



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado ponente

STC3638-2021

Radicación n° 63001-22-14-000-2020-00089-01

(Aprobado en sesión virtual de siete de abril dos mil veintiuno)

Bogotá, D.C., nueve (09) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Decide la Corte la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2020 por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, en la tutela promovida por Jaime Hernán Arias García frente a la Presidencia de la República de Colombia, los Ministerios del Interior y del Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Quindío, la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ, Empresas Públicas del Quindío E.P.Q., la Cámara de Comercio de Armenia y el Quindío –CCAQ-, el Municipio y el Concejo Municipal de Salento. Al trámite fueron vinculados los Ministerios de Salud y Protección Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Comercio, Industria y Turismo y de Tránsito y Transporte, el IDEAM, los Sistemas Nacional Ambiental -SINA-, Nacional de Áreas Protegidas –SINAP- y de Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Gobernaciones de los departamentos de Caldas, Risaralda y Tolima, la Universidad del Tolima, las Alcaldías Municipales de Filandia, Circasia, Armenia y la

Tebaida, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Asociación de Suscriptores del Acueducto Rural el Rosario, el Instituto Nacional de Salud - INS-, el Sistema de Vigilancia de Calidad de Aguas, la Agencia de Desarrollo Rural -ADR-, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP-, la Agencia Nacional de Tierras, la Unión Temporal UT Turismo IF, el Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

En el 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 y la Defensoría del Pueblo presentaron escritos coadyuvando las pretensiones de la tutela.

I. ANTECEDENTES

1. El gestor demandó la salvaguarda de los derechos fundamentales a la salud, la vida, el mínimo vital, la dignidad humana, en conexidad con los derechos al goce de un ambiente sano y la protección de las riquezas culturales y ambientales, presuntamente vulnerados por las autoridades convocadas.

2. Del escrito inicial y las pruebas allegadas con éste, se resalta lo siguiente:

2.1. Mediante la Ley 61 de 1985, la Palma de Cera - *Ceroxylon Quindiuense*- fue declarada árbol nacional de Colombia.

2.2. El Concejo de Salento, través del Acuerdo No. 089 de 1997, reconoció al Valle del Cocora como patrimonio cultural, económico y ecológico y de interés turístico municipal.

2.3. En 1998, la Corporación Autónoma Regional del Quindío emitió el Acuerdo No. 010, por el cual declaró como Distrito de Manejo Integrado -DMI- de los recursos naturales renovables, un área localizada en la cuenca alta del río Quindío -Municipio de Salento- que incluye las cuencas de los ríos Navarco y Boquerón.

2.4. La Alcaldía de Salento elaboró el Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de 2000, en el cual evidenció que *«el municipio no ha planificado el desarrollo turístico con base en sus potencialidades; la ausencia de productos competitivos especializados ha generado un desplazamiento no calificado de visitantes, que han ocasionado graves impactos tanto culturales a la sociedad salentina como ecológicos a los ecosistemas objeto de visita, este es el caso de la problemática ambiental del Valle de Cocora».*

2.5. En 2001, el Concejo Municipal de Salento reglamentó, por medio del Acuerdo 020, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), en cuyo componente rural diagnosticó:

«Impactos ambientales: •Deterioro de los recursos naturales. El municipio de Salento se ha visto afectado por varias clases de impactos en sus recursos naturales: -Contaminación por basuras y desechos orgánicos en los sitios considerados como destinos y rutas turísticas. El Valle de Cocora, el río Quindío y la zona de amortiguación del PNN Los Nevados, así como otros lugares objeto de visita. -Contaminación por ruido en el Casco Urbano y algunas áreas de la parte rural, trayendo como consecuencia la pérdida de la tranquilidad y por ende de las motivaciones de búsqueda de descanso. -Deterioro de caminos y senderos en las áreas de reserva por intensidad de uso por parte de visitantes. -Tala de bosques para la obtención de leña por parte de campistas. -

Fogatas e incendios incontrolados. - Presión sobre las áreas protegidas».

2.6. En 2004, el periódico El Tiempo publicó una nota titulada «*El otro impacto del turismo en el Eje*», en la que expuso que «*La avalancha de turistas al Quindío, (...) convirtieron en los últimos años a este departamento en un destino tan competitivo como Cartagena, puso en alerta a los expertos ambientales. (...) Otro de los problemas es el aumento en el tráfico por el valle*» (...) *Falta mayor iniciativa y compromiso para fomentar una prevención en el deterioro ambiental, y sobre todo faltan estudios profundos sobre los impactos de la llegada masiva de visitantes (...) (la) directora del Jardín Botánico del Quindío, en Calarcá, está de acuerdo en que urge hacer evaluaciones reales de la capacidad de toda la región para atender turistas sin dañar el medio ambiente*».

2.7. En 2011, la Corporación Autónoma Regional del Quindío homologó a Distrito Regional de Manejo Integrado - DRMI- de los recursos naturales renovables a un área localizada en la Cuenca Alta del Río Quindío -Municipio de Salento-.

2.8. En 2015, la Universidad Nacional formuló el «*Plan de manejo y uso sostenible de la palma de cera*» del cual se destaca que:

«esta área es la más famosa a nivel mundial como lugar para conocer los palmares de Ceroxylon quindiuense, y se ha convertido en un foco de turismo que aumenta cada año. Hasta la fecha el turismo no está regulado, y su impacto es motivo de discusión en la actualidad entre los propietarios de las fincas y la CRQ. Por su fácil acceso y por tener las palmas más altas que se conocen, el valor turístico de este sitio resulta obvio y debe ser adecuadamente administrado para asegurar su perpetuación. (...) El turismo centrado en los palmares de Ceroxylon quindiuense que existen en otras áreas de la Cordillera Central brindaría una excelente oportunidad para su conservación, si la actividad turística se planea adecuadamente, mediante el establecimiento de un área protegida, senderos adecuados, albergues, y un cuidadoso estudio de la capacidad de carga de cada área».

2.9. En 2016, el Ministerio de Ambiente publicó el “Plan Integral de Gestión de Cambio Climático Territorial del Quindío 2030”, cuyo objetivo era *«contribuir a que el departamento pueda mejorar su capacidad de adaptarse al aumento de la temperatura media y a la variación en precipitaciones como consecuencia del cambio climático, de igual forma desarrollar las acciones pertinentes a nivel departamental para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) responsables del calentamiento global, de acuerdo con los compromisos de Colombia adquiridos por la firma del Acuerdo de París»*.

2.10. El 26 de julio de 2016, Empresas Públicas del Quindío -EPQ emitió boletín de prensa *«Diagnóstico de la situación actual del agua en Salento será socializado ante autoridades de la región»*. Posteriormente, el 18 de agosto de 2016, publicó otro boletín denominado *«Situación de Salento obedece a falta de agua en los ríos que abastecen del líquido a la localidad»*.

2.11. El 16 de septiembre de 2016, la Corporación Autónoma Regional del Quindío suscribió el Acuerdo 004, mediante el cual *«se adoptan e incorporan en el marco del plan de manejo del DRMI de la cuenca alta del río Quindío el estudio de determinación de la capacidad de carga de los senderos planchón - la argentina y Valle de Cocora (...)»*, en el que se resaltó que:

«se hace necesario adoptar este estudio con la finalidad de tomar acciones frente al grave problema que se vive actualmente en la Cuenca alta del río Quindío específicamente en el Valle de Cocora y el municipio de Salento toda vez que atraviesan en la actualidad una grave problemática ambiental debido al incremento desmesurado de turistas, especialmente en Salento, cuna de nuestro árbol nacional y de gran diversidad de aves, entre ellas el loro orejiamarillo y la zona con función amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados, situación que se traduce en riesgo a los ecosistemas, con graves amenazas a la fauna, flora, al paisaje natural y todos los recursos naturales presentes en el área, lo cual ha puesto en alerta no solo a la Autoridad Ambiental Regional, sino también a otras como el Ministerio de Ambiente, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques».

2.12. En noviembre de 2019, el Concejo Municipal de Salento zonificó las actividades de turismo en el área alta del Cocora, a través del Acuerdo 017.

2.13. El 28 de septiembre de 2020, el Municipio de Salento solicitó frenar la entrada de turistas por casos de COVID.

2.14. Indicó el accionante que con ocasión de la emergencia causada por el Covid-19 y mientras estuvo vigente la medida de aislamiento obligatorio en el territorio nacional decretada por la Presidencia de la República se presentaron 5 casos de contagio en el municipio de Salento. Posteriormente, durante la fase de aislamiento selectivo y el proceso de apertura al turismo, se identificaron 95 positivos para este virus, situación que se ve agravada por los altos números de visitantes que llegan al Valle del Cocora.

2.15. Señaló el tutelante que la situación generada por el Sars-Cov-2 y el masivo flujo de turismo hizo que la alcaldesa solicitara, por tercera ocasión, la implementación de un aforo ante el Gobierno Nacional para regular la movilidad y el acceso de turistas y contener, con esta medida, las infecciones por COVID-19. No obstante, la petición fue negada debido a que el municipio se encontraba con afectación moderada.

No obstante, adujo que, ante la alta ocupación hospitalaria, el 22 de octubre de 2020, la gobernación del Quindío declaró la alerta naranja y que el último reporte de seguimiento determinó que aumentaron a 102 casos, pasando del nivel de afectación alto.

3. Conforme a lo relatado, el promotor solicitó **a.** Declarar al Valle de Cocora como Sujeto de Derecho; **b.** Que en coordinación entre las entidades demandadas, se formule e implemente un Plan Especial de Manejo y Protección como instrumento de planeación y gestión del Patrimonio Cultural del Valle de Cocora, en el que se precisen las acciones de protección de carácter preventivo y/o correctivo que sean necesarias para la conservación como paisaje cultural tal y como lo establece el 14 del Decreto 763 de 2009, articulado con los demás instrumentos de planeación; **c.** Definir mediante un estudio amplio la capacidad de carga del Valle de Cocora que incluyan además de las que considere los especialistas en la materia, capacidades en parqueaderos, vías, estadía y tránsito de personas, así como capacidades en los hoteles y restaurantes; **d.** Cumplir, hacer cumplir y armonizar las disposiciones, políticas, estrategias, proyectos y demás que se encuentran concentradas dentro del Plan de Manejo del Distrito Regional de Manejo Integrado –DRMI- vigente y/o el que se encuentra en proceso de actualización, el Plan Estratégico de Turismo vigente y/o si es necesario actualizarlo, Plan de Ordenamiento Territorial vigente y/o el que se actualiza, Plan integral de Gestión de Cambio Climático Territorial del Quindío y demás instrumentos que permitan hacer real un modelo de Turismo Sostenible y las demás que se requiera; **e.** Sin desconocer las demás, atender especialmente el diagnóstico o problema enunciado en el capítulo “oportunidades de conservación” -pág.51- del “Plan de Conservación, Manejo y uso Sostenible de la Palma de Cera del Quindío (Ceroxylon quindiuense), Árbol Nacional de Colombia” en lo atinente “al reemplazo de las palmas que crecen en los potreros, la mayoría de las cuales desaparecerá en el transcurso del presente siglo sin dejar descendencia”; **f.** Vincular mediante la participación ciudadana a la comunidad especialmente a los habitantes del Valle de Cocora, para que hagan parte de las acciones que buscan proteger mis derechos fundamentales; **g.** Las demás que considere el Tribunal; **h.** Ordenarle al Gobierno Nacional, permitir que la administración del municipio de Salento implemente el aforo de visitantes que consideró necesario y prudente solicitado al Ministerio del Interior para regular el ingreso de turistas con el objeto de contener la infección por el virus COVID-19; **i.** A los entes territoriales demandados con el apoyo del orden nacional: Conformar una mesa interinstitucional del COVID-19 que formule y ponga en marcha un plan de contención del virus donde se definan

responsabilidades y acciones concretas mientras se supera el fenómeno de la pandemia. Además incluir las acciones para evitar aglomeraciones, acciones para mejorar el sistema sanitario municipal, acciones para generar una cultura de autocuidado, vigilancia y control a los establecimientos de servicio turístico para que se implementen los protocolos de bioseguridad, vigilancia y control a transeúntes y visitantes para que cumplan con medidas de protección como tapabocas;

***j.** En relación al desabastecimiento de agua en el municipio de Salento, definir mediante un estudio la capacidad de carga de turismo en el sector urbano y rural de Boquía y cumplir, hacer cumplir las disposiciones, políticas, estrategias, proyectos y demás para que materialice un turismo sostenible; y, **k.** conformar una mesa especial de seguimiento al proyecto contempla los estudios y diseños de un nuevo sistema de acueducto desde la fuente alterna de Qda. Aguas Claras así como de los compromisos establecidos para materializar un turismo sostenible».*

II. LA RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y LOS VINCULADOS

1. La Presidencia de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de quien adujo ser su apoderada, solicitó que se declarara la improcedencia de la tutela y se les desvinculara del trámite. Tal petición la basó en una falta de legitimación en la causa por pasiva ya que, conforme a las facultades constitucionales de sus prohijadas, de actuar conforme a las pretensiones, se estarían incurriendo en una extralimitación de sus funciones. Además, arguyó que el amparo es improcedente, por subsidiariedad, debido a que la protección de derechos colectivos debe atacarse a través de acción popular; asimismo, afirmó que no existió vulneración de los derechos fundamentales del accionante. Por último, manifestó que el actor carece de legitimación en la causa por activa, por cuanto no acreditó la relación que tiene con el interés sustancial pretendido.

2. La Secretaría Jurídica de la Gobernación del Departamento de Caldas pidió absolver de todo cargo a la entidad que representa. Para ello, expresó que existe un medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, por tanto, la tutela es improcedente. Asimismo, mencionó que había falta de legitimación en la causa por pasiva, como también que no se evidenciaba una omisión o acción transgresora de derechos por parte de su representada.

3. La Contraloría General de la República, a través del Contralor Delegado para el Medio Ambiente, explicó que en el 2014 elaboró un documento intitulado *“Auditoria Coordinada Internacional sobre Áreas Protegidas Nacionales de América Latina”*, cuyo fin era evaluar las acciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas de conservación de la biodiversidad a nivel nacional. Como resultado del anterior estudio y en lo relacionado con el Valle del Cocora se evidenció 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 evidenció 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.

Como resultado de esta auditoría coordinada, informamos que se establecieron 19 hallazgos administrativos, de los cuales 2 tuvieron presunta connotación disciplinaria, siendo trasladados a la autoridad competente de conformidad con los procedimientos de auditoría vigentes».

4. La Procuraduría Regional del Quindío, a través de un profesional universitario del área, que adujo actuar en

calidad de agente oficioso, esgrimió que *«no se ha incurrido en vulneración de derecho fundamental alguno por parte de la Procuraduría General de la Nación, por cuanto los hechos y argumentos del accionante aluden a funciones y obligaciones de otras entidades»*. Adicionalmente, indicó que *«de determinarse por el juez de tutela la vulneración de derechos fundamentales por parte de las entidades territoriales o entidades de inspección, control y vigilancia en contra de las cuales se dirige la presente acción, o la omisión de medidas por parte de estas, se adelantarán por parte de la Procuraduría General de la Nación, dentro del ámbito de su competencia, **las acciones disciplinarias o preventivas** a que haya lugar, según sus facultades y funciones misionales»*.

5. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural requirió que se declare improcedente la tutela o se desvincule a dicha cartera del trámite; además, refirió la ausencia de vulneración de derechos fundamentales de la parte accionante.

Respecto del petitorio inicial informó que *«la acción de tutela no procede para la defensa de los derechos colectivos pues para ello existen otras acciones constitucionales previstas para el efecto (...) Frente a esto, es menester indicar que, el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 472 de 1998 estableció la creación de la acción popular como un mecanismo de protección a los intereses y derechos colectivos»*. Adicionó que *«la parte accionante no allega siquiera prueba sumaria que acredite la ocurrencia de un perjuicio irremediable que amerite un pronunciamiento inmediato y que exceptúe los demás mecanismos de protección legal y constitucional, la procedencia de la presente acción constitucional carece de fundamento justificable»*.

De otro lado, arguyó que *«acaee la falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que: (i) de los hechos que se exponen en la misma, no existe nexo causal (por acción u omisión) que vincule o relacione a este Ministerio con la parte accionante al igual que, (ii) la gestión esperada*

por los actores no recae ni dependen ni recaen sobre esta Cartera Ministerial».

Por último, concluyó que *«al no existir nexo alguno de causalidad (por acción u omisión) entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la parte actora, no podría aducirse que la presunta vulneración a sus derechos fundamentales, fueron o están siendo concretados por esta Entidad».*

6. El presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío hizo mención a la naturaleza jurídica de institución y a sus facultades legales y constitucionales, de lo cual coligió que la *«formulación o implementación de un plan de manejo y protección del patrimonio cultural del Valle de Cocora es una tarea que compete a otros actores y al sector público que cuenta con funciones de planeación, e implementación de políticas públicas encaminadas al cuidado y conservación de los recursos naturales y culturales en el Departamento del Quindío».*

En seguidas líneas, en relación con la pretensión referida al estudio sobre capacidad de carga, afirmó que en el 2019 formuló y presentó ante el FONTUR un proyecto con el fin de desarrollar estudios de medición de carga turística para cuatro municipios del Departamento del Quindío, entre los que se encuentran Salento, Filandia, Quimbaya y La Tebaida, cuyos objetivos específicos fueron *«i) determinar la capacidad de carga ambiental que impacta a los cuatro municipios; 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, de los cuatro municipios; iii) Caracterizar, determinar y medir la capacidad de carga turística (...)*», el cual fue aprobado para desarrollarse en el año 2020, pero con ocasión de la pandemia se vio suspendido hasta agosto.

7. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM pidió, por un lado, la desvinculación de la entidad por falta de legitimación en la causa por pasiva y, por el otro, que se deniegue el amparo por el incumplimiento del requisito general de subsidiariedad, pues existe un mecanismo legal pendiente por agotar, esto es, la acción popular.

8. El Departamento del Quindío, a través de la Secretaría de Representación Judicial, manifestó que el 5 de diciembre de 2019, el Tribunal Administrativo del Quindío resolvió la acción popular presentada por la Procuraduría Ambiental No. 34, la Defensoría del Pueblo Regional Quindío y la Personería de Armenia y 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»*.

Por tanto, afirmó que *«si lo que se busca es que se declare al Valle de Cocora como sujeto de derechos (...) con la Declaratoria del Río Quindío desde su nacimiento (...) los derechos de la porción del territorio que le corresponde al Quindío, del valle de cocora, que coinciden con el punto de nacimiento del mencionado afluente hídrico, ya se encuentran protegidos, lo que implica que se estaría frente al mismo supuesto factico, por lo que no se debería realizar un nuevo pronunciamiento sobre el particular (...)»*.

Finalmente, sostuvo que es responsabilidad de la Alcaldía de Salento *«adecuar estos planes de manejo y protección como instrumento de planeación, donde se solicita revisar las capacidades de parqueaderos, vías, estadia y tránsito de personas»*. En ese mismo sentido, adujo que es competencia directa del Ministerio de Interior, de conformidad con los Decretos 1297 y 1168 de 2020, pronunciarse frente a *«la solicitud de regular el*

ingreso de turistas al municipio de Salento con el fin de contener la infección por el virus COVID 19».

9. El director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Armenia arguyó que *«la entidad que representa no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante y tampoco ha ejecutado acción alguna que genere un peligro inminente para los mismos».*

10. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Corporación Autónoma Regional del Quindío se opuso a todas las pretensiones planteadas por el actor, en primer lugar, porque existe otro mecanismo idóneo para atender los presuntos derechos vulnerados, como lo es la acción popular; y, en segundo, porque la Corporación no ha vulnerado ningún derecho fundamental del tutelante, por lo que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente, señaló que se aprobó el Acuerdo No. 004 del 16 de septiembre de 2016 para el manejo de la cuenca alta del río Quindío, el cual determinó que la capacidad de carga efectiva para el sendero Valle del Cocora – Páramo de Romerales era de 205 personal al día.

11. El Gerente General de las Empresas Públicas del Quindío S.A. E.S.P. rogó que se declare la improcedencia de la acción de tutela por no existir legitimación por pasiva, dado que la empresa no está realizando vulneración alguna a derechos fundamentales del accionante ni de la comunidad de Salento.

12. La jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo solicitó que negar la acción

constitucional, toda vez que no se evidencia afectación de las garantías fundamentales del accionante. Aunado a esto, mencionó que la implementación de un modelo turístico sostenible no se efectúa a través de esta acción constitucional, para ello, la Constitución Política dispone de mecanismos ordinarios de acceso a la justicia, como son las acciones de cumplimiento, populares y, eventualmente, de grupo para cuestionar los actos, hechos u operaciones administrativas de las entidades públicas.

13. El secretario de Salud del Departamento de Risaralda explicó que carece de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que son el municipio de Salento, el Departamento del Quindío y la Corporación Autónoma Regional del Quindío los llamados a responder las suplicas del promotor.

Asimismo, pidió que se ordene a las mencionadas entidades a cumplir con lo establecido en la Ley Estatutaria 1751 de 2015 y brindar protección a la integridad y salud de los habitantes del caso urbano, Valle del Cocora y la vereda Boquía del municipio de Salento.

14. La directora jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social hizo mención a las competencias legales de la cartera que representa, concluyendo que no tiene legitimación en la causa por pasiva, por lo cual solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela.

15. El alcalde municipal de Filandia hizo un pronunciamiento pormenorizado de los hechos del escrito tutelar y se opuso a sus pretensiones, en razón a que la

exigencia constitucional se predica de un territorio y de una administración totalmente diferente a su jurisdicción.

16. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Transporte petitionó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva, *«toda vez que esta cartera no ostenta funciones de regulación turística dentro del Municipio de Salento, tampoco tiene la función de inspección, vigilancia y control turística, por demás no tiene la función de autorizar aforos turísticos dentro de dicho Municipio, y finalmente esta entidad no ha sido requerida por la Alcaldía de Salento – Quindío, para la autorización del referido aforo»*. Adicionalmente, requirió que se considere la improcedente de la acción debido a que *«el accionante cuenta con un mecanismo alternativo como lo es el control automático – adelantado ante la Honorable Corte Constitucional, debido a que en su escrito relaciona una serie de inconformidades relacionadas a los decretos expedidos por el Gobierno Nacional»*.

17. La apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elevó como solicitud principal declarar improcedente la acción, por no cumplir con uno de los requisitos de procedibilidad ante la existencia de otros medios de defensa, como lo es la acción popular, y pidió que se desvincule al Ministerio por no haber vulnerado ni amenazado vulnerar los derechos invocados por el accionante.

Frente a quién es el legitimado para actuar por pasiva, mencionó que *«corresponde a la Corporación Autónoma Regional del Quindío –CRQ, adelantar las acciones tendientes a la adecuada administración los Distritos de Manejo Integrado Valle del Cocora, por lo tanto, a esa entidad, le asiste el deber de identificar la capacidad de carga del área protegida y en ese sentido permitir los índices de turismo que este resiste»*.

Aunado a lo anterior, manifestó que, teniendo en cuenta que el municipio de Salento se encuentra dentro del área de influencia del PNN Los Nevados, era conveniente tener en cuenta que, *«de conformidad con el artículo 1.1.2.1.1 del Decreto 1076 de 2015, a la unidad administrativa especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, le corresponde administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman. (...) En vista de lo anterior es dado afirmar que, de conformidad con lo establecido en la disposición normativa antes transcrita, la función de administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene como alcance lograr la protección de las áreas que pertenecen al Sistema, y, por tanto, corresponde a esa entidad pronunciarse respecto a los hechos de la demanda que versan sobre esta categoría ambiental».*

Finalmente, en tratándose de la petición hecha por el gestor, en el sentido de aplicar como precedente judicial lo decidido en sentencia T-622 de 2016, a través de la cual se reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, afirmó que *«debe aclararse que tal reconocimiento ha obedecido estrictamente a la protección de derechos fundamentales de una colectividad identificable, esto es, las comunidades étnicas, indígenas y tribales, quienes gozan de legitimidad para administrar y ejercer la tutela de manera independiente sobre sus territorios de acuerdo a sus costumbres y los recursos naturales que conforman su hábitat, alrededor del cual se desarrolla su cultura y relación ancestral».*

18. La jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior se opuso a la acción de tutela por no haberse vulnerado derecho fundamental alguno y por existir otro medio judicial para ventilar lo pedido.

19. La decana de la facultad de Ciencias Forenses de la Universidad del Tolima requirió su desvinculación del proceso, comoquiera que la institución no ha vulnerado

derecho fundamental alguno; sin embargo, afirmó que la apreciación realizada en el hecho noveno del escrito tutelar 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».**

20. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca -AUNAP solicitó se declare improcedente la tutela porque *«(i) ésta no procede contra derechos de carácter colectivos que tienen otro medio, el cual resulta idóneo, como lo es la acción popular, puesto que, al enmarcar situaciones que tienen que ver con actos administrativos, planes ambientales y diferentes comunidades, no puede ser invocado por una persona en particular, más cuando el derecho vulnerado apenas se encuentra en potencia y no ha sido conculcado; (ii) la acción de tutela no cumple con el requisito de un perjuicio inminente fácticamente probado; y (iii) se presenta incongruencia entre lo solicitado y las funciones propias de la entidad (AUNAP) vinculada».*

21. El Director General del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt pidió ser desvinculado del presente trámite debido a que *«las pretensiones del accionante rebasan las competencias de este Instituto, en tanto no es una autoridad ambiental con funciones sobre la regulación, control, gestión o afectación de los recursos naturales del país y es nuestro deber hacer prevalecer el principio general contemplado en el artículo 121 de la Constitución Política que a la letra dice: “Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas a las que le atribuye la constitución y la ley”».*

22. La apoderada de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT realizó una explicación de las

competencias de la entidad que representa, concluyendo que se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

23. La jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR manifestó que no se cumple con los requisitos exigidos para la procedencia de la acción de tutela en su contra, por falta de legitimación en la causa por pasiva. Adicionalmente, indicó que el interesado contaba con otro medio jurídico idóneo para lograr el fin perseguido. Por lo anterior, suplicó que se declare la improcedencia del amparo y, de manera subsidiaria, se denieguen todas las pretensiones frente a la ADR.

24. El representante legal de la Fiduciaria Colombiana de Comercio Exterior S.A. -FIDUCOLDEX, actuando como vocera del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- pidió su desvinculación del amparo por ausencia de legitimación en la causa por pasiva.

No obstante, indicó que en desarrollo de sus competencias aprobó el proyecto FNTP-227-2019, cuya finalidad es medir la carga turística en los municipios de Salento, Filandia, Quimbaya y La Tebaida. Señaló que al finalizar el proyecto se obtendrán los siguientes productos:

«a) Documento de instrumentos normativos de calidad ambiental y certificación ambiental de los parámetros más representativos, por cada uno de los municipios. b) Un inventario de equipamiento urbano, como producto y/o servicio turístico, por cada uno de los municipios. c) Documento con los flujos de visitantes del equipamiento urbano como producto y/o servicio turístico más representativo y visitado, para cada uno de los municipios. d) Documento en el que se determine y caracterice el estado de la oferta de los servicios conexos al turismo y su capacidad de absorción y cumplimiento de la oferta, a partir del flujo de turistas, por cada uno de los municipios. e) 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. f) Documento Informe final, que contenga un análisis, estrategias, recomendaciones y conclusiones de la identificación de la capacidad de carga turística de los municipios de Salento, Filandia, Quimbaya y la Tebaida».

25. La apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó *«denegar la presente acción (...) y excluir del trámite de la acción de Tutela que nos ocupa al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por ser claro que se configura la excepción de **FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**, por cuanto esta entidad (...) **NO** es competente para conocer de las pretensiones formuladas por la accionante, así como tampoco ha vulnerado ni amenazado vulnerar derecho fundamental alguno».*

26. La Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia rogó se declare la improcedencia de la tutela por no existir vulneración de ningún derecho fundamental.

Sin embargo, frente a los hechos indicó que *«se vienen realizando estudios de capacidad de carga desde el año 2016 para el Valle del Cocora y sus zonas de ingreso al PNN los Nevados (...) posteriormente adoptado mediante acuerdo 004 del consejo directivo de la CRQ». En seguidas líneas, señaló que «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”, (...) con la implementación de este proyecto se actualizó la capacidad de carga de algunos de los senderos que acceden al PNN los Nevados. (...) 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».*

Por último, en tratándose del ingreso de visitantes al PNN los nevados desde que comenzó la actual pandemia,

señaló que *«el área protegida fue cerrada para las actividades de turismo en todos los sectores; desde la fecha se ha adelantado la formulación del Programa de Reapertura con Bioseguridad para el PNN los Nevados, el cual plantea un modelo de reapertura gradual y por sectores donde se ha priorizado el mejoramiento de las condiciones de manejo del PNN, la aprobación de protocolos de bioseguridad y la articulación entre instituciones para ordenar la reapertura de las diferentes zonas del área protegida».*

27. En curso de la acción, los señores Vladimir Naranjo Ricaurte, estudiante de la maestría en filosofía de la Universidad de Caldas, Óscar Moreno Caro, el Personero Municipal de Salento, Quindío y la Defensoría del Pueblo Regional Quindío, coadyuvaron las pretensiones de la tutela.

III. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El *a quo* constitucional concedió parcialmente el amparo solicitado y, en consecuencia, declaró a la zona ambiental del Valle del Cocora del municipio de Salento, Quindío, como sujeto de derechos, ordenando a una serie de entidades que reanuden las mesas de trabajo a fin de actualizar y establecer un estudio técnico de capacidad de carga ambiental, su implementación y ejecución. Las demás suplicas fueron negadas.

Para arribar a tal decisión manifestó que la salvaguarda rogada *«se enmarca dentro de aquellas 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, (...) 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».

Igualmente, señaló que la petición del gestor se fundaba en tres pilares **«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».**

Frente a la primera concluyó, con base en las pruebas obrantes en el plenario, que el perjuicio irremediable que enfrenta la fauna y flora, en especial, la palma de cera - *ceroxylon quindiuense*-, era debido a la falta de aplicación del plan de manejo adoptado por la CAR de Quindío.

Adujo que, *«Dentro de la misma línea, (...) que a pesar de haber sido debidamente notificada la Alcaldía de Salento, Quindío., y habérsele 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».*

En relación con la segunda solicitud, indicó que se debe negar el ruego debido a que con base en lo dispuesto por el Decreto 1168 de 2020, los municipios de afectación alta

podrán limitar y solicitar el cierre de algunas actividades para realizar el aislamiento selectivo y focalizado.

En cuanto al último petitorio, recordó que el Tribunal Administrativo del Quindío, *a priori*, estableció la protección constitucional rogada, por ello, no le era dable volver a pronunciarse sobre el asunto.

IV. LA IMPUGNACIÓN

La impulsó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

En primer lugar, el apoderado de la UAE-PNNC indicó que discrepa del argumento del Despacho de vincular a la entidad en el trámite de tutela debido a que no tiene competencia legal o constitucional para desarrollar acciones en el Valle del Cocora. Argumentó que los responsables y competentes son las entidades territoriales y las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por tanto, solicitó *«REVOCAR la sentencia proferida el 18 de noviembre de 2020, por cuanto se encuentra plenamente demostrado que PNNC no tiene ninguna responsabilidad y competencia legal asignada para intervenir como responsable en la declaración de sujeto de derechos de la zona ambiental del Valle del Cocora, de tal manera solicitamos desvincular a PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA del cumplimiento del fallo de tutela»*.

En segundo lugar, la apoderada judicial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostuvo que disiente de la determinación adoptada por el *a quo* constitucional frente

a la aplicación de la sentencia T-622 de 2016 como precedente en la presente causa debido a que

«en esta sentencia, encuentra la Corte Constitucional el inminente perjuicio irremediable dada la problemática del Departamento del Chocó, como consecuencia del desarrollo de la actividad de minería ilegal a gran escala y sumado a ello, la crisis humanitaria reflejada en la Resolución 64 de 2014 de la Defensoría del Pueblo, que hace que sea procedente la tutela y en consecuencia la adopción de las medidas para el restablecimiento de los derechos de las comunidades accionantes y demás afectados por la misma situación, toda vez que, se logró demostrar esa conexidad entre los derechos fundamentales con los derechos colectivos. (...) En tal sentido, la protección del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional (T-622/16) a través de la acción de tutela, no obedece a un criterio autónomo de riesgo ambiental, sino que corresponde a la protección de derechos fundamentales de aquellas colectividades étnicamente diferenciadas que tienen una relación íntima, interdependiente y ancestral con sus territorios».

Finalmente, pidió que se desvincule al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debido a que las medidas adoptadas se toman con fundamento en las competencias que tienen otras entidades.

V. CONSIDERACIONES

1. En el *sub examine*, el actor pretende que se le protejan sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por no implementar un modelo de turismo sostenible en el municipio de Salento, lo que está generando un incremento exponencial de casos de Covid-19 en esta entidad territorial.

2. Empero, advierte esta Sala que la decisión del *a quo* habrá de ser revocada, por cuanto la acción constitucional carece de vocación de prosperidad, como entrará a analizarse.

3. Sobre el particular, debemos concentrarnos en las diferentes *interpretaciones finalistas*¹ con las cuales se ha extendido la calidad de “persona” a distintas entidades animadas e inanimadas.

Como se sabe, desde hace décadas, el vocablo “persona” ha sido objeto de un importante ensanchamiento. Más exactamente, se ha afincado un razonamiento por inducción seguido de deducción. De esta forma, dentro de la categoría jurídica de “persona” se han arropado múltiples entes (v.gr. parques, ríos, animales, etc.) para luego deducir una serie de principios generales.² El propósito, entre varios ejemplos, es bien claro: defender o proteger una entidad, cuerpo, zona de reserva, río, animal, etc. Desde luego, con el afincamiento de esta *interpretación finalista* se pretende superar el dogma jurídico: la extensión de la personalidad se ofrece desde una dinámica limitada y puntual. En últimas, “[c]uando una orden estatal impone deberes y responsabilidades a una persona jurídica y le confiere derechos subjetivos, regula la conducta de ciertos individuos sin designarlos.”³

En efecto, según lo manifestado *ut supra*, la jurisprudencia ha concedido, en diversas ocasiones, el *status* de sujeto de derechos a entidades de especial protección. Como ejemplo de lo anterior, se tienen los casos del Parque Nacional Natural los Nevados (CSJ STL10716-2020), del Río Atrato (CC T-622/2016), de la Amazonía (CSJ STC4360-

¹ Sobre la interpretación finalista véase a: Valencia Zea, Arturo y Ortiz Monsalve, Álvaro. Derecho Civil. Tomo I. Parte General y Personas. Ed. Temis, Bogotá 2000 p. 110 ss, Gény, François. Méthode d'Interpretation. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1932, Aubert, Jean-Luc. Introduction au Droit. Ed Armand Colin, Paris 1995 p. 119 ss.

² “El razonamiento por inducción seguido de deducción permite obtener un principio general de solución, para una categoría determinada de situaciones, que sólo fueron contempladas por el legislador como casos particulares.” Aubert, Jean-Luc. Introduction au Droit. Ed Armand Colin, Paris 1995 p. 121.

³ Kelsen, Hans. Teoría pura del derecho. Solar, Bogotá, 2019, p. 105.

En efecto, con la *personalidad* se vincula a un grupo específico o determinado de personas, G. Wicker. Les fictions juridiques. Contribution a l'analyse de l'acte juridique. LGDJ. 1997, no. 210 y ss.

2018 o la Vía Parque Isla Salamanca (CSJ STC3872-2020), entre otros.

Así las cosas, debe destacarse que las anteriores providencias mencionan como requisitos *sine qua non* para otorgar el amparo constitucional, los siguientes:

«I. La conexidad entre la vulneración de derechos colectivos y la violación a uno u otros de tipo primario, fundamental e individual, de modo que la trasgresión de los primeros ocasione contingentemente, la afectación de los segundos.

II. El actor debe ser la persona directamente afectada en su prerrogativa esencial, por virtud de la naturaleza subjetiva de los derechos fundamentales. Por supuesto, éstos también revisten un carácter objetivo.

III. El quebrantamiento del derecho fundamental no debe ser hipotético, sino plenamente probado en el decurso, o hallarse virtualmente amenazado, pues la regla 86 de la Carta dispone “(...) cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública (...)”.

IV. La orden judicial debe propender, ante todo, por restablecer las prerrogativas individuales, y no las colectivas propiamente consideradas, aun cuando éstas, implícitamente, se resguarden en la decisión. (Ver, entre otras: T-1451 de 200, SU-116 de 2001. T- 288 de 2007, T-659 de 2007 y T-601 de 2017» (STC4360-2018. 5 de abr. Rad, 2018-00319-01)

4. En este caso, las evidencias incorporadas por el promotor y las que fueron recibidas en el decurso de la acción refieren las siguientes situaciones y problemáticas:

4.1. Existe una problemática relevante por el posible desabastecimiento de agua de los municipios que dependen del río Quindío. En este punto, se observa que en el proyecto de *Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas en el Departamento del Quindío – Caracterización y evaluación de las cuencas de abastecimiento a partir de la aplicación de instrumentos cualitativo y cuantitativo unificados que permitan identificar la oferta de los servicios ecosistémicos*

presentes en las cuencas de abastecimiento de los acueductos del municipio de Salento, elaborado por la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío en septiembre de 2017⁴, se indicó que «el uso de tipo doméstico es la demanda que predomina en la cuenca alta del Río Quindío, presentándose con una alta vulnerabilidad. (...) El análisis de riesgo evidencia que la parte alta de la unidad hidrográfica río Quindío presenta alto potencial a sufrir crisis de desabastecimiento del recurso hídrico y el riesgo de reducción de la oferta es “alto” o “medio” indistintamente de que la condición hidrológica sea neutra o seca».

Esta situación es referida en los proyectos de *Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en la microcuenca tributaria del río Quindío – Quebrada San José* (diciembre 2019)⁵ y de *Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en las microcuencas tributarias del río Quindío - quebradas Cárdenas y Boquía* (julio 2019)⁶, en los cuales, además, se resalta que *«no se tiene considerada la demanda de agua para la prestación de servicios turísticos (restaurantes, cabañas con hospedaje, y camping, entre otros) en el sector de los restaurantes del Cocora».*

Por su parte, el documento *Oferta, Demanda Hídrica e Índice de Uso del Agua (IUA) de las Unidades Hidrográficas del Departamento del Quindío para el año 2019*⁷, elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ, concluye que *«en la unidad hidrográfica del río Quindío se presenta la mayor presión por uso del agua en el Departamento, ésta se clasifica*

⁴ Folios 22 y 23, archivo “1. Caracterización y evaluación de las cuencas de abastecimiento -Qda. Cruz Gorda y Bolivia (Salento).pdf” del expediente digital.

⁵ Folio 28, archivo “4. Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en las microcuencas Qda. San José.pdf” del expediente digital

⁶ Folio 36, archivo “3. Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en las microcuencas Qda. Cárdenas y Boquía.pdf” del expediente digital.

⁷ Ver en: a). Oferta, demanda hídrica e índice de uso 2020 - Google Drive Página 11.

como “MUY ALTA” (color rojo) en los meses de febrero - marzo y de junio a octubre de 2019, es decir que la mayor parte del año se presenta dicha condición y el resto de meses presenta una condición “ALTA” (Color Naranja)», lo que significa que la demanda es excesiva en relación con la oferta.

Adicionalmente, en relación con la calidad del agua, el trabajo citado *ut supra*⁸ resalta que:

«De acuerdo a los resultados de monitoreo de calidad y cantidad del agua en la unidad hidrográfica alta del río Quindío (Barrios et al., 2015), en la estación ubicada a mayor altitud (zona media del Valle de Cócora, a 2028 m de altitud, en la finca el Escobal), obtuvieron las siguientes conclusiones: El agua no cumple en época seca con los criterios de calidad para ser destinada para uso agrícola sin restricciones, ni uso recreativo con contacto primario y secundario debido a los niveles de coliformes totales presentes en el agua. En época húmeda no cumple para consumo humano y doméstico con sólo desinfección como tratamiento para su potabilización debido al pH».

Teniendo, por tanto, que adelantarse acciones enfiladas a corregir esta problemática.

4.2. Con ocasión de la pandemia por la que está atravesando actualmente la humanidad generada por el virus Covid-19, señaló el actor que durante la fase de aislamiento obligatorio únicamente hubo 7 casos de contagios en Salento, empero, a partir de la apertura económica, este número subió a 95. Las anteriores cifras fueron sustentadas con los reportes presentados por la Secretaría de Salud Departamental del Quindío⁹.

4.3. En lo atinente al flujo vehicular en el municipio de Salento y en el Valle del Cocora, la Cámara de Comercio de

⁸ Folio 37, archivo “3. Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en las microcuencas Qda. Cárdenas y Boquía.pdf” del expediente digital.

⁹ Ver: 1-Capturas de pantalla reportes Secretaria de Salud Departamental - Google Drive

Armenia y del Quindío emitió un documento intitulado *Observatorio de Turismo – Diciembre 2019 enero 2020*¹⁰, en el cual indicó que

“El flujo vehicular en el municipio de Salento fue el mayor dentro de los municipios estudiados durante la temporada. Principalmente, son dos los factores que explican este comportamiento, el primero es el posicionamiento que el municipio ha tenido como uno de los principales destinos turísticos a nivel nacional y el segundo la celebración de las fiestas aniversarias del municipio que tienen lugar durante los primeros días del mes de enero.

El día de mayor flujo vehicular en el municipio fue el 05 de enero de 2020 (6102 vehículos), fecha que para el año en curso se ubicó el día domingo que hace parte del puente festivo que coincide con las fiestas aniversarios del municipio, lo que explica el alto flujo de carros particulares y motos que ingresaron al municipio.

El flujo vehicular en el Valle de Cocora sigue una tendencia para los días estudiados en relación con los vehículos que ingresan al municipio. Según los datos estudiados, en promedio el 45% de los vehículos que ingresan al municipio de Salento también ingresan al valle de Cocora.

El día de mayor tránsito vehicular al Valle del Cocora fue el 4 de enero de 2020 con 2650 vehículos.

Al confrontar estos datos con las proyecciones de población realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE, que para el año 2018 estimaban una población de 7.578 habitantes en el municipio de Salento, se da cuenta que la población flotante que circula por estas vías en ciertos días casi supera a residentes del área. Esto representa un eventual peligro debido a que, de acuerdo con el Plan de Manejo del DRMI de la cuenca Alta del Río Quindío, elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío¹¹, la estimación de carga efectiva del sendero Valle del Cocora fue de estimada en 205 personas por día, no obstante, el flujo de vehículos permitiría colegir que no se está cumpliendo con este.

¹⁰ Ver: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1uEsBODirITZ-rK5OEKyHOQYSMyUp6LhV>

¹¹ Ver: CRQ. Senderos - Google Drive

4.4. Por su parte, en el *«Plan de conservación, manejo y uso sostenible de la Palma de Cera del Quindío (Ceroxylon Quindiuense), árbol nacional de Colombia»*¹², elaborado en el 2015 por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad Nacional de Colombia, se cita¹³ que, *«el turismo en Cocora ha crecido sin ninguna planeación y no ha tenido un papel relevante en la conservación de la especie, pues no se ha iniciado el reemplazo de las palmas que crecen en los potreros, la mayoría de las cuales desaparecerá en el transcurso del presente siglo sin dejar descendencia»*. Lo anterior, desencadenaría en otros problemas, toda vez que

*«Esta especie también provee refugio y alimento a una gran cantidad de animales, como el loro oreji amarillo (Ognorhynchus icterotis), este loro en peligro de extinción y casi exclusivo de las cordilleras colombianas, depende de esta palma, pues anida solo en los agujeros de sus troncos y se alimenta de sus frutos, esta relación es tan estrecha que, si la palma llegara a desaparecer, los loros también también lo harían. Los frutos de la palma de cera también son consumidos por otras aves como el tucan (Andigena hypoglauca), tucancito (Aulacorhynchus prasinus), cotorra (Hapalopsittaca amazónica y Hapalopsittaca fuertesi), mirlas (Turdus sp.), carriquí (Cyanocorax yncas), mamíferos como Danta de monte (Tapirus pinchaque), roedores (Rodentia), entre otros»*¹⁴.

Por tanto, se deben desarrollar acciones en pro de salvaguardar el árbol nacional para que, de esta forma, se protejan las especies que dependen de él.

4.5. Frente a la situación ambiental de la zona, el municipio de Salento reportó que para el monitoreo de los impactos del turismo, dispuesto por el artículo 14 del Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2019, se han realizado, con personal de apoyo, *«actividades de estudio, monitoreo y*

¹² Ver: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1qy2NnAiA2zw-pH8dWvFBUbzXwgcSBuii> Página 51.

¹³ Bernal & Sanín (2013)

¹⁴ Folio 55, archivo *“1. Caracterización y evaluación de las cuencas de abastecimiento -Qda. Cruz Gorda y Bolivia (Salento).pdf”* del expediente digital

vigilancia de los recursos naturales y los diferentes ecosistemas y de las actividades turísticas en el área del parque nacional natural los nevados y su área con función amortiguadora (valle de cócora) los cuales han venido realizando actividades de educación ambiental, así como de registros y monitoreo en las diferentes zonas y senderos del Valle de Cócora»¹⁵.

En relación con lo anterior, allegó un informe de los senderos del Parque Nacional de los Nevados y del Valle del Cocora (Quebradas Cárdenas y San José), en el cual evidenció que el *«flujo de turismo recibido en Valle de Cocora puede tener influencia negativa sobre la quebrada¹⁶ debido al aumento en la contaminación»* y que el turismo impacta *«las áreas de conservación, rondas hídricas y zonas de amortiguamiento, principalmente, en relación con la disposición inadecuada de residuos derivada de las diversas actividades desarrolladas, lo que puede verse reflejado en un aumento de la carga contaminante en afluentes; además, se pudo notar que dentro de la ronda hídrica de las quebradas ciertos procesos pueden aumentar el flujo de sedimentos hacia el cuerpo de agua, tales como el paso de grandes grupos de turistas y los paseos a caballo, lo que hace necesaria una regulación eficaz sobre estos puntos, con el fin de disminuir la presión que allí se ejerce»*.

También aportó un informe de la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental sobre las rondas hídricas de la vereda Cocora y del Parque Nacional los Nevados, de marzo de 2021, cuyas conclusiones fueron:

- «1. Las fuentes hídricas en las que se registraron los mayores impactos negativos, fueron en el cauce del río en el sector de La playa y en la quebrada cárdenas, ambos sitios presentan una alta erosión del suelo y diferentes intervenciones humanas directas sobre los ecosistemas.*
- 2. Durante las rondas hídricas, no se ha efectuado el cumplimiento de la normativa (decreto 2811 de 1974) exactamente en su artículo 83 que establece que las rondas hídricas protectoras deben tener*

¹⁵ Folio 3, archivo “Respuesta requerimiento probatorio Marzo 2021 Radicación No. 63001-22-14-000-2020-00089-01[17675]” del expediente digital.

¹⁶ Quebrada San José.

un aislamiento de un máximo de 30 metros de ancho a ambos lados del cauce sean ríos y lagos, teniendo en cuenta la declaratoria del valle de Cocora como zona de protección ambiental.

3. Es necesario realizar un trabajo continuo y articulado con los distintos entes de regulación ambiental del departamento para brindar las garantías de protección y manejo de las diferentes fuentes hídricas que benefician a la población humana y a los sistemas vivos que permanecen en los diferentes ecosistemas de la vereda Cocora.

4. Dadas las diferentes problemáticas encontradas en los recorridos, es necesario realizar un análisis químico a profundidad sobre la calidad del agua para determinar las consecuencias a futuro que se pueden llegar a obtener en la zona de estudio.

5. Se observó un adecuado nivel de conservación en las rondas hídricas de las partes altas de la Quebrada Cárdenas, sin impactos ambientales significativos que pudiesen perturbar de manera negativa y en la Quebrada San José se registró gran cantidad de basuras, lo que podría impactar de manera negativa la calidad del agua»¹⁷.

4.6. Por su parte, el Instituto Alexander Von Humboldt allegó un documento denominado *Estrategia de manejo y control de los circuitos ecoturísticos en el páramo Los Nevados concertada entre autoridades ambientales y otros actores sociales e institucionales*, realizado por la Fundación Ecológica las Mellizas, entre 2017 y 2018, desarrollado con apoyo financiero de la Unión Europea, que frente al área hidrográfica del Río Quindío, microcuencas Santa Isabel, San José y Cárdenas indicó que *«no se tiene considerada la demanda de agua para la prestación de servicios turísticos (restaurantes, cabañas con hospedaje, y camping, entre otros) en el sector de los restaurantes de Cocora»*; además identificó que algunos predios de la zona no cuentan con tratamiento de aguas residuales y que no se tiene considerada y evaluada la contaminación a las fuentes hídricas, entre otras situaciones socioambientales.

El estudio señala que *«La zona alta del Valle de Cocora, sector sur y área de influencia del PNN Los Nevados cuenta con suficientes instrumentos de ordenamiento y normatividad vigentes y acordes con*

¹⁷ Ver: e. MONITOREOS REALIZADOS - Google Drive Folio 15, archivo *“informe final rondas hídricas”*.

las condiciones y características de la zona, que permitirían ordenar y controlar las actividades turísticas y recreativas que allí se realizan; sin embargo, se evidencia falta de gobernabilidad y articulación institucional entre las entidades con función y competencia para su cumplimiento».

5. Lo anterior, vislumbra una serie de situaciones que afectan el medio ambiente, en especial, en las fuentes hídricas, sin embargo, las mismas no evidencian impactos en los derechos fundamentales de las personas.

5.1. En efecto, del decurso procesal, se observa que no es procedente el presente amparo, toda vez que el actor no demostró la conexidad entre la vulneración del derecho colectivo al medio ambiente y la violación de los derechos fundamentales a la salud, la vida, la dignidad o al mínimo vital.

A esta conclusión se arriba toda vez que del escrito genitor se desprende que la supuesta vulneración de derechos fundamentales se da con ocasión del aumento de casos de COVID en el municipio desde la reapertura económica y por la contaminación y sobreexplotación de los recursos hídricos ocasionada por el turismo.

5.2. En tratándose del primero argumento, resulta imperioso señalar que no existe prueba alguna que permita observar el nexo de causalidad entre el aumento de casos positivos del Sars-Cov-2 y la fase de aislamiento inteligente, pues si bien es cierto que existe probabilidad de que haya habido un mayor contagio por la llegada de turistas, no es tampoco descartable que este haya acontecido por la salida de los residentes o locales a otras ciudades o por el relacionamiento mismo entre las personas que habitan en la

zona, siendo además pertinente mencionar que la pandemia es una situación que se afronta no solo a nivel nacional sino mundial y frente a la cual las autoridades competentes han adoptado y pueden adoptar las medidas pertinentes para su prevención, sin que para ello se requiera una orden judicial en sede de tutela, en las condiciones en que aquí se solicita.

5.3. Por otro lado, en lo relacionado con la sobreexplotación y contaminación de las fuentes hídricas ubicadas en la jurisdicción del Valle del Cocora, referidos en algunos de los elementos de juicio aportados al proceso, además de reiterarse que no se allegó prueba sobre la afectación a los derechos fundamentales individuales, se debe indicar que, en providencia de 20 de noviembre de 2020, la Sección Primera del **Consejo de Estado**¹⁸ adoptó medidas que propenden por la protección reclamada, pues si bien no declaró el río como sujeto de derechos, sí dispuso su protección en razón a que *«existe una necesidad de acción interinstitucional coordinada entre las autoridades ambientales, las entidades territoriales y los prestadores del servicio vinculados, contexto que condujo al a quo a adoptar una orden de gestión que, como se explicó resultaba improcedente. Sin embargo, en virtud de dicha insuficiencia, mal haría la Sala en revocar la decisión sin fijar un mecanismo alternativo que fomente el logro de los fines pretendidos»*. Con base en ello, resolvió ordenar a las entidades condenadas que protejan, conserven, mantengan y restauren la cuenca del río Quindío y sus afluentes, desde su nacimiento hasta su desembocadura.

Lo anterior resulta relevante frente a lo pretendido, toda vez que el río Quindío y sus afluentes son las fuentes hídricas que atraviesan el Valle del Cocora, mismos cuerpos de agua

¹⁸ Radicado No. 63001-23-33-000-2019-00024-01

que el actor manifiesta están siendo sobreexplotados, generando de esta forma un desabastecimiento del líquido en la población de Salento, y sobre los cuales se evidenciaron situaciones de riesgo en este trámite, pues respecto de ellos ya se han adoptado medidas de protección, de manera que lo solicitado resulta improcedente.

5.4. En ese orden de ideas, no se encuentra demostrada la vulneración de un derecho fundamental en conexidad con el medio ambiente, como tampoco un peligro inminente que imponga actuar de manera transitoria para evitar el daño irreversible sobre los derechos fundamentales de la comunidad que permita activar este mecanismo excepcional.

Frente a lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado que:

«si el actor no alcanza a demostrar alguna concordancia entre el derecho colectivo invocado y algún postulado fundamental subjetivo, el juez constitucional tiene la obligación de declarar improcedente el amparo, porque se estaría desnaturalizando el propósito para el cual fue instituida la acción de tutela, que no es otro que garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales (art. 86, CP).

Desde sus primeras decisiones, la Corte Constitucional ha sostenido que la tutela no procede para defender exclusivamente derechos colectivos. Por ejemplo, en la sentencia T-254 de 1993, la Sala Segunda de Revisión dijo que una acción de tutela impetrada por un número plural de personas era improcedente, porque sólo se pretendía la garantía del derecho colectivo al medio ambiente sano. A juicio de la Corte:

“[e]s indudable que el bien jurídico particularmente afectado con los hechos denunciados, es el derecho a gozar de un ambiente sano, que consagra el artículo 79 y protege el artículo 88 de la Carta Política. Esta última norma advierte que las acciones populares tienen como misión la defensa de los derechos colectivos, entre [e]llos, el del ambiente. En estas condiciones, la acción judicial procedente, no podía ser la de tutela, porque el derecho real o presuntamente vulnerado no tiene la naturaleza de derecho fundamental, sino colectivo o difuso”.

Esta doctrina jurisprudencial ha sido aplicada por la Corte Constitucional en múltiples oportunidades. En las sentencias

T1451 de 2000, T-990 de 2002 y T-049 de 2008, los accionantes reclamaban la protección de derechos colectivos mediante tutela sin demostrar la afectación de bienes fundamentales subjetivos. La Corte, en todos ellos, reiteró la regla arriba mencionada y declaró improcedentes las acciones de tutela. Particularmente, en la sentencia T-1451 de 2000, al estudiar el caso de unas personas que reclamaban la defensa de los derechos a la salud pública y el medio ambiente sano por un problema de aguas servidas, la Sala Tercera de Revisión sostuvo que:

“(…) al no cumplirse, en este caso, uno de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela cuando de vulneración de derechos colectivos se trate, como lo es demostrar la afectación directa y real de un derecho fundamental de quien hace uso de este mecanismo subsidiario de protección, la acción de tutela ha debido denegarse por los jueces que conocieron de ella e indicar a los actores que contaban con una vía judicial alterna igualmente efectiva para lograr la satisfacción de sus derechos, cual es la acción popular regulada por la ley 472 de 1998…”

3.1.2. Bajo estas condiciones, la Sala puede afirmar que los jueces de tutela deben declarar improcedentes las acciones formuladas exclusivamente para la defensa de intereses colectivos, si no se demuestra que existe un vínculo con un derecho fundamental individual, el cual no puede ser hipotético, sino que debe estar realmente probado en el expediente. Esto es así no sólo porque la doctrina constitucional lo ha sostenido de manera pacífica, sino especialmente porque se evita que mediante un proceso sumario se tramiten pretensiones que requieren fases procesales más complejas, idóneas para garantizar la protección de los intereses difusos en la sociedad. En últimas, lo que se busca es asignar a los derechos constitucionales sus respectivas acciones de defensa, con etapas y principios procesales específicos que se ajusten a las necesidades de protección (CC T-065/13)» (Citado en STC3706-2020, 10 de jun. Rad, 2020-00514-01)

De otro lado, esta Sala ha determinado en asuntos semejantes que:

«(…) no se configura un perjuicio irremediable que permita conceder de manera transitoria el auxilio invocado, al no estar probados los presupuestos de inminencia, gravedad y urgencia, propios del mismo, pues la reclamante no especificó, en concreto, en qué consiste la amenaza ocasionada al medio ambiente del parque Tayrona, sector de Bahía Concha, por los bienes cuyo dominio no se extinguió en el decurso censurado.

De cualquier manera, de existir un posible menoscabo a derechos colectivos, no se aprecia valladar para que la impulsora adelante una acción popular en defensa del medio ambiente y patrimonio ecológico sobre esa zona en particular» (CSJ, STC10083-2019, 30 jul., rad. 2019-01091-01).

5.5. No obstante no estar demostrada la conexidad de los perjuicios de los derechos fundamentales frente a la afectación del derecho colectivo, ello no quiere decir que éste no se deba proteger, solo que debe hacerse a través de la vía idónea, pues las situaciones y necesidades alegadas y referidas en este trámite, derivadas, en parte, de las actividades del turismo, que pueden tener incidencia en uno o en varios derechos colectivos, deben ser objeto de debate mediante la acción popular. En un caso de similares contornos, la Corte Constitucional consideró, al resolver la revisión del amparo que buscaba declarar sujeto de derechos al Río Pasto, que:

«la Sala no pasa por alto el hecho de que existe un problema generalizado derivado de la contaminación del río Pasto, pese a que se han diseñado políticas públicas del municipio para mejorar sus condiciones, persiste la contaminación. Sin embargo, ello no es suficiente para dar por acreditada la existencia de una amenaza real y singular a los derechos fundamentales del accionante, que sirva de base para habilitar el estudio del caso por parte del juez de tutela desplazando al popular, en un asunto que por las características y magnitud de los hechos debe ser resuelto a través de una acción de esa naturaleza, donde la autoridad judicial cuenta con los poderes suficientes para decretar las medidas cautelares necesarias para detener e, incluso, conjurar el daño, así como con una amplia potestad en materia probatoria para debatir, sustentar y emitir las órdenes necesarias para conjurar el eventual daño ambiental de la cuestión bajo estudio.

Así las cosas, estima la Sala que la cuestión advertida debe ser examinada a través del mecanismo principal, pues resulta insuficiente señalar la vulneración del derecho colectivo para derivar de este la afectación manifiesta a uno de índole iusfundamental, como se explicó, de las pruebas recaudadas se extrae una eventual infracción de la garantía al medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado por la contaminación del río, empero, no hay evidencia cierta de que exista una violación directa y urgente a los derechos a la salud y a la vida del accionante que exija la actuación del juez de tutela.

En consecuencia, los hechos, pretensiones y hallazgos encontrados en el caso bajo examen no están encaminados a obtener la protección de los derechos fundamentales individuales del señor Raúl Mario Camacho Guerrero, sino a la superación del problema ambiental del río Pasto, por lo que no se satisface este presupuesto...

Además de lo expuesto, es preciso señalar que en el presente caso tampoco se está en presencia de un perjuicio irremediable que torne procedente la petición de amparo¹⁹, pues en reiteradas oportunidades esta Corporación ha afirmado que este se presente “cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen”²⁰.

En tal sentido, este Tribunal ha establecido que para que se configure el perjuicio irremediable, este debe ser²¹: “(i) inminente, es decir, por estar próximo a ocurrir; (ii) grave, por dañar o menoscabar material o moralmente el haber jurídico de la persona en un grado relevante; (iii) urgente, que requiera medidas urgentes para conjurarlo; y (iv) que la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar el adecuado restablecimiento del orden social justo en toda su integridad”.²²

Revisado el asunto sub examine, concluye la Corte que si bien podría existir una eventual afectación a los derechos fundamentales de la comunidad -la cual debe ser determinada por el juez popular en ejercicio de los amplios poderes en materia probatoria-, lo cierto es que en este proceso no se encuentran acreditados los elementos de inminencia y gravedad del daño que justifiquen la adopción urgente e impostergable de medidas tendientes a intervenir dicha situación, a efecto de evitar un perjuicio irremediable.

Sobre la base de lo expuesto la Corte concluye que en el presente caso no se desvirtuaron los criterios de eficacia de la acción popular ni se satisfacen los presupuestos materiales de procedencia del recurso de amparo, ya que el actor no ha activado el mecanismo principal, no se evidenció la vulneración de un derecho fundamental independiente del derecho colectivo ni se verificó la existencia de un daño irreparable que debiera ser conjurado de forma inmediata y transitoria» (Sentencia T-196/19).

Por tanto, resulta claro que el medio idóneo para proteger la salvaguarda rogada es la acción popular, reseñada en el artículo 88 de la Constitución Política el cual establece que «la ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de

¹⁹ Sentencias T-328 de 2017, T-440 de 2014, T-884 de 2013, T-597 de 2013, T-761 de 2010, T-098 de 2010, T-400 de 2009.

²⁰ Sentencia T-634 de 2006.

²¹ Sentencias T-326 de 2013.

²² Sentencias T-328 de 2017, T-131 de 2011, T-537 de 2011

similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares».

6. Lo discurrido implica que esta acción constitucional no pueda prosperar con respecto a los pedimentos formulados por el promotor, toda vez que no se han agotado los mecanismos ordinarios dispuestos por el ordenamiento para obtener del aparato judicial el pronunciamiento deseado. Por consiguiente, la salvaguarda implorada no cumple con el requisito de *subsidiariedad*. Al respecto, esta Sala ha reiterado que:

«[e]ste mecanismo, por lo excepcional, amén de su naturaleza subsidiaria, no deviene como un recurso alterno o suplementario y su invocación resulta legítima en la medida en que el afectado no cuente con recursos legales para evitar la vulneración de la que se duele. Contrario a ello, esto es, si existen tales medios surge inane la utilización de la tutela; consecuencia similar emerge cuando el interesado teniendo dichos recursos los ha menospreciado o no ha hecho uso de ellos, dado que en tal hipótesis culmina invocando su propia negligencia o incuria, lo que no es permitido y menos a través de la acción constitucional que ocupa la atención de la Sala» (CSJ STC7966-2018, reiterado en STC10541-2018 y en reiterada en CSJ STC2799-2020, Mar. 12 de 2020. Rad. 2020-00627-00).

7. Por otro lado, debe advertirse que la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío en conjunto con FONTUR están realizando el proyecto FNTC 201-2019, que tiene como objetivo *«desarrollar estudios de medición de carga turística, en hasta cuatro municipios del departamento del Quindío»*. Pues bien, del avance del trabajo enviado por las entidades²³, se vislumbra que entre los entregables finales se encuentra un documento que contendrá un análisis, estrategias, recomendaciones y conclusiones de la identificación de la capacidad de carga

²³ Folios 1-21, archivo *“informe de avance.pdf”* del expediente digital.

turística en el Valle del Cocora, por tanto, queda demostrado que una de las solicitudes del gestor ya está siendo resuelta.

7.1. Igualmente, el municipio de Salento informó que *«viene trabajando en la construcción y actualización del nuevo Plan Estratégico de Turismo y Política Pública de Turismo Sostenible, que van articulados con la nueva Ley de Turismo (Ley 2068 de 2020) y el Plan Departamental de Turismo (...); respecto a este último (Plan Departamental de Turismo), se tiene programado para el día jueves 18 de marzo de 2021, mesa de trabajo con la Secretaría de Comercio, Industria y Turismo de la Gobernación del Quindío, alcaldía Municipal y empresarios del municipio para la actualización del Plan Departamental²⁴»*.

7.2. De otro lado, se identificó que desde 2018, el municipio ha adelantado gestiones para el fortalecimiento del ente territorial como destino turístico, tales como el cumplimiento de los lineamientos técnicos contemplados en la norma técnica NTS-TS 001-1 (2014) de Sostenibilidad Turística, cuya certificación fue renovada el 16 de diciembre el año anterior²⁵.

Lo anterior representa un avance relevante, toda vez que para lograr dicha acreditación se exigen una serie de requisitos en el componente ambiental, como lo son *«10.1.1. Protección de la biodiversidad; 10.1.2. Apoyo a programas de protección y uso sostenible de la biodiversidad; 10.1.3. Áreas protegidas y ecosistemas estratégicos; 10.1.4. Gestión del agua; 10.1.5. Gestión de la energía; 10.1.6. Uso de productos químicos; 10.1.7. Gestión y manejo de residuos; 10.1.8. Manejo de la contaminación atmosférica auditiva y visual; 10.1.9. Gestión de la emisión de gases efecto invernadero;*

²⁴ Folios 1 y 2, archivo “Respuesta requerimiento probatorio Marzo 2021 Radicación No. 63001-22-14-000-2020-00089-01[17675].

²⁵ Ver: c.CERTIFICACION - Google Drive Folio 1, archivo “CT-CER587919”.

10.1.10. *Gestión de emisión de sustancias agotadoras de la capa de ozono; y, 10.1.11. Manejo de otros impactos ambientales*»²⁶.

7.3. En cuanto a la implementación del Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2019, por medio del cual se reglamentó la zonificación de las actividades de turismo de naturaleza en la parte alta del Valle del Cocora, el municipio indicó que en 2020 se realizaron mesas de trabajo de verificación, el 2 de julio, el 10 de septiembre, el 8 y el 16 de octubre de 2020, y un «operativo de control en el valle de cócora con el acompañamiento de la Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ, DIAN, Policía de Turismo, Gobernación del Quindío, Parques Nacionales, Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío y diferentes dependencias de la Administración Municipal, en la cual se hizo revisión de documentos a 14 establecimientos comerciales, dejando como resultado 1 cierre por incumplimiento de la normatividad legal contemplada en el Código de Policía»²⁷.

De manera que frente a la problemática o necesidades evidenciadas por la alta afluencia de turismo se han venido adoptando distintas acciones.

8. Ahora bien, el hecho de que el presente amparo no sea procedente por esta vía, por no haber sido demostrado la conexión entre el derecho colectivo al medio ambiente sano y los derechos fundamentales a la salud, la vida, el mínimo vital y la dignidad humana, no quiere decir que no existan perjuicios que afectan al Valle del Cocora, frente a lo cual las autoridades deben adoptar medidas urgentes.

²⁶ Ver: c.CERTIFICACION - Google Drive Folios 24-33, archivo “Informe nts ts 001- Salento- 2020 v2”.

²⁷ Folio 2, archivo “Respuesta requerimiento probatorio Marzo 2021 Radicación No. 63001-22-14-000-2020-00089-01[17675]” del expediente digital.

En esos términos, en un asunto similar, esta Corporación sostuvo

«Por consiguiente, en consonancia con la prueba que se aportó, se revocará la decisión del juez constitucional de primer grado y se negará la tutela, aunque se advierte que, de haberse constatado una afectación real del ecosistema, la decisión sería distinta.

Ahora, la Sala no puede perder de vista que la obligación de las autoridades ambientales y de los demás intervinientes en la acción de amparo constitucional es continuar con la expedición y ejecución de políticas públicas que permitan la protección integral del Parque Nacional Natural Las Hermosas –Gloria Valencia de Castaño-, deber que no es de medio sino de resultado, pues es imperativo no solo conservar el estado positivo de cosas en aquel ecosistema sino evitar que se presenten acciones humanas que amenacen o deterioren el parque. Además, garantizar las condiciones para que continúe desplegando su potencial biodiverso de manera estable e indefinida» (STL510 del 15 de enero de 2021).

Por lo anterior, se considera necesario exhortar a la Alcaldía de Salento, la Gobernación del Quindío y la Corporación Autónoma Regional del Quindío 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 continúen con la mesa de trabajo encabezada por el gobernador del Quindío y el alcalde de Salento para que establezcan el estudio técnico de capacidad de carga ambiental del Valle del Cocora, su implementación y ejecución.

9. Hechas las anteriores precisiones, se revocará el fallo impugnado.

VI. DECISIÓN

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

PRIMERO: REVOCAR el fallo de fecha y procedencia anotadas. En su lugar, **DECLARAR IMPROCEDENTE** el amparo conforme a las razones expuestas.

SEGUNDO: EXHORTAR a la Alcaldía de Salento, Gobernación del Quindío y la Corporación Autónoma Regional del Quindío 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 continúen con la mesa de trabajo encabezada por la Gobernación del Quindío y la Alcaldía de Salento para que establezcan el estudio técnico de capacidad de carga ambiental del Valle del Cocora, su implementación y ejecución.

TERCERO: Comuníquese por medio idóneo lo aquí resuelto a las partes y oportunamente remítanse las presentes diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FRANCISCO TERNERÁ BARRIOS
Presidente de Sala




ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO
Magistrado



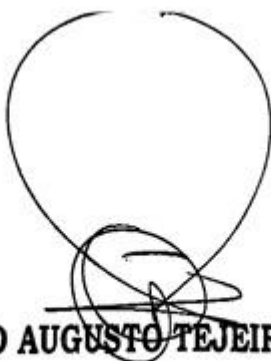
HILDA GONZÁLEZ NEIRA
Magistrada



AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado
Con Salvamento de Voto



LUIS ALONSO RICO PUERTA
Magistrado



OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE
MAGISTRADO



LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado

Con Salvamento Voto



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
SALVAMENTO DE VOTO

STC3638-2021

Radicación n.º 63001-22-14-000-2020-00089-01

1. Disentimos de la decisión de la mayoría de la Sala, pues, en el presente asunto, se abría paso el amparo exigido por Jaime Hernán Arias García, presidente del Concejo Municipal de Salento (Quindío), coadyuvado por Vladimir Naranjo Ricaurte, el Personero Municipal de Salento y la Defensoría del Pueblo; en consecuencia, ha debido ratificarse la determinación del *a quo* constitucional, en el sentido de declarar al Valle de Cocora sujeto de derechos, y revisar los mandatos allí impartidos, en aras de establecer las medidas necesarias para evitar la amenaza y lesión a las garantías sustanciales invocadas.

2. Se memora, los promotores pretendieron la protección del medio ambiente del Valle del Cocora, de sus cuencas hídricas y sus zonas forestales -hogar de la Palma de Cera y la fauna silvestre que vive en ella y se alimenta de sus frutos- y la adopción de medidas concretas, pues el deterioro de ese ecosistema, aseguraron, afecta, entre otros, los derechos fundamentales al “*agua*”, vida, salud, mínimo vital de todos los habitantes de la región.

Relataron, en síntesis, que la amplia afluencia de turistas ha traído consigo el deterioro de los recursos naturales, contaminación por basuras y auditiva, y la tala de bosques por parte de los campistas. Sustentaron tales asertos en distintos documentos emitidos por entidades públicas, relativos a estudios sobre la situación expuesta.

Agregaron que, si bien la emergencia causada por la Covid-19 permitió, inicialmente, decretar el asilamiento obligatorio, manejándose con ello la crisis, con posterioridad siguió el flujo masivo de turistas, sin que el Gobierno Nacional regulara el aforo para controlar la movilidad y el acceso, situación que, esgrimen, viene suscitando, en Salento, una alta ocupación hospitalaria, por cuenta del virus.

3. Aunque, en primera instancia, se concedió la protección, reconociéndose al Valle de Cocora como sujeto de derechos y disponiéndose la reanudación de mesas de trabajo a fin de actualizar y establecer un estudio técnico de capacidad de carga ambiental, su implementación y ejecución; esta Sala, en la providencia de la cual nos apartamos, revocó esa determinación para denegar la salvaguarda por improcedente y “*exhortar*” a los accionados para que continuaran con dichas “(...) *mesas de trabajo, encabezada[s] por el gobernador del Quindío y el alcalde de Salento (...)*”.

Tal decisión se fundó, particularmente, en la inviabilidad del auxilio, al contarse con la acción popular para la defensa del medio ambiente sano como derecho colectivo, lo cual evidenciaba el incumplimiento del presupuesto de

subsidiariedad. Se afirmó, además, la inexistencia de prueba de la conexidad de dicho derecho con las prerrogativas superlativas invocadas por la parte actora; por lo cual, se anotó, resultaba inviable, en esta sede, el reconocimiento del Valle de Cocora como sujeto de derechos.

En torno a las directrices solicitadas para prevenir el contagio por la Covid-19, se indicó que ello, además de no estar ligado, probatoriamente, al turismo, no requería de una orden de tutela, por cuanto las alcaldías de la región pueden tomar las decisiones pertinentes para conjurar tal problemática; y, sobre lo concerniente al Río Quindío y sus afluentes, la Sala destacó la inviabilidad de emitir determinaciones sobre su protección, por cuanto en la sentencia de 20 de noviembre de 2020, dictada por la Sección Primera del Consejo de Estado, ya se habían proferido decisiones al respecto.

4. Nuestros motivos de disenso están relacionados con la procedencia del amparo demandado frente al derecho al medio ambiente sano y, con ello, al respecto de las prerrogativas fundamentales actualmente lesionadas y amenazadas; asimismo, ha debido mantenerse la declaración del Valle del Cocora como sujeto de derechos -como lo resolvió el *quo* constitucional- y proceder a la verificación de acciones concretas para conjurar la problemática descrita por la parte actora.

5. Aunque, por regla general, este auxilio no procede para el amparo de los derechos e intereses colectivos, pues el mismo se concibió como mecanismo idóneo de protección de las

prerrogativas fundamentales, por cuanto aquellos, según lo prevé el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, se defienden a través de las acciones populares, excepcionalmente, la jurisprudencia constitucional ha establecido la procedencia del resguardo cuando el menoscabo de intereses grupales infringe, consecuentemente, garantías individuales. Dicho en otras palabras, en el juicio de tutela debe demostrarse¹:

- (i) La conexidad entre la vulneración de derechos colectivos y la violación a uno u otros de tipo primario, fundamental e individual, de modo que la transgresión de los primeros ocasione contiguamente, la afectación de los segundos.
- (ii) El actor debe ser la persona directamente afectada en su prerrogativa esencial, por virtud de la naturaleza subjetiva de los derechos fundamentales. Por supuesto, éstos también revisten un carácter objetivo.
- (iii) El quebrantamiento del derecho fundamental no debe ser hipotético, sino plenamente probado en el decurso, o hallarse virtualmente amenazado, pues la regla 86 de la Carta dispone “(...) *cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública (...)*”.
- (iv) La orden judicial debe propender, ante todo, por restablecer las prerrogativas individuales, y no las colectivas propiamente consideradas, aun cuando éstas, implícitamente, se resguarden en la decisión.

¹ Ver entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-1451 de 200, SU-116 de 2001, T-288 de 2007, T-659 de 2007 y T-601 de 2017.

A la luz de lo descrito, se resalta, la protección del medio ambiente apareja intrínsecamente la salvaguarda de garantías individuales *supralegales*, de esta manera, adquiere por “*conexidad*” la calidad de fundamental, tornando procedente en forma prelativa el ruego tuitivo, no obstante, la pertinencia de la acción popular, por cuanto, de una parte, resultan urgentes e inmediatas las medidas a adoptar para evitar la conculcación de preceptos de rango constitucional, directos y conexos, y, por la otra, en la práctica resulta problemático delimitar el ámbito de aplicación de los dos instrumentos, ponderación en la cual deben primar los derechos fundamentales.

Sobre el tema la Corte Constitucional ha definido:

“(...) [E]n principio, y por regla general, la acción de tutela no es procedente para la protección de derechos e intereses colectivos. La correlación entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos, cuya titularidad radica en cualquier ciudadano, permite que en ocasiones se utilice la acción de tutela para buscar la protección de derechos colectivos. Para la Corte, este evento resulta comprensible cuando la afectación del derecho colectivo también implica la del derecho fundamental, relación de conexidad a partir de la cual la jurisprudencia ha declarado procedente la acción de tutela (...)”.

“(...) Debe recalcar que la acción de tutela y la acción popular tienen puntos en común, como la protección de un derecho constitucional (individual o colectivo) producto de la amenaza o vulneración por parte de una autoridad pública o particular y, más cercano aún, la de prevenir la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En cuanto a este último punto, la jurisprudencia ha sido extensa, estableciendo que la acción de tutela procede, a pesar de la existencia de otros mecanismos de protección, para evitar la ocurrencia de un perjuicio, es decir, se reviste de carácter preventivo. Asimismo, la acción popular tiene una naturaleza preventiva, lo que significa que “su ejercicio o promoción judicial no está supeditado o condicionado a que exista un daño o perjuicio de los derechos e intereses que se buscan proteger. Es suficiente que se presente la amenaza o el riesgo que se produzca el daño, para que pueda

activarse el mecanismo de la acción popular”. En tal sentido, podemos decir que cuando en un caso existe una estrecha relación entre derechos colectivos y derechos individuales considerados fundamentales, la acción de tutela es procedente dada la imposibilidad en la mayoría de los casos de separar los ámbitos de protección de los dos grupos de derechos (...)”².

El anterior criterio ha sido acogido por esta Sala en sentencias STC 7630 de nueve (9) de junio de 2016, STC 9813 de diecinueve (19) de julio de 2016, y STC 15985 de tres (3) de octubre de 2017, en donde al ponderar la situación fáctica y la probatoria, concluyó la procedencia de la acción de tutela frente a la vulneración 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*”³.

En virtud de lo discurredo, puede predicarse, los derechos fundamentales de la vida, salud, el mínimo vital y la dignidad humana están ligados sustancialmente y determinados por el entorno y el ecosistema. Sin ambiente sano los sujetos de derecho y los seres sintientes en general no podremos sobrevivir, ni mucho menos resguardar esos derechos, para nuestros hijos ni para las generaciones venideras. Tampoco podrá garantizarse la existencia de la familia, de la sociedad o del propio Estado.

El deterioro creciente del medio ambiente es atentado grave para la vida actual y venidera y de todos los otros derechos fundamentales; además, agota paulatinamente la vida

² Corte Constitucional, sentencia T- 362 de 2014.

³ STC 7630 de nueve (9) de junio de 2016.

y todos los derechos conexos con ella. 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.

Con todo, hoy es indiscutible, el derecho al ambiente sano es un derecho fundamental directamente y en sí mismo, lo es en su esencialidad y sustancialidad, al estar ligado con la propia existencia presente de cada ser humano, en particular, pero también en general, para todas las generaciones presentes y todas las generaciones futuras, que están por llegar, y frente a las cuales todos somos corresponsables. El juez del Estado Constitucional y social de derecho no se puede desligar, jamás de la obligación de protegerlo y reivindicarlo.

Sobre la naturaleza jurídica de los derechos relativos al ambiente, ha expresado la Corte Constitucional que son de estirpe fundamental y colectiva:

“(...) [L]a defensa del medio ambiente sano constituye un (...) [b]ien jurídico constitucional que presenta una triple dimensión, toda vez que: es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores) (...)”⁴ (se destaca).

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-449 de 2015, reiterada en el fallo C-389 de 2016.

Por lo tanto, en este caso está suficientemente demostrada la procedencia excepcional de la tutela para resolver de fondo la problemática planteada, porque se reúnen los supuestos jurisprudenciales para ello, dada la conexidad del ambiente con derechos *iusfundamentales*.

5.1. Por múltiples causas simultáneas, derivadas, conexas o aisladas que impactan el ecosistema negativamente, las cuestiones ambientales ocupan un lugar preponderante en la agenda internacional, no sólo de científicos e investigadores, sino también de políticos, de la gente del común y, como no podía ser de otra manera, de los jueces y abogados. Día a día abundan las múltiples noticias, los artículos e informes de diferentes estamentos, poniendo presente la variación gravísima de las condiciones naturales del planeta. Hay amenaza creciente, inclusive, a la posibilidad de existencia del ser humano.

Esos inminentes peligros se hacen evidentes en fenómenos tales como el aumento excesivo de las temperaturas, el deshielo de los polos, la extinción masiva de especies animales y vegetales o la ocurrencia cada vez más frecuente de eventos meteorológicos y desastres por fuera de los márgenes anteriormente considerados normales. Hay inusitadas e imprevistas temporadas de lluvia, permanentes sequías, huracanes o tornados destructores, fuertes e impredecibles, maremotos, desecamientos de ríos, desaparición creciente de especies, etc.

Los ecosistemas están expuestos a situaciones muy extremas que impiden su subsistencia; ello trae consigo un

agotamiento de los recursos naturales, sean o no renovables. Nos enfrentamos a i) una ascendente dificultad para obtener los medios indispensables de subsistencia para la población mundial; y ii) a la contaminación y mutación de nuestro entorno por la colonización irracional de bosques y ampliación de las fronteras urbanas, agrícolas, industriales y extractivas que aumentan la deforestación.

La humanidad es la principal responsable de este escenario, su posición hegemónica planetaria llevó a la adopción de un modelo antropocéntrico y egoísta, cuyos rasgos característicos son nocivos para la estabilidad ambiental, a saber: i) el desmedido crecimiento demográfico; ii) la adopción de un vertiginoso sistema de desarrollo guiado por el consumismo y los sistemas político- económicos vigentes; y iii) la explotación desmedida de los recursos naturales.

No obstante, paulatinamente ha venido creándose conciencia de la obligación de cambiar nuestros comportamientos. Hay surgimiento de movimientos favorables a una nueva ideología de sociedad “*ecocéntrica antrópica*”, que supere la desmedida “*homomensura*”⁵ “*autista*” antropocentrismo; que tome en consideración al medio ambiente dentro del ideal de progreso y de la noción efectiva de desarrollo sostenible, para alcanzar “*(...) un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes*

⁵ PROTÁGORAS DE ABDERA: “*El hombre es la medida de todas las cosas, de las que existen en cuanto existen y de las que no son en cuanto no son*”. CALVO T. “*De los Sofistas a Platón. Política y Pensamiento*”. Madrid: Cíncel. 1986.

*deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir (...)*⁶.

“(...) [A]nte la existencia de [los] riesgos y problemas de carácter planetario (...)”⁷, la judicatura debe propugnar en el Estado Constitucional, por el reconocimiento efectivo de los derechos que aun cuando en principio pareciera “(...) se orient[a]n a la protección de intereses colectivos y a la satisfacción de necesidades generalizables (...)”⁸, sustancialmente, apuntan a la defensa de los derechos esenciales de la persona.

El Estado Constitucional se caracteriza porque persigue el respeto por el otro como límite a los preceptos *supralegales*, bajo el supuesto que todos los actos que impactan negativamente la naturaleza, implican indiscutiblemente menoscabo de los derechos fundamentales personales⁹, así como del propio entorno.

Lo anterior significa que todos los individuos de la especie humana debemos dejar de pensar exclusivamente en el interés propio. Estamos obligados a considerar cómo nuestras obras y

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016.

⁷ RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, “Claves para entender los nuevos derechos”.

⁸ *Ídem*.

⁹ “(...) Una sociedad de personas insolidarias, una comunidad de naciones donde el destino de los unos no sea objeto de atención por parte de las otras está llamada al fracaso moral y social. La solidaridad es, sobre todo, una virtud moral esencial, cuyas exigencias y obligaciones van más allá de las exigencias y obligaciones de unas relaciones sociales reguladas por la justicia. La solidaridad complementa el ideal de justicia, compensando las insuficiencias en su realización. Pero ¿en qué consiste?, en un sentimiento de comunidad, de afecto hacia el necesitado, de obligaciones compartidas, de necesidades comunes. Todo lo cual lleva a la participación activa en el reconocimiento y ayuda al otro. (...) [L]a solidaridad es básicamente una virtud moral personal cuyo objeto de aplicación es el ámbito social o público. Personal, porque existe un carácter o forma de ser solidario, objeto de aprendizaje moral, representativo entre otras muchas características posibles, de la conducta individual. Pública o social, porque nuestra conducta solidaria va dirigida y se comprueba siempre en relación con los demás, y como tal se entiende que sirve para mejorar la convivencia (...)”. FERNÁNDEZ, Eusebio. “La Solidaridad”, en ASÍS ROIG, Rafael, “Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX”.

conducta diaria incide también en la sociedad y en la naturaleza. En palabras de Peces- Barba, es necesario pasar de una “*ética privada*”, enfocada al bien particular, a una “*ética pública*”, entendida como la implementación de valores morales que buscan alcanzar una cierta concepción de justicia social¹⁰, para esto, deben redefinirse los derechos, concibiéndolos como “*derechos-deberes*”. Según el citado autor:

“(...) [E]l titular del derecho tiene al mismo tiempo una obligación respecto de esas conductas protegidas por el derecho fundamental. No se trata que frente al derecho del titular otra persona tenga un deber frente a ese derecho, sino que el mismo titular del derecho soporta la exigencia de un deber. Se trata de derechos valorados de una manera tan importante por la comunidad y por su ordenamiento jurídico que no se pueden abandonar a la autonomía de la voluntad sino que el Estado establece deberes para todos, al mismo tiempo que les otorga facultades sobre ellos (...)”¹¹.

Como se anotó, el ámbito de protección de los preceptos *iusfundamentales* es cada persona, pero también el “*otro*”. El “*prójimo*”, es alteridad; su esencia, las demás personas que habitan el planeta, abarcando también a las otras especies animales y vegetales.

Pero, además, incluye a los sujetos aun no nacidos, quienes merecen disfrutar de las mismas condiciones medioambientales vividas por nosotros.

Al respecto se ha razonado:

“(...) Si aceptamos que la solidaridad nos impulsa a ampliar el círculo del nosotros, entablado un diálogo con todos los afectados por nuestras decisiones y adoptando un punto de vista imparcial que

¹⁰ PECES BARBA, Gregorio, “*Ética pública- ética privada*”, en “*Anuario de Filosofía del Derecho*”, N° XIV (1997), págs. 531- 544.

¹¹ PECES-BARBA, Gregorio. “*Escritos sobre Derechos Fundamentales*”. Eudema Universidad. Madrid 1.968. Pág. 209. Citado por la Corte Constitucional en la sentencia T-411 de 1992.

nos permita ser verdaderamente sensibles a sus propuestas, lo que tenemos es que la solidaridad nos exige, como mínimo, hacernos cargo, asumir nuestras responsabilidades y el cumplimiento de ciertos deberes”.

“Pero, ¿quiénes son estos otros frente a los que debemos responder?, ¿quiénes son los afectados por nuestras decisiones? (...) [E]s interesante señalar que cuando hablamos de la inclusión de los otros, (...) no puede eludirse la dimensión temporal del discurso, una dimensión que lo proyecta en el tiempo. Y es que la solidaridad no sólo tiene sentido en nuestras coordenadas espacio-temporales, sino que se hace extensible también a las generaciones futuras. Es a esto a lo que nos referimos cuando empleamos el término solidaridad diacrónica, por oposición a la solidaridad sincrónica, o cuando afirmamos que hay que considerar a todos los afectados por las decisiones que adoptamos aquí y ahora. O sea, que las cuestiones que parecen abrirse con la consagración de la solidaridad no sólo se conectan con hacerse cargo, con responsabilizarse de la inclusión del otro, sino también con la problemática que plantea la protección de las generaciones futuras, la responsabilidad de las generaciones actuales frente a ellas y la imposición de ciertos deberes en su favor (...)”¹².

Los derechos ambientales de las futuras generaciones se cimentan en el (i) deber ético de la solidaridad de la especie¹³ y (ii) en el valor intrínseco de la naturaleza¹⁴.

El primero, se explica por cuanto los bienes naturales se comparten por todos los habitantes del Planeta Tierra, y por los descendientes o generaciones venideras que aún no los tienen materialmente pero que son tributarios, destinatarios y titulares de ellos, siendo aquéllos, sin embargo, contradictoriamente, cada vez más insuficientes y limitados. De tal forma que sin la existencia actual de un criterio equitativo y prudente de consumo, la especie humana podrá verse comprometida en el

¹² RODRÍGUEZ PALOP, María Eugenia, “Claves para entender los nuevos derechos”. Ed. Catarata. Madrid. 2011. pp. 54- 55.

¹³ Ruiz de la Peña, J. L., “Ecología y teología”, en Pikaza, X. (ed.), *El desafío ecológico: Ecología y humanismo*, Universidad Pontificia de Salamanca, Salamanca, 1995, p. 134.

¹⁴ Munford, L., *El hombre y su responsabilidad natural*, Mensajero, Bilbao, 1987, p. 102.

futuro por la escasez de recursos imprescindibles para la vida. De esta forma, solidaridad y ambientalismo se “*relacionan hasta convertirse en lo mismo*”¹⁵.

Así las cosas, la fundamentación de la obligación de solidaridad humana con la naturaleza constituye el contenido esencial de “*los verdaderos valores que diariamente le facilitan la vida*”¹⁶, tanto en su dimensión presente como futura. Esta idea, insta una ética dinámica y material de los valores ambientales, ajustada y compatible con “*(...) las necesidades de conservación de la naturaleza en el sentido más favorable para mantener [por siempre] la vida de los seres humanos (...)*”¹⁷.

El segundo; trasciende de la perspectiva antropocéntrica, y se enfoca en criterio “*ecocéntrico – antrópico*”, el cual sitúa al ser humano a la par del entorno *ecosistémico*¹⁸, cuyo finalidad es evitar el trato prepotente, displicente e irresponsable del recurso ambiental, y de todo su contexto, para satisfacer fines materialistas, sin ningún respeto proteccionista o conservacionista¹⁹.

El fundamento de la obligación de solidaridad directa con la naturaleza se edifica en un valor, en sí mismo, de ésta, por afinidad con el sujeto cognoscente u “*objeto*” externo por el que

¹⁵ Roszak, T., “*Persona/Planeta. Hacia un nuevo paradigma ecológico*”, Kairós, Barcelona, 1985, p. 89.

¹⁶ Jaquenod de Zsögön, S., “*El Derecho ambiental y sus principios rectores*”, M.O.P.U, Madrid, 1989, p.29.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Anders, J. y Meadows, D., “*The carrying capacity of our global environment*”, en Daly, H. (ed.), *Economics, ecology, ethics*, W. H. Freeman, San Francisco, 1980, p. 283.

¹⁹ Alfonso, C. *Proceso al Siglo XX. “El progreso y sus paradojas*”, Mensajero, Bilbao, 1976, p. 114.

se define, por cuanto el ser humano *“forma parte de la naturaleza “siendo”, a su vez, naturaleza”*²⁰.

Esta concepción es la esencia principal sobre la que se asienta el concepto de valor intrínseco del ambiente: el respeto a sí mismo implica, de suyo, *“el respeto a la parte de sí mismo que está compuesta por la naturaleza, y de la que formarán parte, a su vez, las futuras generaciones”*²¹.

Lo planteado entonces, formula una relación jurídica obligatoria de los derechos ambientales de las generaciones futuras, como la prestación de *“no-hacer”, cuyo efecto se traduce en una limitación de la libertad de acción de las generaciones presentes, al tiempo que esta exigencia implícitamente les atribuye nuevas cargas de compromiso ambiental, a tal punto que asuman una actitud de cuidado y custodia de los bienes naturales y del mundo humano futuro”*²².

5.2. En el marco de las regulaciones constitucionales sobre la protección ambiental, la Constitución de 1991 actualizó nuestro ordenamiento y, a partir de ella, se construyó un orden público ecológico nacional, por cuanto, en su articulado se fijaron varios preceptos sobre la materia, en cuanto al derecho fundamental a un ambiente sano y la obligación de conservar el ecosistema.

El **artículo 8 de la Constitución Política**, estipula: *“Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*.

²⁰ Jaquenod de Zsögön, S., *“El Derecho ambiental y sus principios rectores”*, M.O.P.U, Madrid, 1989, p.29.

²¹ Kormody, E., *“Conceptos de ecología”*, Alianza, Madrid, 2001, pp. 237 y 238.

²² *Idem*.

Aunado a ello, **el artículo 79** *ejúsdem*, consagra el derecho a gozar de un ambiente sano, estableciendo: “(...) *Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines*”.

Con el fin de salvaguardar el medio ambiente de daños irremediables, se regula la función preventiva de las autoridades ambientales en el **artículo 80** de la Carta al imponer el deber del Estado de planificar el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; asimismo, dispone que le corresponde prevenir y controlar los factores de riesgo ambientales.

Del mismo modo, el **artículo 88** *ibídem* respecto de los deberes y obligaciones del Estado con el fin proteger y salvaguardar los recursos naturales, señala:

“El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

En el mismo contexto, el **artículo 95 numeral 8 de la Carta**, reitera el compromiso del Estado y de las personas para preservar el ambiente, instituyendo:

“(...) El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: (...) 8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;”

En el art. 226 de la C.N., se aboga por la internacionalización de las relaciones ecológicas, por los deberes de protección y prevención de los daños al medio ambiente, en consonancia con los arts. 78,79 y 80 de la C.N.

Desde el plano legislativo y administrativo, la defensa del medio ambiente es un imperativo legal aún en disposiciones anteriores a la Carta del 1991, como obligación de proteger los recursos naturales. Por ello, se expidió una regulación que priorizara el interés público sobre el privado en materia ambiental.

En **la Ley 23 de 1973**, se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección del medio ambiente, y se señaló en su **artículo 2:**

“El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente Ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables”.

En el mismo sentido, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente- **Decreto 2811 de 1974**, en su artículo 1º se consagró *“El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares*

deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social”

En el desarrollo legislativo posterior al cambio constitucional, la **Ley 99 de 1993** creó el ministerio del medio ambiente, y organizó el Sistema Nacional Ambiental -SINA.

En su **artículo 107**, los cánones ambientales constituyen normas de orden público, innegociables e intransables en las relaciones jurídicas que puedan surgir entre los particulares o las autoridades, disponiendo: *“Las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares”*.

Siguiendo en esa línea de pensamiento, **la Ley 1333 de 2009** consagró que las medidas preventivas tienen como fin prevenir, impedir o continuar la ocurrencia de hechos dañinos ambientales, la realización de actividades que atenten contra el medio ambiente, contra los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.

En su **el artículo 13** determina cómo debe procederse: *“Iniciación del procedimiento para la imposición de medidas preventivas. Una vez conocido el hecho, de oficio o a petición de parte, la autoridad ambiental competente procederá a comprobarlo y a establecer la necesidad de imponer medida (s) preventiva (s), la (s) cual (es) se impondrá (n) mediante acto administrativo motivado”*.

El **artículo 32** de esta Ley, establece: “*Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar*”.

El **artículo 36** *ejúsdem* señala los

“(...) Tipos de medidas preventivas. Mediante acto administrativo motivado y de acuerdo con la gravedad de la infracción alguna o algunas de las siguientes medidas preventiva: “[1] Amonestación escrita. [2] Decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción. Aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres. [3] Suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo los términos de los mismos”.

Acorde con lo anterior, se han adoptado diversas normativas internas, tendientes a dar preponderancia a la protección de los derechos ecológicos, imponiendo ciertas restricciones al uso de zonas de especial representatividad ambiental, conforme lo explicitó esta Sala en pasada oportunidad²³:

“(...) El “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”²⁴, se funda, según así lo preceptúa el artículo 2º, en el principio de que «el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos», razón por la cual «El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo», que son de utilidad pública e interés social. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social» (...)”.

²³ CSJ, SC 14425 de 2016.

²⁴ Decreto 2811 de 1974

“(...) El compromiso del Estado y de los particulares frente a la protección del medio ambiente se consagró en la Carta Política de 1991, que tiene una clara concepción ecologista, y muestra de ellos las previsiones contenidas en los artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80 y 95 (numeral 8), conjunto normativo de que la jurisprudencia constitucional ha dicho:

“(...) mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (C.C., C-431-00, 12 Abr. 2000, Rad. D-2589) (...)”.

“(...) De acuerdo con el artículo 3º del Decreto 2811 citado, son recursos naturales renovables: la atmósfera y el espacio aéreo nacional; las aguas en cualquiera de sus estados; la tierra, el suelo y el subsuelo; la flora; la fauna; las fuentes primarias de energía no agotables; las pendientes topográficas con potencial energético; los recursos geotérmicos; los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la república; y, los recursos del paisaje (...)”.

“(...) Algunos de los recursos naturales son bienes de dominio público; otros, sin embargo, pueden ser de dominio privado, tal como lo previenen los artículos 4º y 43 de esa regulación, a cuyo tenor: «Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la Ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables» (...)”.

“(...) Sin embargo, esos preceptos estatuyen que en cuanto a su ejercicio, tales derechos «estarán sujetos a las disposiciones de este Código» (...)”.

“(...) La exequibilidad de esas disposiciones fue declarada por la Corte Constitucional de manera condicionada, pues debía entenderse que

«conforme al artículo 58 de la Constitución, la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a todas las limitaciones y restricciones que derivan de la función ecológica de la propiedad» (CC, C-126, 1º Abr. 1998, Rad. D-1794) (...)”.

“(...) En el citado pronunciamiento de control de constitucionalidad se indicó que “(...) se entiende que cuando el artículo 4º de ese mismo estatuto reconoce “los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables”, está aceptando también la propiedad que algunos particulares pueden haber adquirido sobre determinados recursos naturales (...)”.

“(...) Y añadió:

“(...) La Constitución establece límites a la propiedad privada sobre ciertos bienes. Así, frente a determinados bienes, el ordenamiento puede establecer una reserva al dominio privado, pues la Carta establece que determinados bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables (CP art. 63). Igualmente la Constitución establece que los recursos no renovables o que se encuentren en el subsuelo son propiedad del Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes (CP art. 322). Sin embargo, en la medida en que la Constitución reconoce de manera genérica la propiedad privada (CP art. 58), se entiende que en principio ésta puede recaer sobre los recursos naturales renovables, que no hayan sido sometidos por la ley a la reserva de dominio privado previstas por la Carta (CP art. 63) (...)”.

“(...) Luego, en el ordenamiento jurídico colombiano es posible que los recursos naturales renovables y las zonas necesarias para su protección sean de propiedad privada, aunque eso puede conllevar ciertas limitaciones o restricciones (...)”.

Y se insistió:

“(...) Ese reconocimiento a los derechos adquiridos de forma legítima por los particulares, tanto sobre recursos naturales como respecto de otros elementos ambientales, se consagró expresamente en el artículo 42 (...)”.

“(...) Empero, en todo caso, la propiedad privada debe ejercerse, según lo estatuido por el artículo 43, como una función social y sujeto a las limitaciones impuestas por el ordenamiento constitucional y

legal, particularmente las que derivan de su función ecológica (C-126 de 1998) (...)”.

“(...) Conforme al artículo 80 de esa codificación, «sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público» (...)”.

“(...) Y establece el artículo 83 que salvo los «derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

- a.- El álveo o cauce natural de las corrientes;*
- b.- El lecho de los depósitos naturales de agua;*
- c.- La playas marítimas, fluviales y lacustres;*
- d.- Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;*
- e.- Las áreas ocupadas por los nevados y por los cauces de los glaciares;*
- f.- Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas (se subraya) (...)*”.

“(...) El citado decreto ley rige a partir de la fecha de su expedición, esto es, desde el 18 de diciembre de 1974, sin que sea viable aplicarlo retroactiva o retrospectivamente, pues por regla general, las normas rigen hacia el futuro, para evitar desconocer los derechos adquiridos y las situaciones consolidadas antes de su entrada en vigor (...)”.

“(...) El artículo 11 del Decreto 1541 de 1978 definió el cauce natural como «la faja de terreno que ocupan las aguas de una corriente al alcanzar sus niveles máximos por efecto de las crecientes ordinarias» y el lecho de los depósitos naturales de aguas como «el suelo que ocupan hasta donde llegan los niveles ordinarios por efectos de lluvias o deshielo», en tanto la playa fluvial es «la superficie de terreno comprendida entre la línea de las bajas de aguas de los ríos y aquellas a donde llegan éstas, ordinarias y naturalmente en su mayor incremento» (artículo 12).

Esa misma norma reglamentaria señala que son aguas de uso público, cuyo dominio no se prescribe en ningún caso, las siguientes:

- a. Los ríos y todas las aguas que corran por cauces naturales de modo permanente o no;*
- b. Las aguas que corran por cauces artificiales que hayan sido derivadas de un cauce natural;*

- c. *Los lagos, lagunas, ciénagas y pantanos;*
- d. *Las aguas que estén en la atmósfera;*
- e. *Las corrientes y depósitos de aguas subterráneas;*
- f. *Las aguas y lluvias;*
- g. *Las aguas privadas, que no sean usadas por tres (3) años consecutivos, a partir de la vigencia del Decreto-Ley 2811 de 1974, cuando así se declara mediante providencia del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, previo el trámite previsto en este Decreto, y*
- h. *Las demás aguas, en todos sus estados y formas, a que se refiere el artículo 77 del Decreto-Ley 2811 de 1974, siempre y cuando no nazcan y mueran dentro del mismo predio (artículos 5 y 9) (...).*

“(...) Según el artículo 126, se considera «de utilidad pública o interés social la preservación y el manejo del recurso agua al tenor de los dispuestos por el artículo 1º del Decreto-ley 2811 de 1974», de ahí que el artículo 209 establezca que es deber de los propietarios, poseedores o tenedores de fundos «en los cuales nazcan fuentes de aguas o predios que están atravesados por corrientes o depósitos de aguas o sean aledaños a ellos» el de «cumplir todas las obligaciones sobre practica de conservación de aguas, bosques protectores y suelos de acuerdo con las normas vigentes» (el subrayado es propio) (...).”

La Corte Constitucional ha desempeñado un rol importante con sus pronunciamientos, diseñando una línea jurisprudencial acogiendo los conceptos y avances surgidos sobre la temática en el escenario internacional y académico.

En tal sentido, ha analizado los postulados constitucionales desde una perspectiva “verde”, catalogando a la Carta Política como una “Constitución Ecológica” y elevando el “ambiente” a la categoría de derecho fundamental.

En la sentencia T- 411 de 1992, se planteó la problemática ambiental de la siguiente manera:

“(...) La protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, una necesidad socialmente sentida, de dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente”.

“El desarrollo sin planificación y los avances científicos fueron ampliando considerablemente el impacto industrial en el entorno”.

“El problema ecológico y todo lo que este implica es hoy en día un clamor universal, es un problema de supervivencia”.

“(...) [L]a protección al ambiente no es un "amor platónico hacia la madre naturaleza", sino la respuesta a un problema que de seguirse agravando al ritmo presente, acabaría planteando una auténtica cuestión de vida o muerte: la contaminación de los ríos y mares, la progresiva desaparición de la fauna y la flora, la conversión en irrespirable de la atmósfera de muchas grandes ciudades por la polución, la desaparición de la capa de ozono, el efecto invernadero, el ruido, la deforestación, el aumento de la erosión, el uso de productos químicos, los desechos industriales, la lluvia ácida, los melones nucleares, el empobrecimiento de los bancos genéticos del planeta, etc., son cuestiones tan vitales que merecen una decisión firme y unánime de la población mundial. Al fin y al cabo el patrimonio natural de un país, al igual que ocurre con el histórico - artístico, pertenece a las personas que en él viven, pero también a las generaciones venideras, puesto que estamos en la obligación y el desafío de entregar el legado que hemos recibido en condiciones óptimas a nuestros descendientes”.

“Este inmenso desafío tiene una dimensión moral y espiritual. La era pasada nos ha enseñado una muy buena lección: el hombre no puede mandar sobre el viento y la lluvia”.

“El hombre no es el amo omnipotente del universo, con carta blanca para hacer impunemente lo que desee o lo que le convenga en un determinado momento. (...) [E]l mundo en que vivimos está hecho de un tejido inmensamente complejo y misterioso sobre el cual sabemos muy poco y al cual debemos tratar con humildad (...)” (se resalta).

En el fallo C- 431 de 2000 se señaló a la *“(...) defensa del medio ambiente [como] un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho (...)”*, pues:

“(...). En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección (...)”.

“(...) Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participan en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (...)” (sublíneas fuera de texto).

Asimismo, en la Sentencia C-703 de 2010, analizando la Ley 1333 de 2009, en relación a las medidas preventivas en materia ambiental, plasma:

“(...) [L]as medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente y que, como su nombre lo indica, su propósito consiste en concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, para precaver la eventual ocurrencia de un daño irreversible o de muy difícil o costoso tratamiento que podría generarse si no se interviene oportunamente o para hacer cesar la actividad o situación causante de la afectación previamente valorada por la autoridad ambiental que adopta la medida.

“De conformidad con lo expuesto la medida preventiva, si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición

*absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción (...)*²⁵.

Las medidas preventivas de protección ambiental, son una manifestación del principio de precaución ambiental, siguiendo los parámetros internacionales para la protección del medio ambiente, instituidos en el ordenamiento interno en **el artículo 1.1 de la Ley 99 de 1993**, al disponer que el proceso de desarrollo económico y social se orientará conforme a los principios universales y de desarrollo sostenibles previstos en la Declaración de Río de 1992. Abordando el daño ambiental el instrumento internacional, en el artículo 15 orienta:

*“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”*²⁶.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-293 de 2002 formuló los siguientes parámetros para la aplicación del principio de precaución:

“(...) Al leer detenidamente el artículo acusado, se llega a la conclusión de que, cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-703 de 6 de septiembre 2010.

²⁶ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Habiéndose Reunido del 3 al 14 de junio de 1992.

desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.

“(...) Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:

- 1. Que exista peligro de daño;*
- 2. Que éste sea grave e irreversible;*
- 3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
- 4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
- 5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado. (...)”²⁷.*

5.3. En esa línea, en el ámbito internacional ha surgido numerosa normatividad, *hard* y *soft law*, que constituye un orden público ecológico mundial y sirve de criterio orientador para las legislaciones patrias, como para resolver las denuncias ciudadanas por la destrucción de nuestro hábitat, en pos de la protección de los derechos subjetivos de las personas, de las generaciones presentes y futuras.

Los instrumentos jurídicos más destacables son los siguientes:

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 en su canon 12 concedió a las personas la prerrogativa de “*disfrut[ar] del más alto nivel posible de salud física y mental*”, y en pro de garantizar tal mandato, asignó a los Estados el deber de propender por el “*(...) mejoramiento, en todos sus aspectos, (...) del medio ambiente (...)*”.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-293 de 23 de abril de 2002.

La Declaración de Estocolmo de 1972²⁸, que introdujo en la agenda política global la dimensión ambiental, entendiéndola como condicionante del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992: Concertada con el objetivo de “(...) *elaborar estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación ambiental en el contexto de los esfuerzos dirigidos a promover un desarrollo sostenible y ambientalmente equilibrado, realizados tanto en el plano internacional como nacional (...)*”²⁹.

A ese evento asistieron 176 Estados y, como principales resultados, se conformó la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y se elaboraron los siguientes instrumentos: i) la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) la Declaración Autorizada de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo; iii) la Convención sobre la Diversidad Biológica; y iv) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático³⁰.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático de París de 2015³¹. Tras varios intentos fallidos por adoptar un documento vinculante para los Estados que consignara las

²⁸ Documento disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>, consultado el 20 de febrero de 2017.

²⁹ BARREIRA, Ana y otras, “*Medio Ambiente y Derecho Internacional: Una guía práctica*”. Ed. Caja Madrid, 2007. Pág. 5.

³⁰ *Ibidem*, pág. 6.

³¹ <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/109s.pdf>.

necesidades actuales en materia medioambiental, en París se logró tal propósito, pues los países comparecientes acordaron

“(...) mantener y promover la cooperación regional e internacional con el fin de movilizar una acción más vigorosa y ambiciosa para hacer frente al clima, por todas las Partes y por los interesados que no son Partes, incluidos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, las comunidades locales y los pueblos indígenas (...)”.

Nunca antes una herramienta de este tipo estableció medidas vinculantes para mitigar el cambio climático, exigiendo a los países compromisos concretos para reducir la contaminación y el alza de las temperaturas globales.

6. Esta Sala, siguiendo la tesis sostenida por la Corte Constitucional en la sentencia T-622 de 2016, relacionada con el reconocimiento de la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos, postura acorde con la relevancia del medio ambiente y su conservación, desde la perspectiva ecocéntrica-antrópica definida en acápites precedentes, en la sentencia STC4360-2018, reconoció *“(...) a la Amazonía Colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran”*; ello, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato.

Sobre esto último, el Alto Tribunal Constitucional en el fallo T-622 de 2016, sostuvo:

“(…) [E]l desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad, 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”.

“En efecto, 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. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales (…)”.

“(…) En este contexto, para la Sala resulta necesario avanzar en la interpretación del derecho aplicable y en las formas de protección de los derechos fundamentales y sus sujetos, debido al gran grado de degradación y amenaza en que encontró a la cuenca del río Atrato. Por fortuna, a nivel internacional (como se vio a partir del fundamento 5.11) se ha venido desarrollando un nuevo enfoque jurídico denominado derechos bioculturales, cuya premisa central es la relación de profunda unidad e interdependencia entre naturaleza y especie humana, y que tiene como consecuencia un nuevo entendimiento socio-jurídico en el que la naturaleza y su entorno deben ser tomados en serio y con plenitud de derechos. Esto es, como sujetos de derechos (…)”.

“(…) [L]a 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 permiten afirmar la trascendencia que tiene el medio ambiente sano y el vínculo de interdependencia con los seres humanos y el Estado”.

“De lo expuesto anteriormente se derivan una serie de obligaciones de protección y garantía del medio ambiente a cargo del Estado quien es el primer responsable por su amparo, mantenimiento y conservación, que debe materializar a través de políticas públicas ambientales responsables (gobernanza sostenible), la expedición de documentos CONPES, de legislación en la materia y de Planes Nacionales de Desarrollo, entre otros; por supuesto, sin perjuicio del deber de protección y cuidado que también le asiste a la sociedad civil y a las propias comunidades de cuidar los recursos naturales y la biodiversidad. En este sentido la Sala considera pertinente hacer un llamado de atención a las comunidades étnicas que habitan la cuenca del río Atrato para que protejan, dentro del ejercicio de sus costumbres, usos y tradiciones, el medio ambiente del cual son sus primeros guardianes y responsables (...)”³² (se resalta).

6.1. Se punja, entonces, por cambiar de la visión meramente antropocéntrica a una ecocéntrica-antrópica.

Es preciso recordar que, hasta hoy, antropológica, sociológica, jurídica, política y filosóficamente, desde cuando se impuso el hombre sobre los demás seres vivientes y el capitalismo sobre el feudalismo, el hombre ha tenido un rol central en el universo azuzado por un individualismo enfermizo.

³² Corte Constitucional, sentencia T-622 de 2016.

Por ello se habla, en todos los círculos, de la visión antropocéntrica; de tal manera que el hombre es el descubridor y colonizador sin piedad, el pensante, el sujeto dominante.

En este contexto, la relación hombre-naturaleza es vista bajo la dinámica de eficiencia y utilidad, donde el ser que se impuso en el eslabón evolutivo es centro y conquistador, y, por tal razón, tiene derecho legítimo a utilizar y explotar el entorno a su antojo.

Esa visión es fruto del racionalismo ideado por el cartesianismo³³, la ilustración, el empirismo y, en general, por todas las corrientes filosóficas, políticas y éticas surgidas con el capitalismo, que elogia y propugna el individualismo.

Por ello, “*yo soy yo*”, “*je pens, donc je suĩ*”, o “*yo conquisto las colonias*”, “*yo esclavizo*”, etc.; ideología acrecentada por el pensamiento de iusnaturalistas, así como el fuerte influjo kantiano³⁴, según el cual la persona humana tiene dignidad porque tiene razón y libertad como condición para la existencia humana y su respectiva dignidad.

De esa manera, el poder humano, creyéndose la medida de todas las cosas, se tornó en desmesurado e irresponsable. Por citar un ejemplo, millones de hectáreas de bosques son destruidas todos los días, como si la tierra le perteneciera exclusivamente, ignorando que es el hombre quien pertenece a la naturaleza, a la tierra y al universo; desconociendo que su

³³ *Discurso del Método*.

³⁴ *Crítica de la razón pura, Crítica de la razón práctica, Crítica del juicio, Fundamentación de la metafísica de las costumbres, La paz perpetua*.

entorno es titular, también, de valores intrínsecos, dignos de protección.

Pensadores como Georg Wilhelm Friedrich Hegel³⁵, en sintonía con el raciocinio expresado en su momento por Aristóteles, Santo Tomás de Aquino y los mencionados precursores del racionalismo, defendieron el derecho de propiedad del hombre sobre todas las cosas, incluyendo a los seres vivos.

No obstante, también sobresale un grueso número de intelectuales que, bajo distintos criterios, abogan por los derechos de los animales: moralistas, de simpatía, de utilidad, de valor, como David Hume, Arthur Schopenhauer (1844), Jeremy Bentham (1863); recientemente, Peter Singer (1999) y la doctrina del valor de Tom Regan. En este grupo podemos encontrar algunas tesis del argentino Eugenio Zaffaroni, en su obra *“La Pachamama y el humano”* (2012); Henry Salta, escritor inglés con su obra, *“Los derechos de los animales”* (1999); Jorge Riechmann, autor de *“Todos los animales somos hermanos - ensayos sobre el lugar de los animales en las sociedades industrializadas”* (2003); y la española Martha Tafalla con su trabajo: *“Los derechos de los animales”* (2004)³⁶.

6.2. Aun no somos conscientes del tránsito que ha de darse del antropocentrismo a una cosmovisión *ecocéntrica-antrópica*, no como un ecocéntrismo puro e insensato

³⁵ *Fenomenología del espíritu, Lecciones de filosofía del Derecho, Dialéctica del amo y del esclavo, Filosofía de la Naturaleza.*

³⁶ Aquí es necesario destacar a Martha Nussbaum, estadounidense, con su libro, *“las fronteras de la justicia”* quien defiende los derechos de los animales criticando al utilitarismo biocéntrico, apoyada en Rawls (1993), quien también está de acuerdo con los derechos de los animales por las diferentes capacidades, siendo necesarias *“normas de justicia “interespecies”*.

despreciando lo humano cual fanáticos de la naturaleza, sino como una visión *ecológica-antrópica*, en la cual el hombre es el responsable principal de la conservación del universo y del medio ambiente, que aboga por una ciudadanía universal y biótica.

Todos somos integrantes de una comunidad jurídica natural reconstructiva y resiliente³⁷, como ciudadanos sujetos de derecho proactivos pertenecientes a una sociedad organizada que actúa entre plantas, animales y los elementos abióticos. Se trata de comprender que es en la naturaleza y también en el universo, el lugar donde los seres humanos y la humanidad, en general, desarrolla sus proyectos vitales, que es en ella donde vive y participa el hombre, y que como animal sintiente ejecuta sus capacidades creativas y críticas para enrumbar la reconstrucción de un mundo en el cual procura su conservación, la de naturaleza y la de las especies, en un marco de justicia y solidaridad.

El propósito es un mundo repensado por fuera de regionalismos, colonialismos, eurocentrismos o americanismos, partiendo de la necesidad de forjar un orden público ecológico mundial centrado en lo *ecocéntrico-antrópico*, y donde todos participamos con una expresa vocación ética ambientalista como responsabilidad individual y conjunta con nosotros mismos, pero esencialmente con las generaciones venideras.

³⁷ En ésta línea de pensamiento pueden encontrarse a Aldo Leopold, Naess, Devall, Sessions, Moore y Leimbacher, Stone. Leopold, Aldo, quien en el capítulo "Land ethic" de su libro *Almanac*. Nueva York, 1966, p. 240, defiende una ética en las relaciones individuales y sociales. Meyer Abich propone una comunidad jurídica natural entre seres sintientes y naturaleza por la pertenencia del hombre a un mundo natural como existencia compartida con los animales y las plantas.

El replanteamiento ético jurídico como sustancia de la nueva concepción jurídica se funda en un definido respeto y solidaridad que supera el ámbito personal e individualista para ver, pensar y actuar desde la comprensión del otro, de la tierra, de la naturaleza y de lo planetario en pro de la supervivencia humana; no por un universalismo insensato de los derechos humanos en el tiempo y en el espacio.

El hombre actual no puede conservar la naturaleza sino ejecutar un giro radical en el concepto: hombre como único sujeto Vs. la naturaleza objeto ideal y materia de utilidad, de satisfacción de intereses egoístas, de eficacia y transformación por medio de la conducta y el trabajo humanos, y por tanto, objeto del derecho en cuanto se somete a su aprovechamiento indiscriminado. El cambio ha de dar paso hacia una construcción activa de una mentalidad desde la familia, desde la escuela y la academia de la noción de *naturaleza-sujeto*, para interpretar el universo con una nueva teoría y práctica social de la relación *hombre-naturaleza* que con rigor la respeta y la hace resiliente, para en lugar de destruirla bárbaramente, conservarla como hábitat natural para la supervivencia.

6.3. El humano es un animal que pare, nace, respira y muere como tal, es una realidad natural. El nuevo análisis de nuestra racionalidad y autoconciencia y del desarrollo humano debe partir, entonces, de no ignorar nuestra condición de seres vivos y animales.

En consecuencia, la nueva realidad a fin de sobrevivir impone señalar que no son sujetos de derecho exclusivamente

los seres humanos, que también lo son las realidades jurídicas, algunas de las cuales por ficción jurídica son ya personas, como las “*morales*”; pero también, reclaman perentoriamente esa entidad, por poseerla ontológicamente, los otros seres sintientes, incluyendo la propia naturaleza. Si las realidades jurídicas fictas son sujetos de derechos, ¿por qué razón, quienes ostentan vida o son “*seres sintientes*” no pueden serlo?

Itérase, en la estructura actual del derecho son sujetos el inmenso grupo de personas jurídicas: sociedades comerciales, asociaciones, colectividades públicas, a las cuales siendo realidades inanimadas se les reconoce personalidad jurídica y algunas garantías procesales. ¿Por qué no otorgar personalidad jurídica a las otras realidades verdaderamente “*animadas*” sintientes y vivas, más allá de la apreciación del tradicional deber humano de protección de la naturaleza como objeto?

6.4. Tales “*realidades animadas*” se han calificado como cosas, desde un criterio tradicional y clásico; se han concebido en su condición de bienes sobre los cuales ejercemos propiedad; desechando su capacidad de sentir o de sufrir para someterlas a los embates del hombre conquistador y arbitrario. Esa percepción es hoy derrumbada por la biología, la genética, por la nueva filosofía y en general por las ciencias de la vida. Si el hombre destruye el entorno, ¿puede seguir ser siendo el centro de la naturaleza, y ésta su objeto por excelencia?

Los otros seres sintientes también son sujetos de derechos indiscutiblemente. No se trata de darles derechos a los sujetos sintientes no humanos, iguales a los de los humanos

equiparándolos en un todo, para creer que los toros, los loros, los perros o los árboles, etc, tendrán sus propios tribunales, sus propias ferias y festividades, sus juegos olímpicos o sus universidades; ni que los otros componentes de la naturaleza deban ser titulares de las mismas prerrogativas o garantías de los humanos, sino de reconocerles los correspondientes, los justos y convenientes a su especie, rango o grupo. Se trata de insertar en la cadena viviente, una moralidad universal, un orden público ecológico global, otorgando el respeto que merecen ante el irracional despliegue del hombre actual para destruir nuestro hábitat, por virtud de la interdependencia e interacción entre hombre y naturaleza.

El Código Civil patrio (antes de la reforma introducida por la Ley 1774 de 2016), en el libro segundo capítulo I en sus preceptos 655, 658 y 659 clasificaba a los animales como bienes muebles, inmuebles por destinación o muebles por anticipación; no obstante, es del caso precisar que fue sancionado el 26 de mayo de 1873; es decir, hace más de cien años y cuatro décadas, situación que representa cierto grado de antigüedad y de petrificación en lo en lo relativo a la concepción del derecho y a los cambios sociales que últimamente se han suscitado sobre este tema.

La denominación de “*cosas*” trajo nefastas consecuencias a lo largo de la historia, tratándose de la teorización y práctica social, porque aparejó trato degradante para esas criaturas, incluyendo la naturaleza. En la prehistoria, hasta los esclavos eran objetos parlantes.

La modificación introducida por el artículo 2 de la Ley 1774 de 2016, al canon 655 del Código Civil, reconoció, por fortuna, “*la calidad de seres sintientes a los animales*”, aspecto avalado y desarrollado por la Corte Constitucional, en sentencia C-467 de 2016.

6.5. Lo expresado implica modificar el concepto de sujeto de derecho en relación con la naturaleza, flexibilizando la perspectiva de que, quien es titular de derechos correlativamente está obligado a cumplir deberes; aceptando entonces ahora, que los sujetos sintientes no humanos, aun cuando son sujetos de derechos no poseen recíprocamente deberes.

En esta órbita, por tanto, son sujetos de derechos sin deberes, o en cuanto que a estos no se les pueden imponer obligaciones por tratarse precisamente de sujetos de derecho sintientes, frente a quienes el principal guardador, representante, agente oficioso y responsable es el hombre en forma individual o colectiva. Si se considera que no pueden ser sujetos de derecho por no estar gravados con deberes recíprocamente, significa navegar en un auto-antropocentrismo individualista o colectivista, totalmente egoísta y reduccionista, para ver como iguales a quienes son totalmente diferentes, a pesar de constituir, parte esencial de la cadena biótica con peculiaridades propias.

No se trata de la modificación de una postura jurídica desde una perspectiva exclusivamente biológica o moralista, o desde el dolor con criterio de sensiblería fruslera y trivial porque

los animales sufren, sino desde una textura filosófico jurídica diferente y creadora; desde un compromiso existencial radical con la vida del hombre mismo, de las futuras generaciones, de las especies, de la conservación de la naturaleza como lucha individual y colectiva contra los depredadores de nuestro universo; en contra de quienes día a día lo destruyen sin consideración para saciar sus apetitos atesoradores y tecnocráticos; contra quienes diariamente envenenan y desecan ríos, lagos, pantanos, humedales, arrasan páramos y aves, ecosistemas e insectos; contra quienes hunden sus herramientas, armas, maquinarias, retroexcavadoras, instrumentos inyectores, etc., y acaban especies sin control y consecuentemente el futuro de la humanidad³⁸.

En este contexto desolador, el desarrollo sostenible como estrategia global “(...) es el último intento para articular modernidad y capitalismo. Implica la resignificación de la naturaleza como *environment*, la reinscripción de la Tierra como capital bajo la perspectiva de la ciencia, la reinterpretación de la pobreza como efecto de la destrucción del medio ambiente; y el desarrollo de nuevos modelos de contratos de administración y planeación a cargo de los Estados que fungen como árbitros entre la naturaleza y los pueblos (...)”³⁹.

Debe existir una dinámica entre el ser sintiente humano y los otros seres sintientes, de tal forma que se garantice la integridad de los animales y de la naturaleza como parte del

³⁸ Una patética presentación de tan grave fenómeno desde la literatura hace Saramago. Ver: SARAMAGO, José. *En sus palabras*. Bogotá: Editorial Alfaguara, 2010, p.508.

³⁹ ESCOBAR, Arturo. *Encountering Development: The making and unmaking of the third world*. New Jersey: Princeton University Press, 1995. p. 202.

contexto natural, donde todos los sujetos de derecho desarrollamos nuestras vidas y nuestras existencias.

Los seres humanos debemos conjugar deberes y responsabilidades, mística por la naturaleza, racionalidad incluyente, respeto a la vida como valor supremo.

En Latinoamérica, Constituciones como la de Ecuador, establecen como derecho de la naturaleza, el respeto integral de “*su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos*” por ser el lugar donde se produce la vida⁴⁰, además impone al Estado el deber de incentivar a las personas naturales y jurídicas “*el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema*”⁴¹.

Es urgente distensionar las fronteras entre el hombre y la naturaleza, entre lo humano y lo no humano, aniquilando la separación también, entre lo cultural y lo natural⁴², entre todos los sujetos de derecho. No dar este paso, es mantener y concitar la destrucción inmisericorde de nuestro hábitat natural.

Esta asignación de derechos no puede verse como una novedad en nuestra cosmovisión, sino como el desarrollo y extensión de los principios jurídicos de las personas a los seres sintientes en forma proporcional, ponderada, horizontal y amplia, sin menoscabar los desarrollos agroindustriales para la sostenibilidad vital del humano, sin menguar los necesarios avances médicos, sin destruir los progresos biotecnológicos

⁴⁰ Artículo 70 de la Constitución Política de Ecuador.

⁴¹ *Ídem*.

⁴² Ingold, Tim. 2011. *Being Alive: essays on movement, knowledge and perception*. Routledge: London.
Latour, Bruno. 1994. *Jamais fomos modernos: ensaio de antropologia simétrica*. Sao Paulo: Editora 34.

éticos y responsables, sin desatender la solución de las necesidades alimentarias de los seres humanos con la explotación racional de los recursos que oferta la naturaleza. Se trata sí, de reconocer y asignar derechos y personería jurídica para detener epistemológica, ética, política, cultural y jurídicamente la irracional destrucción de nuestro planeta, y de toda la naturaleza que aqueja en forma vergonzante y trágica la generación de nuestro tiempo.

Ética y ontológicamente los derechos no pueden ser patrimonio exclusivo de los humanos, pero no con el propósito de menguar los derechos de las personas, ni con fines mezquinos, oportunistas, chauvinistas e intransigentes para inclusive, impedir la investigación científica aplicada al bienestar humano o a la satisfacción de las necesidades vitales que los hombres y mujeres que sufren hambre y eternas necesidades; tampoco se trata de defender una enconada propaganda política grupista y recalcitrante, o de apoyar causas simplemente animalistas o del vegetarianismo.

El fin jurídico, ético y político es la necesidad improrrogable de crear una fuerte conciencia para proteger el entorno vital para la sobrevivencia del hombre, de conservación del medio ambiente y como lucha una frontal contra la irracionalidad en la relación *hombre-naturaleza*. Es un esfuerzo por la sensibilización con el medio ambiente, para buscar políticas públicas nacionales, mundiales e institucionales para amilantar toda forma de discriminación y de destrucción del ecosistema y del futuro de la humanidad.

7. A la luz de lo expresado y teniendo en cuenta los elementos probatorios adosados al asunto, se establece que resultaba procedente acceder al amparo impetrado, reconociendo como “*sujeto de derechos*” al Valle del Cocora y determinando, de igual forma, las acciones concretas a realizar por las autoridades competentes, en aras de comenzar a conjurar la situación planteada por los tutelantes.

En efecto, como se reseñó en la misma providencia de la cual disentimos, hay estudios elaborados desde el año 2015, refiriendo el grave impacto, por cuenta del alto flujo turístico, al medio ambiente y a las comunidades que habitan la región.

Así, por ejemplo, el “*Plan de conservación, manejo y uso sostenible de la Palma de Cera del Quindío (Ceroxylon Quindiuense), árbol nacional de Colombia*”, elaborado en esa anualidad, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Universidad Nacional de Colombia, determinó que el turismo sin planeación venía afectando considerablemente la conservación de dicha especie, sin que se hubiese iniciado ningún reemplazo de las palmas, cuestión que, además, desencadenaría otros problemas, pues las mismas

“(…) también provee[n] refugio y alimento a una gran cantidad de animales, como el loro oreji amarillo (*Ognorhynchus icterotis*), este loro en peligro de extinción y casi exclusivo de las cordilleras colombianas, depende de esta palma, pues anida solo en los agujeros de sus troncos y se alimenta de sus frutos, esta relación es tan estrecha que, si la palma llegara a desaparecer, los loros también lo harían. Los frutos de la palma de cera también son consumidos por otras aves como el tucan (*Andigena hypoglauca*), tucancito (*Aulacorhynchus prasinus*), cotorra (*Hapalopsittaca amazónica* y *Hapalopsittaca fuertesi*), mirlas (*Turdus sp.*), carriquí (*Cyanocorax yncas*), mamíferos como Danta de monte (*Tapirus pinchaque*), roedores (*Rodentia*), entre otros (...)”.

De igual forma, para acreditar el desabastecimiento de agua de las poblaciones que dependen del río Quindío, debido a la insuficiencia del líquido para cubrir la oferta de los servicios turísticos (restaurantes, cabañas con hospedaje, y camping etc.) y los serios problemas, en cuanto a su calidad, se aportaron distintos documentos, elaborados, entre otros, por la Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente de la Gobernación del Quindío en septiembre de 2017⁴³, la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ⁴⁴; y el Instituto Alexander Von Humboldt⁴⁵.

En conexidad con lo anterior, se probó la influencia negativa del alto número de turistas, sobre la Quebrada San José y las áreas de conservación, rondas hídricas y zonas de amortiguamiento, debido, entre otros actos, “*a la disposición inadecuada de residuos (...), [el] paso de grandes grupos de turistas y los paseos a caballo (...)*”, según pudo determinarse del informe de los senderos del Parque Nacional de los Nevados y del Valle del Cocora (Quebradas Cárdenas y San José) y del reporte de la Secretaría de Desarrollo Rural y Gestión Ambiental sobre las rondas hídricas de la vereda Cocora y del Parque Nacional los Nevados, de marzo de 2021.

⁴³ “[P]royecto de Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas en el Departamento del Quindío – Caracterización y evaluación de las cuencas de abastecimiento a partir de la aplicación de instrumentos cualitativo y cuantitativo unificados que permitan identificar la oferta de los servicios ecosistémicos presentes en las cuencas de abastecimiento de los acueductos del municipio de Salento”.

⁴⁴ “Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en la microcuenca tributaria del río Quindío – Quebrada San José (diciembre 2019)⁵ y de Caracterización y evaluación de los servicios ecosistémicos presentes en las microcuencas tributarias del río Quindío - quebradas Cárdenas y Boquía (julio 2019” y “Oferta, Demanda Hídrica e Índice de Uso del Agua (IUA) de las Unidades Hidrográficas del Departamento del Quindío para el año 2019 (...)”.

⁴⁵ “Estrategia de manejo y control de los circuitos ecoturísticos en el páramo Los Nevados concertada entre autoridades ambientales y otros actores sociales e institucionales, realizado por la Fundación Ecológica las Mellizas, entre 2017 y 2018, desarrollado con apoyo financiero de la Unión Europea, que frente al área hidrográfica del Río Quindío, microcuencas Santa Isabel, San José y Cárdenas”.

En relación con el flujo vehicular, también se comprobó su alto impacto en la región, con el “*Observatorio de Turismo – Diciembre 2019 enero 2020*”, realizado por la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío y las proyecciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, cuestión que, confrontada el Plan de Manejo del DRMI de la cuenca Alta del Río Quindío, elaborado por la Corporación Autónoma Regional del Quindío, evidenciaban el “*eventual peligro*” para el sendero Valle de Cocora, dado que, con seguridad, concurrían mucho más de las 205 personas permitidas.

Lo anotado prueba, sin duda, el quebranto al medio ambiente sano y, de contera, la lesión a las prerrogativas sustanciales de los habitantes de la región del Valle del Cocora, entre quienes se encuentra el tutelante y los coadyuvantes.

7.1. La Sala, en la providencia de la cual disentimos, destacó que, en fallo de 20 de noviembre de 2020, la Sección Primera del Consejo de Estado les ordenó a las entidades allí condenadas, proteger, conservar, mantener y restaurar la cuenca del río Quindío y sus afluentes desde su nacimiento hasta su desembocadura; por ello, sostuvo, la protección constitucional pedida para conjurar los problemas de abastecimiento de agua y los demás relatados, no podía salir adelante.

Tal cuestión resulta aceptable si, en cuenta se tiene, es el fallador mencionado quien debe supervisar el cumplimiento de sus propias disposiciones, pudiendo, el tutelante y los

interesados, concurrir al respectivo incidente de desacato si, como se observa, continúa el perjuicio para el citado río y sus afluentes.

No obstante, sobre este punto, ha debido especificarse cuáles fueron los mandatos decretados por el Consejo de Estado y verificarse si los mismos, además de garantizar la recuperación del cauce del río y de sus afluentes, también se dirigían a la protección de la “*ronda hídrica o hidráulica*”⁴⁶, gravemente afectada, como se expuso, por la multitud de turistas a pie y a caballo, por el sendero del Valle del Cocora, pues frente a esas actividades nada indica la existencia de un cuidado particular, lo cual generaba, entonces, revisar las actividades ejercidas por las autoridades accionadas y su eficacia para mermar tal impacto.

La Corte, en la referida decisión, aunque negó el amparo por improcedente -al contarse con la acción popular-, confrontó las respuestas de los entes acusados con los ataques de la parte tutelante para, concluir que, en todo caso, “*frente a la problemática o necesidades evidenciadas por la alta afluencia de turismo se han venido adoptando distintas acciones*”.

Así, reseñó el proyecto FNTC201-2019, realizado por la Cámara de Comercio de Armenia y del Quindío en conjunto con

⁴⁶ CSJ. STC3811-2020 de 17 de junio de 2020, en la cual se señaló “(...) De acuerdo con el artículo 1º del Decreto 2245 del 29 de diciembre de 2017, emitido por el Ministerio de Medio Ambiente, una ronda hidráulica “se constituye en una norma de superior jerarquía y determinante ambiental” y está integrada por la “(...) faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho (...)” y por “(...) el área de protección o conservación aferente (...)”, para cuyo cuidado la autoridad competente debe establecer “directrices de manejo ambiental”, según la Guía Técnica elaborada para tal efecto”

“A voces del artículo 206 de la Ley 1450 de 2011, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus facultades, el acotamiento de las referidas zonas de preservación” (subraya fuera de texto).

FONTUR, que generaría como “*entregables finales*” un documento que contendría “*un análisis, estrategias, recomendaciones y conclusiones de la identificación de la capacidad de carga turística en el Valle del Cocora*”.

Resaltó las manifestaciones del municipio de Salento, en torno a la construcción y actualización del “*nuevo Plan Estratégico de Turismo y Política Pública de Turismo Sostenible, que van articulados con la nueva Ley de Turismo (Ley 2068 de 2020) y el Plan Departamental de Turismo*” y la búsqueda, desde el 2018, efectuada por dicho municipio para “*el cumplimiento de los lineamientos técnicos contemplados en la norma técnica NTS-TS 001-1 (2014) de Sostenibilidad Turística*”, habiendo obtenido la renovación de la certificación correspondiente el 16 de diciembre de 2020.

Y, finalmente, destacó que el Municipio de Salento indicó haber celebrado mesas de trabajo el 2 de julio, el 10 de septiembre, el 8 y el 16 de octubre de 2020, en torno a la implementación del “*Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2019, por medio del cual se reglamentó la zonificación de las actividades de turismo de naturaleza en la parte alta del Valle del Cocora*”.

De lo anterior coligió, como se dijo, que distintas acciones estaban adelantándose, en aras de proteger al Valle del Cocora; sin embargo, estimó necesario exhortar a los querellados para que continuaran “*(...) con la mesa de trabajo encabezada por el gobernador del Quindío y el alcalde de Salento para que*

establezcan el estudio técnico de capacidad de carga ambiental del Valle del Cocora, su implementación y ejecución (...)”.

7.2. El escenario planteado permite exponer que, en realidad, sí existe un grave impacto negativo al medio ambiente en la región del Valle del Cocora, suficientemente acreditado, pues los hechos materia de tal lesión vienen presentándose desde el 2015 y, en realidad, nada prueba que, a la fecha, se haya comenzado, siquiera a mitigar los daños.

Desde esa óptica, la Corte ha debido, además de ratificar la determinación del *a quo* en cuanto otorgó la protección demandada y declarar al Valle del Cocora sujeto de derechos, adicionarla para ordenar la realización de actividades concretas, en pro de superar los graves daños ambientales, causados por el alto flujo turístico que, al parecer, aún no consulta con las recomendaciones provenientes de las distintas entidades públicas.

Así, a manera de ejemplos, sobre la tala y deforestación, la Sala bien pudo disponer jornadas para la siembra de árboles nativos de la zona, entre ellos, palma de cera, lo cual habría permitido, a futuro, garantizar la fauna propia de la región; también pudo, como se anunció, disponer la salvaguarda de la “*ronda hídrica*”, decretando el paso por zonas alejadas de la misma, si ello no fue objeto de la sentencia del Consejo de Estado; igualmente, tras verificar el problema de los desechos que terminan en el río, pudo decretar jornadas de limpieza en el terreno donde se depositan e, incluso, en los mismos caudales.

7.3. Resta indicar, en torno a las medidas deprecadas para evitar el contagio por la pandemia Covid-19 que, sólo en ese punto, la Sala acertó al esgrimir que ello dependía de las alertas decretadas por los municipios, quienes, en primer término, conocen la problemática suscitada en sus propias áreas, así como los altos y bajos períodos de contagio; por tanto, son quienes deben impartir las órdenes pertinentes en aras de salvaguardar el derecho a la salud y vida de sus habitantes.

8. Por los fundamentos antes esbozados, estimamos que la tutela de la referencia, debió abrirse paso, frente al derecho al medio ambiente sano, a la declaración de sujeto de derechos y, en general, en los términos señalados.

Fecha *ut supra*,


AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO
Magistrado


LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA
Magistrado