ii)** ordenar al gobierno central autorizar a la alcaldía de Salento para implementar restricción de ingreso al municipio por parte de los turista a fin de prevenir el contagio del Covid.19; y, **iii)** la protección de las fuentes hídricas que encuentran su nacimiento en el Valle del Cocora.

3.1 En lo atinente a la tercera pretensión, debe sustraerse su estudio por la Colegiatura del presente resguardo, habida consideración que frente a la misma, como quedó demostrado en el plenario, ya existe tuición constitucional otorgada por el Tribunal Administrativo del Quindío, por lo que respecto a tal pedimento, la competencia del juez constitucional se ve limitada por las decisiones que ya fueron adoptadas por otro funcionario jurisdiccional, lo que significa que en relación con el referido aspecto, la Sala de Decisión se abstiene de abordar su examen y derivativo pronunciamiento; afirmación que se practica con la advertencia de que cualquier incumplimiento, regulación o modulación que sobre el particular deberá impetrarse ante la autoridad judicial que conoció de la aludida defensa de naturaleza constitucional.

3.2 Delimitado así el análisis del asunto que nos concita, con miras al caudal probatorio que fue allegado al plenario por parte de las entidades accionadas con la presentación de sus respuestas, delantamente observamos que habrá de proteger el ecosistema del Valle del Cocora, ante el evidente perjuicio irremediable que enfrente su fauna y flora, especialmente la de “*especies focales como ceroxylon*” o la palma de cera, que es considerado el árbol nacional de Colombia, debido a la



falta de aplicación por parte de las autoridades del plan de manejo adoptado por parte de la Corporación Regional Autónoma del Quindío, el cual establece la capacidad de carga de este ecosistema ambiental.

En efecto, la nombrada autoridad ambiental señaló en su respuesta que: *“Por su parte el actor hace mención que la actividad turística durante las vacaciones, incrementado por ende, el deterioro de los recursos naturales, esto por medio de la contaminación por basuras y desechos orgánicos en los sitios considerados como destinos y rutas turísticas (Valle del Cocora, el río Quindío y la zona de amortiguación del PNN los Nevados) así como otros lugares de influencia turística. Es así que se generan dificultades, ya sea por contaminación por ruidos en el casco urbano y algunas partes del área rural, así mismo es sabido que se ha generado un deterioro en los caminos y senderos del área de reserva, por la misma intensidad del uso, por cuenta de visitantes; de igual forma se reporta talas de bosques para la obtención de leña por parte de campistas; inclusive hay dificultades por la misma presión sobre las áreas protegidas por sobrecarga ambiental. Todo lo anterior es de conocimiento de la Corporación Autónoma Regional del Quindío (...)”* (subraya de la Sala).

Y si bien manifestó estar adoptando medidas preventivas, como lo es el Acuerdo No.004 del 16 de septiembre de 2016, en el cual se estableció la capacidad de carga de la reserva natural era de 205 personas por día, lo es también que el mismo no se está cumpliendo a cabalidad, pues, así lo ha aceptado durante esta tramitación el estamento Parques Naturales Nacionales de Colombia, al señalar que el mismo se encuentra en *“proceso de consolidación”*.

Igualmente es de precisarse que la Procuraduría Ambiental de Armenia, en el seguimiento a las decisiones adoptadas por parte de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, Gobernación del Quindío y la Alcaldía de Salento para combatir el deterioro ambiental, ha señalado que *“A pesar de las cifras de visitantes y turistas que entran al municipio de Salento, la CRQ y su administración municipal no han regulado la capacidad de carga que permita determinar a ciencia cierta, cual es el número de personas que el mencionado municipio pueda albergar sin que se impacte la adecuada prestación de los servicios públicos domiciliarios y los recursos naturales, especialmente el recurso hídrico.”*

La anterior problemática también ha sido detectada por otro organismo de control, como lo es la Contraloría General de la República, quien indicó que: *“Para el caso del Valle del Cocora, el cual se encuentra en jurisdicción del Parque Nacional Natural Los Nevados, y teniendo en cuenta que en el ejercicio auditor se incluyeron aspectos como la efectividad en la gestión de recursos financieros y humanos, tenemos que según las encuestas realizadas a los Directores de las Áreas Protegidas del Sistema de Parques*



Nacionales Naturales, el 32% de las Áreas Protegidas consideran que la cantidad de personal disponible no es suficiente para atender la demanda de estas áreas, incluido claramente el Parque Natural Los Nevados, lo cual no permite cumplir con las actividades esenciales en la gestión. **Así mismo se evidencio que en el 50% de las Áreas Protegidas no existe la participación de las comunidades tradicionales y/o locales, las cuales son fundamentales para participar en el aprovechamiento de los recursos naturales de los parques**”.

Adicionalmente, tenemos que tanto la Cámara y Comercio de Armenia y del Quindío como FONTUR, precisaron que si bien para el año 2019 se presentó un análisis de la capacidad de carga del ecosistema ambiental incluido el del municipio de Salento, el mismo fue suspendido en el mes de marzo, debido a la pandemia del Covid-19, pero que se encuentra reanudado para agosto hogaño.

Dentro de la misma línea, se resalta que a pesar de haber sido debidamente notificada la Alcaldía de Salento, Quindío., y habersele solicitado que demostrara haber promovido acciones dentro del marco de su competencia con el fin de prevenir el daño ambiental aquí evidenciado y que fue catalogado así por parte de un estudio de investigación científica realizado por parte de la Universidad del Tolima, la entidad territorial guardó silencio sobre ese aspecto; comportamiento que deja entrever la existencia del daño ambiental; máxime que como fue reconocido por la Cartera Ministerial de Transporte, el plan estratégico de turismo municipal de Salento debe ser actualizado, por cuanto el actual data del año 2000.

Conforme con lo anterior, el Tribunal en aplicación del precedente establecido en las sentencias T-622 del 2016 de la Corte Constitucional y de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en su sentencias STC4360-2018 y STC-3872-2020, en los que se reconoce a la naturaleza como sujeto de derechos adoptará la misma protección en cuanto tiene que ver con la reserva natural Valle del Cócora del Municipio de Salento, en el Departamento del Quindío; lo que implica su protección, conservación, mantenimiento a cargo del Estado y de los entes territoriales encargados de su protección, regulación y resguardo, tales como el Departamento del Quindío y el Municipio de Salento.

Para la protección de los derechos fundamentales que se pregonan del Valle del Cócora se ordenará que se reanuden las mesas de trabajo que se venían efectuando anteladamente con el fin de actualizar y establecer, mediante un estudio técnico, la capacidad de carga ambiental del Valle del Cócora, su implementación y ejecución.



3.3 Ahora en lo que atañe a la pretensión tendiente a ordenar a la Presidencia de la República la autorización para adoptar medidas de aislamiento del municipio de Salento, tal ruego será denegado, habida consideración que es el actuar pasivo de la administración municipal la que ha impedido la adopción de tal medida, pues tal como lo indicó el Ministerio de Interior, el Decreto 1168 de 2020, establece que en municipios con afectación alta como es el caso de Salento “... podrán limitar la movilidad y solicitar el cierre de algunas actividades para realizar el aislamiento selectivo y focalizado, lo cual se podrá efectuar con previa autorización de los Ministerios del Interior y de Salud y Protección Social en representación del Gobierno Nacional y será el Municipio bajo su responsabilidad velar que los protocolos de bioseguridad se cumplan a cabalidad, puede implementar medidas para reactivación del turismo y espacios ambientales de conformidad con el Decreto 1168 de 2020)”

Para corroborar el aserto reflexivo que antecede, es de anotar que si bien es cierto en un primer momento le fue negada las solicitudes presentadas, ello obedeció a criterios razonabilidad y coordinación, por ende si lo considera podrá solicitar nuevamente la adopción de medidas para la mitigación del Covid.19, pero ajustándose esas medidas a las directrices que aparecen en el mentado decreto.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia**, “*administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley*”,

RESUELVE

PRIMERO: CONCEDER la acción de tutela promovida por parte de Jaime Hernán Arias García; y en consecuencia, se **DECLARA** a la zona ambiental del Valle del Cocora del municipio de Salento, Quindío., como sujeto de derechos, conforme lo plasmado en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: ORDENAR a la Alcaldía de Salento, Gobernación del Quindío, Corporación Autónoma Regional del Quindío y a Parques Nacionales Naturales de Colombia para que en coordinación con las demás autoridades del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y con inclusión del accionante y de todos los habitantes del municipio de Salento, la Procuraduría Ambiental de Armenia y la Cámara de Comercio de Armenia y el Quindío, que en el término que no podrá superar los **quince (15)** días siguientes a la notificación de este proveído, reanuden las mesas de trabajo a fin de actualizar y establecer mediante un estudio técnico la capacidad



de carga ambiental del Valle del Cocora, su implementación y ejecución; actuaciones que serán presididas y convocadas conjuntamente por el Gobernador del Quindío en coordinación con el Alcalde de Salento, Quindío.

TERCERO: NEGAR las demás súplicas invocadas por el actor.

CUARTO: Vía fax, correo electrónico o por el medio de comunicación más oportuno y eficaz, la Secretaría de la Sala **HARÁ CONOCER** lo aquí resuelto, tanto a la parte accionante como la parte accionada y los vinculados, siendo que será anexada copia de esta providencia.

QUINTO: En caso de no ser impugnado, en su oportunidad **REMITIR** las actuaciones a la Corte Constitucional, para una eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Los Magistrados



ADRIANA DEL PILAR RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

RAD. 63-001-22-14-000-2020-00089-00 (T-453)



LUIS FERNANDO SALAZAR LONGAS

RAD. 63-001-22-14-000-2020-00089-00 (T-453)



JORGE ARTURO UMIGARRO ROSERO

RAD. 63-001-22-14-000-2020-00082-00 (T-431)