CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO
Magistrada ponente

STL10716-2020
Radicación n.° 90309
Acta n.° 44

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

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

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

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

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

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> […]
>
> 1. Se declare al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano.
>
> […]
>
> 2. Se ordene a las autoridades convocadas realizar un plan estratégico de acción a corto y mediano plazo para reducir los niveles de deforestación y degradación a cero (0) en el Parque Nacional Natural Los Nevados, a través de un Comité Permanente de Seguimiento. Dicha planeación deberá contener compromisos, ejes de acción y fechas concretas de actuaciones de prevención y restauración del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al ordenamiento jurídico vigente.
>
> En todo caso, el aludido plan estratégico deberá contar con los conceptos técnicos ambientales y el acompañamiento irrestricto del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – IDEAM, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, así como el de las Instituciones de Educación Superior Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira. El referido Comité Permanente de Seguimiento al plan estratégico, deberá realizar informes bimensuales ante el Tribunal de conocimiento de la presente acción tutelar, por un término inicial de dos (2) años, sin perjuicio de su ampliación.
>
> 3. Solicito se ordene al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA […] exhorte a las entidades, servidores públicos y particulares que tengan alguna incidencia en el PNN Los Nevados, para que no incurran en conductas similares a las que dieron origen a la presente acción tutelar, en pleno acatamiento de la responsabilidad que les atañe contenida el artículo 8° de la Constitución Política de 1991.
>
> 4 Por último, si bien no conforman el extremo procesal pasivo en la presente *litis*, solicito se exhorte a la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para que mediante un programa conjunto investiguen las conductas de las entidades, servidores públicos y particulares que tengan incidencia en el Parque Nacional Natural

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

II. TRÁMITE Y DECISIÓN DE INSTANCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> plan de contención urgente dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta sentencia, que contenga los sitios autorizados para ingreso al área sur del Parque los Nevados; requisitos exigidos a las personas que deseen ingresar al área del Parque a actividades de escalada y montañismo; inventario máximo y detallado de los elementos con los cuales dichos visitantes pueden ingresar y revisión de los mismos al descenso; la posibilidad de instalar un retén ecológico que controle los elementos que salgan o ingresen al Parque; temporadas de ingreso y no ingreso y tiempo máximo de permanencia; mecanismos de comunicación; medidas para la erradicación de actividades recreativas de baño y de paseos de olla en el puente que queda pasando el corregimiento de Juntas y quebrada arriba, en el puente que queda antes de llegar a Villarrestrepo viniendo de Pastales, y en los balnearios que se han instalado a la orilla del río Combeima rio abajo desde Pastales hacia abajo hacia Ibagué.
>
> NOVENO: Declarar que lo aquí decidido tiene efectos inter comunis y cobija, no sólo la tutela del derecho a la vida, a la salud, al agua y a un ambiente sano del accionante, ciudadano Juan Felipe Rodríguez Vargas, sino igualmente de sus agenciados; de las personas naturales y organizaciones ecologistas que fueron reconocidos como coadyuvantes, todas estas personas que quedan legitimadas para promover los incidentes de desacato ante el incumplimiento de lo ordenado; y de todas las personas que se surten del agua y del aire que viene de las montañas del Parque Nacional de los Nevados, residentes en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, amparándose así por igual el derecho a la vida, al agua, a la salud y a un ambiente sano de dichas personas […].

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

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

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

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

> […] aunque se busca proteger el derecho a un ambiente sano, saneamiento y salud, que en principio podrían reclamarse por medio de acciones populares, según los hechos de la acción todo apunta a la salvaguarda del derecho a la vida, no sólo del sujeto cuyos derechos se piden reconocer, sino de todos y cada uno de los seres que para pervivir, dependen de la montaña natural […] si se admitiera que es solo por la vía de la defensa de los derechos colectivos como pueden salvaguardarse los derechos del parque y los que dependen ambientalmente de él, daría pie para que ante los distintos distritos judiciales de las entidades territoriales que se benefician del Parque se instauraran acciones populares buscando defender intereses disímiles, con la posibilidad de decisiones judiciales también disimiles (sic) y contradictorias […].
>
> […] Y es que el recurso agua, que es vida, que baja de las montañas que conforman el Parque, es consumido por los habitantes de los distintos costados del mismo (al Norte Caldas, al Suroccidente Risaralda y al Suroriente Quindío y Tolima), y de ella depende la subsistencia y la vida de más de 3 millones de personas, e incluso para las actividades agrícolas de las cuencas en partes bajas del Otún, rio (sic) Cauca y Rio (sic) Magdalena. A lo anterior hay que añadir que, si se admitiera que es solo por la vía de la defensa de los derechos colectivos como pueden salvaguardarse los derechos del parque y los que dependen

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

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

> [...] De la información hasta aquí relacionada, obtenida en gran parte del Plan de Manejo para el Parque Nacional Natural de los Nevados para 2017-2022, la cual la EAE Parques Naturales de Colombia afirma que se encuentra "desactualizada y descontextualizada", no se encuentran razones válidas para que gran parte de los entes accionados, incluyendo la entidad que quiere conservar el Parque, se hayan opuesto al inicio y curso de la presente acción, cuando son evidentes los hechos constitutivos de lesión o daño al Parque Nacional de los Nevados, que se han venido dando a través del tiempo, y que, sobre la integralidad del Parque se ciernen amenazas que atentan contra su sostenibilidad y subsistencia y, de contera, contra la de todos y cada uno de los 3 millones o más de habitantes que dependen del recurso hídrico y el aire que viene de dicho complejo montañoso.
>
> • De entrada, se observa que algunos datos importantes para el diseño de un plan preciso y confiable para el sostenimiento y conservación del Parque, difieren y en otros casos no se cuenta con ellos. No se sabe, a ciencia cierta, si la extensión del Parque

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III. IMPUGNACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. CONSIDERACIONES

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

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

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

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

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

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

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

1. Constatación de los presupuestos generales de la tutela

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> […] para que la tutela proceda y prevalezca en caso de afectación de un interés colectivo, es necesario (i) que exista conexidad entre la vulneración de un derecho colectivo y la violación o amenaza a un derecho fundamental, de tal suerte que el daño o la amenaza del derecho fundamental sea 'consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo'. Además, (ii) el peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotética sino que deben aparecer expresamente probada en el expediente. Y (iv) finalmente, la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado, y 'no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente, un derecho de esta naturaleza" […] es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela, que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad

> con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario [...].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

de Estado. Entre los más relevantes:

> […] PRINCIPIO 1. El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. A este respecto, las políticas que promueven o perpetúan el apartheid, la segregación racial, la discriminación, la opresión colonial y otras formas de opresión y de dominación extranjera quedan condenadas y deben eliminarse.
>
> PRINCIPIO 2. Los recursos naturales de la tierra incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.
>
> […]
>
> PRINCIPIO 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestres y su hábitat, que se encuentran actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos. En consecuencia, al planificar el desarrollo económico debe atribuirse importancia a la conservación de la naturaleza, incluidas la flora y la fauna silvestres.
>
> PRINCIPIO 5. Los recursos no renovables de la tierra deben emplearse de forma que se evite el peligro de su futuro agotamiento y se asegure que toda la humanidad comparte los beneficios de tal empleo.
>
> […]
>
> PRINCIPIO 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio ambiente humano en beneficio de su población […]

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

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

> [...] **Principios Generales**
>
> **1.** Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales.
>
> **2.** No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin.
>
> **3.** Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro.
>
> **4.** Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.
>
> **5.** Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad [...].

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

(iv) El Protocolo de Montreal, acuerdo ambiental internacional mediante el cual se logró un compromiso universal para proteger la capa de ozono, cuyo fin esencial es la eliminación del uso de sustancias que la afectan.

(v) El protocolo de Kyoto de la convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, instrumento elaborado para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que causan el calentamiento global.

(vi) El Acuerdo de Copenhague de 2009, a través del cual la comunidad internacional se comprometió, entre otras cosas, a combatir el cambio climático con urgencia a fin de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera en un nivel que evite una interferencia antropógena peligrosa en el sistema climático.

(vii) La Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, por medio de la cual los Estados que lo suscribieron se comprometieron a trabajar por el uso racional de todos los humedales de su territorio.

(viii) El Acuerdo de París de 2015, cuyo objetivo principal es reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático a fin de mantener la temperatura mundial por debajo de los 2 grados centígrados por

> encima de los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5 grados centígrados.
>
> Adicionalmente, tiene por objeto aumentar la capacidad de los países para enfrentar los efectos del cambio climático y lograr que las corrientes de financiación sean coherentes con un nivel bajo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y una trayectoria resistente al clima.[2]

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

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

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

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

> social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.
>
> 2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.
>
> 3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente [...].

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

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

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

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

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

(i) Enfoque *antropocéntrico,* impera en occidente y concibe al ser humano como única razón de ser del sistema legal y a los recursos naturales como simples objetos a su servicio. Luego, lo único que importa es la supervivencia del ser humano y solo en esta medida debe protegerse el medio ambiente.

(ii) Enfoque *biocéntrico*, es aquel que considera que la naturaleza debe protegerse únicamente para evitar la producción de una catástrofe que extinga al ser humano y destruya al planeta, razón por la que no concibe a la naturaleza como sujeto de derechos sino objeto de disposición del hombre.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> […] a). Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y pasajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral, con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro;
>
> b). La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción y para:
>
> 1°. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;
>
> 2°. Mantener la diversidad biológica;
>
> 3°. Asegurar la estabilidad ecológica, y
>
> c). La de proteger ejemplares de fenómenos naturales, culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad […].

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

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

> […] 1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la **Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992** sobre Medio Ambiente y Desarrollo.
>
> 2. **La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.**
>
> 3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
>
> 4. **Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.**
>
> 5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
>
> 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de

medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> […] 11 especies de mariposas endémicas identificadas por Andrade G, 1994 en el parque Ucumarí (Mahotis malis, Astraptes hanneli, Leodonta dysoni zenobia felder, Perisama marianna Rober, Perisama alicia Rober, Gnathotrussia epione, Eresia levina Hewitson, Heliconius cydno cydnides Staudinger, Pronophila juliani Adams & Bernard, Lasiophila zapatosa sombra Thieme y Cissia ucumariensis).
>
> En la Cordillera Central se cuenta con alrededor del 80% de endemismos en anfibios (Ardila y Acosta 2000). En reptiles son el grupo de vertebrados con menor riqueza en el páramo. Sin embargo, de 15 especies reportadas para el páramo, 5 poseen distribución restringida estricta y alta especialización (Castaño et al. 2000). Para los anfibios, Franco AM 1997, reporta que Lynch J, com pers., considera un listado de 47 especies endémicas de Colombia, que merecen atención especial. Cinco especies pertenecen a la familia Bufonidae y cuatro a la familia Leptodactylidae, las cuales se encuentran reportadas por otros autores dentro del PNN Los Nevados y su Zona de Amortiguación y aparecen también en los listados de Lynch (Atelopus carauta, Eleutherodactylus ruizi, Eleutherodactylus scopaeas, Eleutherodactylus simoteriscus y Eleutherodactylus xestus).
>
> Es poco lo que se conoce de la herpetofauna en el PNN Los Nevados, aumentando la necesidad de investigaciones sobre la

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

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

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

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

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

> Gran parte de la mesofauna del suelo paramuno aún es desconocida para la ciencia, hasta el momento se desconoce el efecto de las quemas y el pisoteo sobre la fauna, en especial aquella que habita el follaje seco de los frailejones, el suelo y la hojarasca original (Van der Hammen 1998). Por su parte, los macro-invertebrados acuáticos no se quedan atrás, se desconoce en el páramo las especies e individuos, su conocimiento podrían contribuir a la caracterización de hábitats y estado de conservación y salud de los mismos.
>
> En los páramos Colombianos se tienen registros de 21 familias de mamíferos, 46 géneros y 70 especies aproximadamente; entre las especies más llamativas que se pueden observar en el PNN Los Nevados se encuentra la Danta de Páramo (Tapirus pinchaque), el Venado colorado (Mazama rufina), el conejo de paramo 86 (Sylvilagus brasiliensis) la Boruga (Cuniculus taczanowiski), el venado conejo (Pudume phistophiles), el Puma o León de montaña (Puma concolor), el Tigrillo (Leopardus tigrinus), entre otros. Los grandes mamíferos son altamente vulnerables a la extinción dadas sus necesidades de un territorio extenso y por la presión ejercida sobre sus poblaciones por efecto de la cacería, por lo cual han desaparecido de muchos páramos (Van der Hammen 1998), como es el caso del venado de cola blanca (Odocoileus virginianus) en el PNN Los Nevados (Botero y Lotero 2004). […].

Entre la flora más representativa del parque se encuentra:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: equipo de trabajo del Parque Nacional Natural Los Nevados

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

> […] ganadería, evidenciada por la existencia de actividades productivas que involucran el uso de semovientes bovinos, ovinos, porcinos, equinos (mulares y caballares) y caprinos; turismo No regulado, que hace alusión al tránsito o movilización de personas por zonas no permitidas / reglamentadas según lo establece el Plan de Manejo del Parque y su Plan de Ordenamiento Ecoturístico - POE; vertimiento de Residuos sólidos, evidenciado a partir de la presencia de residuos especialmente en las zonas reglamentadas en el POE y áreas de tránsito del turismo No regulado; captaciones de agua, evidenciadas por la existencia de tomas de agua y obras de arte (infraestructura artesanal) sin contar con el trámite del permiso respectivo y sus medidas de manejo; y especies invasoras y/o foráneas, que hace referencia a la existencia de especies introducidas al área natural protegida, algunas de ellas con carácter invasor, a saber: trucha arcoíris y retamo espinoso.
>
> Los incendios de cobertura vegetal son abordados desde las presiones "Ganadería", "turismo No regulado" y "Presencia de especies foráneas", toda vez que en su mayoría son generados durante, o para la realización de este tipo de actividades o amenazas; bajo otras circunstancias son producidos por condiciones naturales y estas se escapan del manejo (gobernabilidad) del área natural protegida […].

Los riesgos mencionados se presentan en los siguientes escenarios:

> […] **Páramo y Humedales Altoandinos**: la ganadería es una de las presiones más críticas del páramo y humedales, registrándose por medio de un inventario de cabezas de ganado de tránsito en áreas del Parque, tanto en predios particulares como de la Nación un total de **2497.** Aunque el parque ha generado procesos de acercamiento con la comunidad para disminuir esta presión, se prevé que la reactivación y aumento de la demanda de este mercado, a nivel internacional (caso de Venezuela), la pueda aumentar.
>
> Otra presión crítica son los **incendios de cobertura vegetal**, que se pueden originar por el uso de fuego para el aumento de las áreas para pastoreo o el descuido de turistas, siendo más probable los incendios en épocas de sequías y heladas que se presentan en este ecosistema con más fuerza en los últimos años, asociadas a variabilidad climática y cambio climático.
>
> Otro factor a tener en cuenta es el **turismo no regulado**, que puede ser promocionado y aumentar por el mejoramiento de vías en zonas aledañas al parque como el mejoramiento del corredor vial Bogotá – Líbano – Murillo - Manizales que se está proyectando en la región, el cual se encuentra paralelamente al límite del parque a través de 22 km, que afectaría de manera negativa las áreas colindantes del parque, propiciando mayores sitios de acceso de turismo en áreas que históricamente han sido bien conservadas y en procesos de recuperación natural.
>
> La **introducción de especies exóticas** también es una presión para este VOC, la trucha puede estar generando alteraciones en los humedales a nivel de su riqueza ictiológica y podría afectar la función ecológica de este ecosistema y el retamo espinoso, que actualmente se está desplazando a nivel altitudinal, generaría pérdida de hábitat y de especies nativas y dado que tiene una condición pirogénica(con atributos que aumentan la inflamabilidad de la vegetación de la que hacen parte)

también facilitaría la propagación de incendios de cobertura vegetal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> persiste en cuanto a la minería, generaría una demanda de recurso hídrico que afectaría el caudal para las poblaciones que se benefician de este servicio ecosistémico.
>
> **Cuenca alta del río Combeima:** este VOC tiene un escenario de riesgo moderado. Sin embargo, este escenario está enfocado principalmente al turismo no regulado, lo que puede generar incendios, contaminación con residuos sólidos, especies introducidas que ocasionaría la trasmisión de enfermedades a las especies silvestres y la cacería de especies por los perros ferales. A su vez, es la zona del parque donde se presenta mayor riesgo por perdida de turistas y que genera una demanda operativa por parte de personal del parque y de otras instituciones. Sin embargo, un escenario de riesgo para la cuenca son los títulos mineros otorgados en los límites del parque entre los departamentos del Tolima y Quindío (municipios de Salento, Cajamarca e Ibagué). Si este escenario de riesgo persiste en cuanto a la minería, genera una demanda de recurso hídrico que afectaría el caudal ecológico para las poblaciones que se benefician de este servicio ecosistémico.
>
> Finalmente, para todas las cuencas y en particular para la cuenca del río Combeima y Quindío, en cuanto a variabilidad climática y cambio climático se tiene que en un evento de Niño fuerte de mayor probabilidad podría presentarse una disminución de las precipitaciones de hasta el 80% y un aumento de la temperatura de 1°C, lo que afectaría la oferta de recursos hídrico para la región sur-occidente y sur- oriente del Parque, correspondientes a los departamentos del Quindío y Tolima (Negrilla fuera de texto) […].

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

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

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

Las siguientes tablas y gráficas resumen la evolución del área glaciar para los nevados existentes actualmente en Colombia, históricamente marcando una tendencia negativa:

Sierra Nevada de Santa Marta		Sierra Nevada El Cocuy o Güicán		Volcán Nevado del Ruiz		Volcán Nevado Santa Isabel		Volcán Nevado del Tolima		Volcán Nevado del Huila	
Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)
1850	82.6	1850	148.7	1850	47.5	1850	27.8	1850	8.6	1850	33.7
1939	21.4	1985	35.7	1959	21	1959	9.4	1958	2.7	1959	17.5
1954	19.4	1994	23.7	1975	19.6	1987	6.4	1987	1.6	1981	15.4
1981	16.1	2003	19.8	1986	17	1996	5.3	1997	1.18	1996	13.3
1989	12	2007	18.6	1997	11.76	2002	3.3	2002	1.03	2001	12.9
1995	11.1	2010	16.3	2010	10.3	2006	2.6	2010	0.76	2007	10.8
2010	8.1	2015	15	2014	9.2	2010	1.9	2015	0.67	2010	9.7
2016	7.1	2016	13.94	2016	9.25	2016	1.00	2016	0.63	2016	7.62
2017	6.54	2017	13.5	2017	8.86	2017	0.65	2017	0.59	2017	7.23
2019	6.21	2019	13.27	2019	8.37	2019	0.52	2019	0.55	2019	7.14

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[5] CC T-622 de 2016

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ello, porque resulta insoslayable que tal discusión fue atendida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Caldas al interior de la acción popular identificada con radicado n.° 17001233300020190042000, Magistratura que en providencia de 4 de septiembre de 2020 impartió aprobación al pacto de cumplimiento al que llegaron las partes tras considerar que […] *con la celebración del Otrosí Nº 6, las condiciones de la ejecución de las Unidades Funcionales 4 y 5 tuvieron una modificación sustancial que representa la cesación de la amenaza* […].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. La Sala confirmará la orden dirigida al Instituto Von Humboldt, referente a la designación de un representante para la elaboración del plan de recuperación, habida cuenta que si bien su función se limita a la investigación científica de la biodiversidad, lo cierto es que sus estudios, conocimientos y experticia resultan determinantes en la orientación para la adopción de medidas integrales dirigidas a la conservación del medio ambiente; por tanto, su labor en la elaboración e implementación del mencionado plan de acción será de carácter consultivo.

11. En lo que respecta a la solicitud que Parques Naturales Nacionales de Colombia eleva frente a la vinculación del Departamento Nacional de Planeación y La Nación – Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, y Tecnologías de la Información y Comunicación, se precisa que no resulta necesario en este puntual caso, pues para la Sala las entidades que se integraron al plenario son las llamadas a cumplir las órdenes que en este mecanismo constitucional se imponen.

12. Si bien el *a quo* constitucional manifestó que su decisión tiene efectos *inter comunis,* lo cierto es que no estaba facultado para modular los efectos de la acción de tutela, toda vez que ello es de exclusiva competencia de la Corte Constitucional, Magistratura que en sentencia CC SU-349 de 2019 expuso:

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

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

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

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

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

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

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

(i) **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la **VIDA**, **DIGNIDAD HUMANA** y **SALUD**, en conexidad con el **MEDIO AMBIENTE**, de **JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS.**

(ii) **DECLARAR** que el **PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS ES SUJETO DE DERECHOS** a la vida, a la salud y ambiente sano, cuya representación legal está a cargo del Presidente de la República como Jefe de Estado,

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

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

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

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

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

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

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

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

(i) al Presidente de la República de Colombia, como jefe supremo de las Fuerzas Armadas, designar un grupo especial de las Fuerzas Militares o de la Policía Nacional que acompañe de manera continua y permanente las labores de conservación, manejo y protección que realiza Parque Nacionales Naturales de Colombia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en especial la zona del departamento del Tolima, la cual cuenta con restricción de acceso por *«riesgo público»* de acuerdo con la «*Alerta Temprana de Inminencia No 047 de 2019»* emitida por la Defensoría del Pueblo.

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

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

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

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

Notifíquese, publíquese y cúmplase.



LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ
Presidente de la Sala



GERARDO BOTERO ZULUAGA

IMPEDIDO

FERNANDO CASTILLO CADENA



CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO



IVÁN MAURICIO LENIS GÓMEZ

OMAR ÁNGEL MEJÍA AMADOR

IMPEDIDO

JORGE LUIS QUIROZ ALEMÁN

República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Laboral

REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

Departamento del Tolima

TRIBUNAL SUPERIOR DEL

DISTRITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

Sala Quinta de Decisión Laboral

Clase de proceso: Acción de tutela de primera instancia

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

Accionante: JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS

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

Vinculados: FISCAL GENERAL DE LA NACIÓN, CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN y DEFENSOR DEL PUEBLO, MUNICIPIOS DE ANZOATEGUI, IBAGUÉ, MURILLO, CASABIANCA, VILLAHERMOSA, SANTA ISABEL– TOLIMA, ARMENIA Y SALENTO – QUINDÍO, MANIZALES, VILLAMARIA – CALDAS, SANTA ROSA DE CABAL, PEREIRA –RISARALDA, DEPARTAMENTOS DEL TOLIMA, QUINDÍO, RISARALDA y CALDAS. CONCESIONARIA VIALES S.A.S; ANGLOGOLD ASHANTI Y OTROS.

Magistrado: **CARLOS ORLANDO VELÁSQUEZ MURCIA**

Ibagué - Tolima, trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, procede la Sala Quinta de Decisión Laboral, a resolver la acción de tutela interpuesta por el ciudadano JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS contra las entidades accionadas y personas vinculadas ya enunciadas en el encabezamiento de esta providencia, mediante proveído discutido y aprobado con Acta No. 474, dejándose constancia que el tiempo transcurrido entre el 28 de septiembre de 2020, cuando en horas de la tarde la Sala se enteró de la providencia emanada de la Sala de Casación Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia de fecha 23 de septiembre del mismo año que declaró la nulidad de lo actuado a partir del 28 de agosto de 2020, y la fecha en que se emite este fallo, obedeció a que no se disponía de la información necesaria para citar y comparecer a todas las personas que nuestro Superior ordenó vincular al trámite, razón por la cual hubo necesidad de acudir al mecanismo del emplazamiento de dichas personas, reduciéndolo en el tiempo a lo necesario para cumplir los requisitos de sumariedad y celeridad de la tutela, trámite que sólo terminó de evacuarse a octubre 8 de 2020.

I. HECHOS JURÍDICAMENTE RELEVANTES DE LA ACTUACIÓN

El ciudadano y abogado JUAN FELIPE RODRÍGUEZ VARGAS actuando en nombre propio y en representación de los agenciados y generaciones futuras (niños y personas imposibilitadas para ejercer la acción), pidió por vía de amparo constitucional que se declare al PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano y, en consecuencia, se les ordene que, basados en el principio constitucional de coordinación institucional y dentro del término de cinco (5) meses siguientes a la notificación del fallo, formulen un plan estratégico de acción a corto y mediano plazo para reducir los niveles de deforestación y degradación a cero (0) en el Parque Nacional Natural Los Nevados, a través de un Comité Permanente de Seguimiento que se deberá constituir para asumir la mentada problemática ambiental; que dicha planeación deberá contener compromisos, ejes de acción y fechas concretas de actuaciones de prevención y restauración del Parque Nacional Natural Los Nevados, así como las consecuencias en caso de incumplimiento conforme al ordenamiento jurídico vigente; que el referido plan estratégico deberá contar con los conceptos técnicos, ambientales y el acompañamiento irrestricto del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humbolt, así como el de las Instituciones de Educación Superior Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira; que el citado Comité

Permanente de Seguimiento al plan estratégico, deberá realizar informes bimensuales (sic) a esta Corporación, por un término inicial de dos (2) años, sin perjuicio de su ampliación.

Así mismo solicitó que se ordene al Presidente de la República, que en su condición de Jefe de Estado, exhorte a las entidades, servidores públicos y particulares que tengan alguna incidencia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, para que no incurran en conductas similares a las que dieron origen a la presente acción tutelar, en pleno acatamiento de la responsabilidad que les atañe contenida el artículo 8° de la Constitución Política Colombia; y que se exhorte a la Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para que mediante un programa conjunto investiguen las conductas de las entidades, servidores públicos y particulares que tengan incidencia en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en aras de determinar responsabilidades de tipo penal, fiscal y/o disciplinario por la degradación ambiental acontecida en dicho parque. Finalmente, en vista de la trascendencia nacional del asunto, solicitó que se inste al Defensor del Pueblo para que se apersone de la acción de la referencia, con miras a una eventual solicitud de revisión ante la Honorable Corte Constitucional, conforme lo dicta la normatividad vigente.[1]

Como sustento de la acción constitucional argumenta que el Parque Nacional Natural de Los Nevados es un área andina ubicada en la cordillera central entre los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, que abarca una superficie de 583 km2 y en el cual se encuentran ecosistemas como bosques andinos, bosques altos andinos, humedales altos andinos, subpáramos, páramos, superpáramos y glaciares; y ostenta especies de flora y fauna tales como el cóndor de los andes, periquito de los nevados, danta de páramo, puma, chivito de páramo, pato andino, anfibios, oso de anteojos, lobo orejiamarillo, palma de cera, varios tipos de frailejones y algunas orquídeas; que algunas de esas especies se encuentran en peligro de extinción a causa de la actividad humana por la modificación, afectación, fragmentación y destrucción de su hábitat natural; que pese a que el complejo de humedales Laguna del Otún ubicado dentro de la jurisdicción del Parque ostenta el grado más alto de protección ambiental por parte de nuestra normatividad interna y posee relevancia internacional por el Convenio RAMSAR ratificado por Colombia mediante la Ley 357 de 1997, el Parque Nacional Natural ha sufrido una sistemática deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica a causa de actividades nocivas para el medio ambiente

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

tales como la expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, caza indiscriminada, minería, densidad poblacional humana (asentamientos) construcción de vías 4G, entre otras, con la aquiescencia, falta de control, ausencia de coordinación administrativa y omisión de vigilancia de las autoridades ambientales, sumado a intereses de autoridades mineras, de transporte e infraestructura; que de acuerdo a información suministrada por las autoridades ambientales, el Parque ostenta una tasa de deforestación de decenas de hectáreas en los últimos años, lo cual repercute en el ecosistema, la extinción de la fauna y la degradación y fragmentación biótica abiótica: que en la actualidad dentro del Parque existen títulos mineros en áreas protegidas; que preocupa la construcción de carreteras de cuarta generación en el Parque, como el proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales, el cual, según el plan de manejo 2017-2022 lo impactará tangencialmente pues su trazado iría por una zona de amortiguación del área protegida.

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

Finalmente indicó que los planes de gestión ambiental regional elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales que comparten la jurisdicción del Parque no contienen proyectos tendientes a su protección y por el contrario, se evidencia una falta de coordinación entre las entidades ambientales y administrativas, generando una sistemática depredación y contaminación antrópica a los recursos naturales; por lo que la acción de tutela es procedente no sólo por la vulneración de las garantías fundamentales invocadas,

sino por los precedentes de la Corte Constitucional y Corte Suprema de Justicia, sobre el reconocimiento de derechos a la naturaleza en situaciones similares a las planteadas. [2]

II. TRAMITES PROCESALES

La acción constitucional se admitió mediante auto de *14 de agosto de 2020* contra las entidades accionadas, y se dispuso la vinculación oficiosa del Fiscal General de la Nación, Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Defensor del Pueblo; los Gobernadores de los departamentos de Tolima, Quindío, Risaralda y Caldas; los alcaldes de los municipios de Ibagué, Casabianca, Villahermosa, Santa Isabel y Murillo - Tolima, Armenia y Salento - Quindío, Santa Rosa de Cabal y Pereira - Risaralda, y Manizales y Villamaría - Caldas; los directores del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales – Ideam, del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, así como de los rectores de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Tolima, Universidad del Quindío, Universidad de Caldas y Universidad Tecnológica de Pereira.

Surtidos los trámites de notificación, se recibieron respuestas a la acción de las siguientes entidades:

1. **La Dirección especializada contra las violaciones de los Derechos Humanos de la Fiscalía General de la Nación** indicó que la Constitución Política cuenta con una serie de normas encaminadas a la protección del medio ambiente y el deber de imponer sanciones a los factores de deterioro ambiental; que en el marco de su competencia, la Fiscalía ha adelantado el ejercicio de la acción penal de los hechos puestos en su conocimiento en lo relativo a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente al interior del Parque Nacional Natural Los Nevados mediante la judicialización de personas y el inicio de indagaciones como resultado de las denuncias interpuestas por Parques Nacionales Naturales de Colombia, como autoridad ambiental; que como resultado de las recientes denuncias, en mayo de 2019 se materializaron órdenes de captura de personas señaladas de adelantar actos no compatibles con el área protegida; que no le corresponde al derecho penal de primera mano adelantar actividades encaminadas a resolver la conflictividad ambiental; que en el escrito de

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

tutela no se revela la lesión directa a los derechos bioculturales de las personas que hacen parte del ambiente; que el Plan de Manejo Ambiental 2017-2022 del área protegida expedido por la autoridad ambiental correspondiente, determina los planes de manejo de las áreas protegidas que se adelantarán en el Parque con el propósito de lograr sus objetivos de protección ambiental, por lo que al ser un instrumento de política pública, no debe ser objeto de verificación mediante la acción de tutela, sino a través de otros mecanismos y herramientas que establece el ordenamiento jurídico, máxime que el mismo establece unos objetivos y un programa de seguimiento concreto, apalancado en una propuesta presupuestal. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción constitucional, o en su defecto, la desvinculación de la entidad.

2. **La Unidad Administrativa Especial Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – Anla**, refirió que no es la competente para atender las solicitudes planteadas en la acción de tutela; que respecto al proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales no se ha otorgado licencia ambiental, ni está en trámite solicitud alguna; que la entidad competente para el otorgamiento de los títulos mineros es la Agencia Nacional de Minería; que no existen licencias ambientales otorgadas por la entidad que se superpongan con el Parque, por lo que tampoco se registran sanciones adelantadas por perjuicios ocasionados en el Parque; que si bien se menciona una presunta negligencia por parte de las autoridades ambientales no se allega ningún escrito, petición o actuación que dependa del seguimiento y control de la entidad. Advirtió una inexistencia de vulneración a los derechos invocados en razón a que a la fecha no existen proyectos licenciados y en evaluación por el ANLA; predica falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que la Unidad está encargada de que los proyectos, obras, o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normatividad ambiental y que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del país; que la administración de los parques nacionales naturales recae en la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia; que se presenta una improcedencia de la acción de tutela al existir otros mecanismos de defensa de sus derechos, como lo es la acción popular; que se presenta insuficiencia probatoria, pues se sustenta la vulneración de derechos fundamentales con la simple narración de unos hechos, de los cuales no tiene conocimiento, ni injerencia, pero además no se aporta prueba que los demuestre con el fin de que el Juez Constitucional pueda establecer de manera inequívoca la responsabilidad que le atañe a cada uno de los convocados a la acción.

Finalmente, solicitó denegar el amparo constitucional en razón a que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental.

3. **La Agencia Nacional de Infraestructura – ANI** se opuso a la prosperidad de las pretensiones por cuanto no está legitimada en la causa por pasiva, pues en sus funciones no existe alguna relacionada con las peticiones de la tutela; advirtió que a través del contrato de concesión APP 008 de 2015 la entidad le otorgó a la Concesionaria Alternativas Viales S.A.S., una concesión para que por su cuenta y riesgo lleve a cabo la financiación, operación, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Ibagué – Armero – Mariquita – Honda – Cambao – Armero – Líbano – Murillo – La Esperanza; precisó que la conducta que se reprocha supone el desconocimiento de un derecho de carácter colectivo, como lo es el medio ambiente, por lo que se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela, pues su amparo se debe ejercer a través de la acción popular e incluso, ante el Tribunal Administrativo de Caldas cursa una demanda que pretende declarar el área del Parque Nacional Natural de Los Nevados sector del Nevado del Ruíz y Páramo de Letras como sujeto de derechos; que en los hechos de la acción el actor reconoce que el proyecto vial Cambao-Manizales iría por una zona de amortiguación del área protegida, es decir, que el proyecto no se desarrollará al interior del Parque. Sin embargo, advirtió que la ANI y la Concesión Alternativas Viales SAS pactaron la reducción de alcance de intervención del proyecto, con el propósito de no generar mayores afectaciones sobre el área de influencia en las unidades funcionales 4 y 5, las cuales realizan su pago en cercanía al Parque Nacional Natural de Los Nevados y sobre las cuales el alcance será la rehabilitación y pavimentación y además, dentro de los trámites ambientales, la Concesión obtuvo la sustracción de reserva forestal a través de resolución 0191 de 2 de marzo de 2020 por parte de la Dirección de Bosques Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, es decir que cuenta con los permisos primordiales para ejecutar el proyecto. Finalmente señaló que la Corte Constitucional ha resaltado el valor y la importancia de la acción popular, destacando su idoneidad y eficacia para resolver asuntos como el de la presente acción de tutela, donde se solicita la solución de una problemática ambiental vinculada con la afectación de un derecho colectivo, especialmente cuando la protección recae sobre áreas de especial protección ecológica, donde el juez popular puede adoptar medidas cautelares, dispone de un extenso margen para reaccionar ante las afectaciones a los derechos e intereses colectivos y permite definir soluciones estructurales en materia de protección

generalizada para restaurar los equilibrios del ecosistema. En consecuencia, solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela.

4. **La Contralora Delegada para el Medio Ambiente** indicó que ese órgano de control fiscal en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales establecidas en el artículo 267 de la Constitución Política ejerce en forma posterior y selectiva la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, la cual además podrá ser preventiva y concomitante, para garantizar la defensa y protección del patrimonio económico; que dicha Contraloría realizó una actuación especial para la vigencia 2014 denominada "Auditoría Coordinada Internacional sobre Áreas Protegidas Nacionales de América Latina", a la cual fue vinculada la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, y en la cual se realizó una evaluación de las acciones gubernamentales responsables de la implementación de las políticas de conservación de la biodiversidad a nivel nacional, relacionadas con la gestión de las áreas protegidas y para el caso específico del Parque Nacional Natural de Los Nevados se incluyeron aspectos como la efectividad en la gestión de recursos financieros y humanos, encontrándose que el personal disponible no es suficiente para atender la demanda de dicha área, lo cual no permite cumplir con las actividades esenciales en la gestión; que como resultado de la auditoria coordinada, se establecieron 19 hallazgos administrativos de los cuales 2 tuvieron connotación disciplinaria y fueron trasladados a la autoridad competente. Así mismo indicó que la entidad realizó auditoría de desempeño a la "Gestión del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y autoridades ambientales en la implementación de la política nacional de Humedales Interiores de Colombia, vigencias 2011 a 2018", en la cual, respecto a la Corporación Autónoma Regional de Risaralda – CARDER no se identificaron especies amenazadas o en peligro de extinción en los humedales para promover la formulación de estrategias o planes de manejo para la recuperación de sus poblaciones.

5. **La Corporación Autónoma Regional de Caldas – Corpocaldas** se opuso a la acción constitucional al no ser la encargada de la reserva, delimitación, alineación y declaración de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales; advirtió la improcedencia de la acción de tutela en razón a la existencia de otros recursos o medios de defensa judicial, y por cuanto se pretende la protección de derechos colectivos como el medio ambiente, siendo del resorte de la acción popular, la cual conforme al artículo

17 de la Ley 472 de 1998 prevé la posibilidad de acudir a medidas cautelares que protejan los intereses pretendidos en la acción; advirtió que no se vislumbra un perjuicio inmediato al accionante, ni a los sujetos de especial protección constitucional, y en caso de existir, la entidad no ha sido la causante de tal situación por acción u omisión; que se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva predicable de Corpocaldas frente a la problemática descrita en la acción de tutela, pues la encargada de la dirección, manejo y administración de las áreas protegidas denominadas Parques Naturales, adquisición por negociación directa o expropiación de bienes de propiedad privada y de adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas, es la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela.

6. **La Corporación Autónoma Regional de Risaralda – Carder** se opuso a la acción constitucional en razón a que el actor no demostró las afirmaciones relacionadas con la generación de una sistemática deforestación, degradación, erosión y fragmentación dentro del área geográfica del Parque Nacional Natural de Los Nevados y por el contrario de la documentación que le suministró el IDEAM se observa que en los últimos años no se presenta deforestación en el área protegida; que no se manifiesta en la solicitud a qué personas está representando en uso de la agencia oficiosa, ni menos aún demuestra que las mismas no están en condiciones de defender su propia defensa. Advirtió la improcedencia de la acción constitucional en razón a que para la protección del derecho al medio ambiente sano que pretende se declare, existe otra acción constitucional para su garantía, establecido en la Ley 472 de 1998 que desarrolló el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia; que del escrito de tutela y las pruebas aportadas no se logró demostrar vulneración de los derechos fundamentales alegados por el accionante, teniendo en cuenta que la discusión se centra en la presunta deforestación, contaminación, erosión, remoción en masa, minería, construcción de carreteras, agotamiento del recurso hídrico y reducción de la fauna y la flora, por presunta falta de gestión de las entidades accionadas. Destacó la inexistencia de un derecho legítimo para responsabilizar a la CARDER en la presente acción de tutela, pues la competencia para ejercer como autoridad ambiental en la jurisdicción del Parque le corresponde a Parques Nacionales Naturales de Colombia; enumeró las acciones desplegadas por la Corporación en cuanto a la gestión del Páramo de Los Nevados e indicó que actualmente

se avanza en la celebración de un Convenio Interadministrativo entre las 4 Corporaciones Autónomas Regionales con injerencia en el páramo para elaborar un plan de manejo de este ecosistema. Finalmente resaltó la inexistencia de violación a los presuntos derechos fundamentales indicados por el accionante y solicitó que ante la inexistencia de un daño antijurídico imputable a la CARDER y no estar demostrado el nexo causal o la relación existente entre el daño causado y la actuación activa u omisiva por la Corporación se declare la improcedencia de la acción, o en su defecto se disponga la desvinculación de la Corporación Autónoma Regional.

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

8. **El Ministerio de Transporte** destacó que los objetivos que debe cumplir dicha entidad son primordialmente la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica en materia de transporte, tránsito e infraestructura de

los modos de transporte carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo y la regulación técnica en materia de transporte y tránsito de los mismos modos; precisó que para el desarrollo del proyecto vial Cambao-Líbano-Manizales se han tomado las medidas necesarias para evitar afectaciones al Parque Nacional Natural; que actualmente se encuentra en curso ante el Tribunal Administrativo de Caldas una acción popular mediante la cual se pretende declarar el área del Parque donde está ubicada la infraestructura natural como sujeto de derechos, acción a la cual se le ha dado un trámite célere y eficaz, al punto de estar en etapa de pacto de cumplimiento, evidenciándose con ello su eficacia, teniendo en cuenta que su objeto es el equivalente al de la presente acción de tutela. Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela al no ser el escenario idóneo para debatir la defensa del derecho al ambiente sano, además por no estar probado claramente por el actor la vulneración de algún derecho; refirió además una falta de legitimación en la causa por pasiva al no existir relación jurídica sustancial entre lo solicitado y las competencias del Ministerio de Transporte.

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

10. **El Procurador Judicial II Ambiental y Agrario del Tolima** indicó que no existe legitimación en la causa por pasiva pues dicha entidad no ha vulnerado o amenazado los derechos fundamentales alegados por el actor; consideró que la acción de tutela es procedente en razón a que persigue discutir asuntos de relevancia constitucional, los hechos generadores de la vulneración de derechos se encuentran razonablemente referidos, el perjuicio irremediable al que alude el actor no solo es inminente sino que actualmente se está consumando, pues como lo indicó las autoridades ambientales

permiten sistemáticamente la deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica a causa de actividades antrópicas nocivas para el medio ambiente; que si bien se puede acudir a la acción popular como mecanismo de defensa judicial, ante la materialización de los referidos daños al ecosistema que superan la inminencia de la amenaza a los derechos fundamentales a la alta intensidad del daño ambiental que generan y la importancia de los ecosistemas presentes en el Parque Nacional Natural, se está ante la presencia de una necesidad urgente e impostergable de tutelar los derechos conculcados y contribuir a restablecer el orden social justo en toda su integridad. Advirtió que se encuentra demostrada la conexión existente entre la vulneración de los derechos fundamentales de los habitantes de los cuatro departamentos referidos por el peticionario y por ende es procedente estudiar de fondo la acción de tutela; que en jurisdicción del Parque nacen fuentes hídricas que luego alimentan quebradas y ríos de donde se surten múltiples acueductos municipales y distritos de riego. Finalmente consideró que se encuentran acreditados los presupuestos para que prospere la acción de tutela, se declare al Parque Nacional Natural de Los Nevados como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado Colombiano y se ordene la constitución de un comité permanente de seguimiento y formulación de un plan estratégico de acción a corto y mediano plazo para reducir y controlar los niveles de deforestación y degradación.

11. **La apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** se opuso a las pretensiones de la acción de tutela ante la falta de legitimación en la causa por activa del accionante pues no demostró la presunta vulneración de sus derechos fundamentales; advirtió una falta de legitimación en la causa por pasiva del Presidente de la República y del DAPRE en razón a que las funciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al Presidente y que el señor Presidente no es representante legal ni judicial de ninguna entidad, y conforme a lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política el Presidente es Jefe de Estado, de Gobierno y suprema autoridad administrativa, pero el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros de despacho y los directores de departamentos administrativos, por lo que los actos del primer mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el Gobierno, hecho por el cual se hace responsable el Ministro del respectivo ramo o el director del Departamento Administrativo correspondiente; transcribió las normas

relacionadas con la capacidad y representación de las entidades públicas, así como las funciones del Presidente de la República para posteriormente solicitar que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva del DAPRE y del Presidente de la República, pues no representan a la Nación para efectos de la acción de tutela, no tienen funciones que se relacionen con la protección de los Parques Naturales, ni con la elaboración de un plan para reducir la deforestación y/o degradación de los distintos parques naturales, de manera que cualquier orden en dicho sentido resultaría contraria a lo dispuesto en los artículos 6º y 121 de la Constitución Política y el Decreto 1784 de 2019.

12. **La Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia** se pronunció respecto de la acción constitucional manifestando que el accionante argumenta, pero no demuestra de fondo ni probatoriamente las imputaciones de carácter omisivo, ni la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo depreca, máxime que se basa en una serie de supuestos e información descontextualizada y desactualizada; que por el contrario, la entidad a través de numerosos y permanentes recorridos de prevención, vigilancia y control en campo ha podido realizar diagnósticos y análisis; que en el Parque se vienen reportando un promedio de 1.13 presiones de tipo antrópico o natural por cada recorrido que se genera por personas, semovientes, vehículos o motos; que las presiones que se asocian a efectos de deforestación son agricultura, entresaca, ganadería, infraestructura, leñateo, quemas, rocería, tala selectiva y vías que suman 332 registros de los 1063 reportados; que el Parque cuenta con ecosistemas frágiles que han sido afectados por la actividad antrópica desde antes de la declaratoria del área protegida los cuales se han venido contrarrestando a través de la implementación de procesos de restauración desde el *2006*.

    Precisó que para 2011 y 2013 se inició la ejecución del Convenio Humboldt-UAESPNN con recursos propios de Parques Nacionales Naturales de Colombia, del Ministerio de Ambiente, la CARDER y el Fondo Nacional de Regalías, que permitió la realización de acciones para la ejecución del proyecto de restauración, diseño y establecimiento de alternativas que disminuyan las presiones sobre los valores de conservación del Parque Nacional Natural de Los Nevados en las cuencas altas de los ríos Combeima, Quindío, Campoalegre y Otún en los departamentos del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda; que en *2018* se implementó el proceso de restauración del páramo Los Nevados ejecutado entre CARDER, WCS, y el Parque a través del Convenio 026-16 entre el Instituto

Humboldt y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda; se ejecutó el proyecto "Impulso al desarrollo de una estrategia para la transformación de conflictos por uso, ocupación y tenencia al interior del Parque sector vereda el Bosque (municipio de Pereira), cañón del Lagunilla (municipio de Murillo)" a partir de acuerdos de conservación en el marco de la restauración ecológica participativa; y en *2019* se formalizó la intención de implementar un proceso integrado de restauración ecológica pasiva a partir dela construcción de cerramientos y aislamientos del Complejo de Humedales Pantanos del Quindío; que frente a la transformación del *5.14%* del área protegida producto de actividades agropecuarias y de ganadería se han venido realizando campañas y programas de educación y uso del suelo con los pobladores con el fin de no afectar sus actividades propias de supervivencia; concluyendo que entre *2000* y *2018* se han implementado programas y procesos de restauración ecológica de 427 hectáreas hasta la intervención y protección de 4.166 hectáreas, de tal manera que la afectación por deforestación referida por el accionante y la omisión de la Entidad y las accionadas en el cuidado del área protegida no es cierta, e incluso se ha propendido por la protección de las especies y del medio ambiente.

De otra parte indicó que el Parque haciendo uso del ejercicio de autoridad ambiental realiza alrededor de 60 recorridos de prevención, vigilancia y control al mes, ha interpuesto varias medidas preventivas, ha dado inicio a varios procesos sancionatorios ambientales de los cuales se encuentran activos 16 procesos, se han archivado 7 y 7 de ellos se encuentran fallados con sanción de multa; informó que para dichos recorridos ha contado con el acompañamiento de la Policía Nacional de Turismo y Ambiental. Respecto de los hechos de poblamiento y ocupación en el Parque indicó que se realizó la implementación de una estrategia continua para la disminución de los impactos, presiones y amenazas sobre los ecosistemas estratégicos de alta montaña y sus servicios a través de procesos de "*Acuerdos de conservación",* que consisten en la articulación, diálogo y trabajo conjunto con la población local para el cambio de las actividades actuales hacia usos permitidos, suscribiendo 7 acuerdos individuales sobre el respeto de límites en 10 predios usados/ocupados.

Frente a las actividades de minería refirió que el Parque presenta en su zona adyacente 2 títulos mineros, el primero en la zona del área protegida en el municipio de Casabianca, el cual se encuentra actualmente activo en etapa de exploración para mineral de hierro, roca o piedra caliza para construcción, otras rocas metamórficas, rocas de origen

volcánico, puzolana, basalto, granito, areniscas, y rocas de cuarcita, a una distancia en línea recta del vértice más cercano al área protegida de aproximadamente 23.8 metros por fuera de la misma y el segundo título localizado entre los municipios de Salento – Quindío e Ibagué – Tolima, contrato de concesión activo en etapa de explotación de mineral de cobre, mineral de plata, platino, mineral de zinc, mineral de molibdeno, minerales de cobre y sus concentrados, minerales de plata y sus concentrados, minerales de oro y sus concentrados, asociados y minerales de platino incluyendo platino y paladio, encontrándose en proceso de precisión de límites a una escala detallada.

En cuanto a la construcción de la vía 4G indicó que existe el proyecto vial Cambao-Manizales, unidad funcional 4 Murillo-Alto de ventanas y unidad funcional 5 Alto de Ventanas-La Esperanza, el cual en el marco del contrato de concesión No. 008 de 2015 suscrito entre la Concesionaria Alternativas Viales y la ANI afecta directamente al área protegida, dado que contempla ampliar el derecho de vía o faja de retiro, como consecuencia del aumento de la sección transversal con su consecuente recategorización de segundo a primer orden , por lo cual dicha propuesta como fue presentada inicialmente no es viable en este tramo y por ello en reunión de 14 de agosto de 2017 se acordó que si el proyecto conserva su trazado actual y su no ampliación hacía la margen derecha, desde Parques Nacionales no habría objeción para la ejecución del proyecto, para lo cual se quedaba a la espera de la nueva propuesta de proyecto por parte de la Concesionaria; es decir, que la entidad se opuso a la propuesta de ampliación de la vía para un ancho de 10 o 12 metros, cambiando especificaciones iniciales, lo cual implicaría en la práctica, sustraer parte del PNN Los Nevados lo que legalmente no es posible; refirió, que el Ministerio de Ambiente no otorgó una sustracción de la Reserva Forestal Central para ejecutar algunas actividades de este proyecto, de acuerdo con la resolución No. 1136 de *junio de 2018*; realizando además, un recuento del historial de actividades y comunicaciones recibidas y emitidas en relación a dicho proyecto.

Frente al aporte del área protegida para la adaptación y mitigación al cambio climático y provisión del recurso hídrico en cantidad y calidad, señaló que el plan de manejo adoptado por el Parque mediante resolución 393 de 2017 vigente hasta *2022* se desarrolla para el cumplimiento de objetivos de conservación: *(i)* mantener las dinámicas naturales de áreas representativas del ecosistema de páramos y bosques altos andinos en el marco de conservación de la diversidad ecológica, recursos genéticos y valores culturales asociados, *(ii)* conservar poblaciones de fauna y flora endémicas y

amenazadas de extinción, asociadas a los ecosistemas del Parque con el fin de mantener la biodiversidad del sistema centro andino colombiano representado en el área protegida, *(iii)* proteger las cuencas altas de los ríos Chinchiná, Gualí, Lagunilla, Recio, Totare, Combeima, Quindío, Otún y Campoalegre, con sus afluentes en jurisdicción del área protegida, manteniendo su función de regulación y aprovisionamiento del recurso hídrico y climático para la región, y *(iv)* generar estrategias de manejo adaptativo de las unidades de origen glacial y volcánico como escenarios de gran espectacularidad paisajística e importancia ecológica que encierran el complejo volcánico Cerro Bravo-Cerro Machín. Precisó además, que en su plan de manejo se consideran los diferentes motores de pérdida de la biodiversidad incluyendo el cambio climático, la incidencia del fenómeno del Niño y los escenarios de cambio climático proyectados para el período *2040-2050* por el Ideam, involucrando diversas herramientas de gestión con el propósito de incrementar la capacidad de respuesta frente a los efectos del clima cambiante sobre glaciares, páramos y bosques de montaña o sobre la disponibilidad del recurso hídrico en la región.

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

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

13. **El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** indicó que respecto de los hechos expuestos no los puede afirmar ni negar, toda vez que se refieren concretamente a actuaciones de competencia de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia; que el Parque Nacional Natural de Los Nevados ha sido reconocido como área de especial importancia ecológica y cuenta con protección especial por parte del Estado a través de la Ley 99 de 1993; que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Risaralda, y Quindío administrar y manejar el páramo de Los nevados y adelantar la formulación del plan de manejo del ecosistema. Precisó que declarar al Parque Nacional Natural de Los Nevados como entidad, sujeto de derechos, por sí mismo, no se convierte en una garantía para su especial protección, se requiere que las políticas e instrumentos que se han desarrollado para este propósito sean apropiadas y ejecutadas por las entidades en el ámbito de sus competencias y de la misma comunidad, de lo contrario pueden ser ineficaces. Advirtió que las funciones de las autoridades ambientales deben ser cumplidas de manera autónoma, sin que sea dable entender que por ser el Ministerio el rector del Sistema nacional Ambiental es superior jerárquico de aquellas o que en su ejercicio le asiste a esa cartera ministerial responsabilidad alguna. Advirtió que la cartera ministerial carece de competencia para conocer las actividades misionales, administrativas y financieras que desarrolla UAE Parques Nacionales Naturales de Colombia.

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

14. **La Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE** refirió que solicitó a la Dirección de Censos y Demografía la información requerida por este Despacho Judicial la cual refirió que una vez realizada la verificación en la cobertura geográfica oficial de áreas protegidas suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se confirmó que el área correspondiente al Parque Nacional de Los Nevados sí se encuentra incluida, pero para suministrar la información poblacional al nivel del Parque, es necesario realizar los análisis que permitan determinar la viabilidad de proporcionar información resultante del CNPV *2018* a este nivel geográfico, por lo que la entidad procederá con las actividades de análisis espacial orientadas a la identificación de las unidades censales contenidas en dicha área, para posteriormente calcular la población censada en *2018*, y que una vez culminen dichas labores se dará alcance a esta comunicación; aclarando que la entidad podrá entregar la información una vez cuente con las delimitaciones oficiales de dichas áreas suministradas por las entidades correspondientes y realice los análisis técnicos de viabilidad correspondiente.

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

    Respecto de los interrogantes formulados en el auto de vinculación, indicó que el municipio de Pereira sí se beneficia de las aguas que provienen del Parque Nacional Natural de Los Nevados, la fuente hídrica se denomina Cuenca Alta del Río Otún atendiendo 157.726 suscriptores en la zona urbana del municipio; que la entidad ha

estado en constante diálogo y articulación de acciones tendientes a mejorar las condiciones de conservación de las áreas protegidas y demás suelos de protección que componen la estructura ecológica principal del municipio a través del Sistema Municipal de Áreas Protegidas y la adquisición y mantenimiento de predios para conservación ambiental, la aplicación de pagos por servicios ambientales a través de la consolidación con el Instituto Humboldt de un esquema PSA para el área del páramo como aporte a la estrategia denominada "Acuerdos de conservación" y la coordinación interinstitucional para el control y vigilancia de los predios adquiridos por diferentes instituciones con fines de conservación, el Comité Operativo para la Cuenca Alta del Río Otún (COCAO) y la construcción del Acuerdo de Manejo para el suelo de protección del recurso hídrico de la cuenca media y alta del Río Otún. Indicó que el municipio cuenta con el Plan Maestro de Turismo "*Pereira Caleidoscopio Turístico 2013-2023"*, el cual tiene como objetivo general posicionar al municipio como el epicentro turístico del Paisaje Cultural Cafetero. Advirtió que conforme lo disponen los artículos 111 de la Ley 99 de 1993 y 210 de la Ley 1450 de 2011 el municipio destina un porcentaje equivalente al *1%* de sus ingresos corrientes de libre destinación, para la adquisición, mantenimiento y conservación de las áreas de importancia estratégica por la ubicación de recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales, distritales y regionales. Finalmente, frente a las licencias para actividades de exploración y explotación mineral y estadística de los asentamientos humanos que existen en la zona municipal de afluencia del Parque indicó que no tienen dicha información. Remitió copias de los acuerdos de conservación, Acuerdo 10 de 2018 por el cual se adopta el Sistema Municipal de Áreas Protegidas, áreas de Especial Importancia Ecosistémica y otras Estrategias Complementarias de Conservación – SINAP del municipio de Pereira, el documento técnico denominado Ajuste Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Otún – Actualización POMCA rio Otún, presentación del Decreto 1067 de 2019, y el Informe Final de Seguimiento al Plan Maestro de Turismo.

16. **La alcaldesa municipal de Salento – Quindío** contestó la acción de tutela manifestando que el municipio no se surte con las aguas provenientes del Parque, pues son los municipios de Armenia, La Tebaida y parte de Circasia los que captan agua del río Quindío que es el afluente que nace directamente de dicho Parque; que en el municipio se realizó la ejecución de la propuesta de reglamentación turística para la zona alta del Valle de Cocora, sector sur y área de influencia del Parque Nacional Natural de

Los Nevados y se realizó la zonificación de los páramos de Los Nevados; que a través del Acuerdo 017 de 25 de noviembre de 2019 tiene reglamentado y zonificadas las actividades de turismo de naturaleza en la zona alta del Valle de Cocora y el área de influencia del Parque y actualmente se encuentra en construcción el plan de manejo de esta reglamentación en compañía de Corporación Autónoma Regional del Quindío, la Gobernación del Quindío, la Cámara de Comercio de Armenia y la Oficina de Gestión del Riesgo Departamental. Reiteró que el municipio no se surte de agua para su acueducto de ningún afluente proveniente del Parque; que el municipio es de sexta categoría por lo que sus recursos económicos son limitados y por ello no hay un rubro específico para el Parque de Los Nevados pero si existen varios rubros que se ejecutan para la protección de esta zona como son: servicio de control y vigilancia al tráfico ilegal de especies de fauna y flora, servicio de restauración ecológica y conservación de ecosistemas naturales para la biodiversidad y el recurso hídrico, gestión de la información y el conocimiento ambiental, gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima. Señaló que en el área del Parque en la jurisdicción de Salento no hay ninguna actividad de exploración ni explotación de minerales y que la administración municipal no tiene interés en realizar o apoyar proyectos mineros o de extracción masiva de materiales o minerales de ninguna especie; que en la jurisdicción del Parque en el municipio sólo existen 2 fincas donde viven 8 personas (4 en cada una) más 2 o 3 trabajadores que son intermitentes dependiendo de la época del año; y que en el período *2018-2019* se realizó un convenio con la administración del Parque en el cual la Alcaldía aportó $40.000.000.oo para realizar un cerramiento de los humedales denominados Pantanos del Quindío donde se estableció un cerco de 1500 metros lineales para evitar el ingreso de turistas y ganado al área de turberas y así evitar la contaminación y pisoteo de esta área importante y estratégica para la conservación. Finalmente indicó que actualmente se viene desarrollando con el apoyo de Autopistas del Café, la instalación de pozos sépticos en la Cuenca del río Quindío y que las fincas ubicadas en el Parque fueron beneficiadas para dicho proyecto y así contribuir con el saneamiento básico de la región.

17. **El apoderado judicial del municipio de Santa Rosa de Cabal** refirió que no le consta que en el área del municipio se presente deforestación, pues la zona es permanentemente vigilada por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y las demás autoridades encargadas de su conservación, y si se llegaré a comprobar que en el Parque se presenta daño ambiental y amenaza ecológica, ello no afectaría derechos

fundamentales individuales, sino derechos colectivos como el derecho a un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución. Advirtió que la conservación de especies animales y vegetales y la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con su preservación y restauración se encuentran bajo el amparo judicial del medio de control de protección de intereses o derechos colectivos a través de la acción popular. Precisó que la tala indiscriminada de bosques en el Parque Natural y el daño al ecosistema si bien tiene consecuencias nocivas para la población, no puede ser argumento válido para acudir a la acción de tutela para afirmar que se vulneran derechos fundamentales individuales y por ello, solicitó negar el amparo solicitado al ser abiertamente improcedente. Frente al cuestionario remitido al momento de la vinculación respondió que el municipio se surte de las aguas que provienen del Parque, particularmente de los ríos Campoalegrito y San Eugenio, que el suministro de agua potable es prestado por la Empocabal EICE que atiende 21.559 suscriptores en la zona urbana y adicionalmente vende agua tratada a la empresa de servicios públicos domiciliarios del municipio de Dosquebradas en un promedio de 360.000 metros cúbicos mensuales para atender parte de la población urbana de esa localidad, sin que se tengan datos estadísticos sobre el número de usuarios y personas beneficiadas. Precisó que no existe política pública para la protección del ecosistema en el Parque pues en la parte que le corresponde al municipio tiene muy pocos residentes propietarios de fincas; y que Parques Naturales hace entrega al municipio de los planes de manejo ambiental entre ellos el correspondiente al Parque El Nudo, Campoalegre, Ucumarí y La Marcada, a los cuales la entidad territorial hace el seguimiento para la correcta aplicación. En cuanto al presupuesto de gastos del municipio indicó que tiene asignados los rubros de protección medio ambiente y saneamiento básico y conservación de recursos hídricos en el área de importancia estratégica. Finalmente advirtió que no se presenta en el área exploración, ni explotación minera y que no existen asentamientos urbanos en el municipio respecto de la jurisdicción del Parque, pues sólo existen algunas viviendas rurales distantes.

18. **La jefe de la oficina jurídica de la Universidad Nacional Sede Manizales**, indicó que la acción de tutela no está llamada a prosperar en razón a que dicha entidad no ha desconocido los derechos fundamentales invocados como vulnerados; que no es una autoridad ambiental, y sin embargo, a través de la unidad académica

interdisciplinaria e institucional denominada Instituto de Estudios Ambientales – IDEA contribuye al conocimiento del ambiente la interacción de procesos ecosistémicos y culturales, el aprovechamiento sostenible de sus potencialidades y la solución de problemas en el ámbito regional, nacional y mundial, para mejorar la calidad de vida mediante la creación de pensamiento, generación de procesos educativos, investigación científica y desarrollo tecnológico con el fin de colaborar con las entidades públicas o privadas cuando así lo requieran, prestando de esta forma servicios de docencia y extensión a las unidades docentes que lo soliciten y ejecutar convenios y contratos con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales y con organismos de cooperación técnica internacional para el desarrollo de actividades docentes e investigativas en aspectos ambientales. Advirtió, que la acción de tutela es improcedente en razón a que se busca proteger derechos colectivos, sin que se haya demostrado que la afectación iusfundamental sea una consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo, que el accionante no acreditó que su derecho fundamental (no el de otros) está directamente afectado, ni menos aún la amenaza o violación de los derechos alegados, pues simplemente se hacen una serie de manifestaciones sin medio probatorio alguno. Así mismo refirió que las pretensiones de la acción deben ser debatidas a través de la acción popular, pues se trata de asuntos colectivos.

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

20. **La Agencia Nacional de Minería** precisó que para efectos de poder explotar un yacimiento minero en Colombia, se requiere contar con el respectivo instrumento

minero y ambiental, que el instrumento minero en estricto rigor jurídico, lo constituye el Contrato de Concesión Minera suscrito en los términos de la Ley 685 de 2001; que en la actualidad sólo se puede constituir, declarar y probar el derecho a explotar y explorar minas a través de un contrato de concesión minera debidamente inscrito en el Código de Minas; y que frente a títulos mineros otorgados en vigencia de normas anteriores, el artículo 14 permite que se sigan explotando de conformidad con dichas normas. Precisó que la actividad de explotación de yacimientos mineros requiere de una licencia ambiental, por lo que una persona puede ser titular de un título minero, pero no estar autorizada para iniciar la construcción y montaje de la obra de explotación, ni para explotar el mineral y por regla general, las actividades de exploración no requieren contar con una licencia ambiental para ejecución. Advirtió que conforme lo señala el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 no pueden ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación minera en zonas declaradas y delimitadas como de protección y desarrollo de recursos naturales renovables o del ambiente, tales como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reservas forestales delimitados geográficamente por la autoridad ambiental. Respecto de la ubicación de los títulos mineros expuestos por el actor en el escrito de tutela manifestó que no es cierto que se encuentren vigentes y por el contrario, el título número HEM-097 no está vigente conforme a lo dispuesto en el Registro Minero Nacional y el relacionado con el número GLN-094 a nivel de superposición entre el título y el Parque es mínimo y casi imperceptible, y por ende, no es cierto que el contrato se encuentre dentro de la zona de protección especial; pero además, mediante auto de *30 de septiembre de 2011* el Tribunal Administrativo del Tolima ordenó la suspensión del referido contrato, medida cautelar que fue confirmada por el Consejo de Estado mediante proveído de *20 de mayo de 2016* de tal forma que no existió vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados por el actor, por parte de los titulares de los referidos títulos mineros de los contratos antes señalados. De otra parte, advirtió la improcedencia de la declaratoria del páramo de Santurbán (sic) como sujeto de derechos para el presente caso, atendiendo el precedente judicial que nació de la sentencia T-622 de 2016 relacionada con la declaratoria del río Atrato como sujeto de derechos, pues los hechos materiales de dicha sentencia son absolutamente distintos a los que se analizan en esta acción de tutela, ya que lo considerado por la Corte Constitucional en dicha providencia, es la probada contaminación del ecosistema con la explotación ilícita de yacimientos mineros denominadas por la Corte como "minería ilegal" con su correspondiente impacto frente al medio ambiente; en tanto que esta acción

constitucional no se fundamenta en una probada contaminación o afectación ambiental, sino por el contrario, en un discurrir factico que no está probado en el expediente y por ello, solicitó denegar el amparo constitucional ante la no vulneración de derechos fundamentales por parte de las accionadas. Allegó copia de los certificados de los registros mineros GLN-094 y HEM-097, del reporte gráfico del título minero GLN-094 contra el Parque Nacional Natural de Los Nevados, así como del auto de *30 de septiembre de 2011* proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima y del proveído de *20 de mayo de 2016* del Consejo de Estado.

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

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

y reptiles de los bosques altoandinos y de páramos; que las cuencas hidrográficas que abastecen el acueducto de la ciudad se encuentran dentro del sistema departamental de áreas protegidas y dentro de la cuenca del río Chinchiná se encuentran 10 áreas protegidas de cuatro categorías distintas dentro de ellas el Parque Nacional Natural de Los Nevados.

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

la mitigación del cambio climático globales y por cuanto es una de las redes hídricas más importantes a nivel de Colombia y del norte de Suramérica y si se logra su protección, es una iniciativa que la academia y la Universidad respalda.

24. **La Alcaldía Municipal de Villamaría – Caldas** indicó que no se observa dentro de la tutela ninguna acción u omisión por parte del municipio y respecto de las pretensiones no se advierte competencia legal o función radicada jurídicamente que permita la satisfacción o cumplimiento de lo allí peticionado por parte de la entidad territorial, pues si bien en el mapa figura dicho territorio como parte de Villamaría, la autoridad al interior del Parque es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cabeza de los entes administrativos que manejan el sistema de parques nacionales, quienes tienen la responsabilidad como autoridad administrativa y de policía en lo que tiene que ver con la protección, vigilancia y control al interior del Parque. Finalmente alegó una falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó en consecuencia, su desvinculación de la acción constitucional.

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

26. **El asesor del despacho del Ministerio de Minas y Energía** precisó que dicha cartera como cabeza del sector minero energético se encarga de formular, adoptar, dirigir, coordinar las políticas, planes y programas del sector de minas y energía por lo que no tienen injerencia o participación en los hechos que motivan la acción de tutela, además que el actor no relaciona un hecho u omisión de la cual se pueda derivar su responsabilidad; se pronunció frente a los hechos indicando que contienen afirmaciones de carácter técnico, algunas apreciaciones subjetivas del accionante y otras que se escapan del conocimiento y ámbito del Ministerio. Precisó que las pretensiones de la tutela son improcedentes en tanto la naturaleza es objeto de protección, más no sujeto de derechos, respecto de lo cual los parques naturales declarados y delimitados conforme al ordenamiento jurídico, son zonas excluibles de la minería. Advirtió que para la explotación de recursos naturales a través de concesión adjudicados por la autoridad minera los titulares deben contar con licencia ambiental otorgada por la autoridad competente y que en el evento de que se presenten casos de extracción ilícita de minerales, los competentes sobre la materia son los alcaldes, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación.

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

en consideración las concesiones de las cosmovisiones de comunidades étnicas para el caso concreto; por lo que además de no tener una base constitucional, no responden a una visión ecocentrista o biocentrista, pues la mayoría de los argumentos utilizados en estos fallos conducen a la protección de la naturaleza para el servicio de la vida humana y de las generaciones futuras, es decir, una protección que se ubica en el campo del antropocentrismo; y tampoco se han estudiado a profundidad los requisitos establecidos por la Corte Constitucional en sentencia SU-1116 de 2001 reiterada recientemente en la sentencia T-196 de 2019 sobre la procedencia excepcional de la tutela en casos donde se ven involucrados derechos colectivos como la protección del medio ambiente. Advirtió, que se deben tener en cuenta algunos aspectos importantes para la aplicación de los principios ambientales de prevención y precaución, para evitar que se tomen decisiones que impliquen el cambio de políticas públicas del Estado y la desconfiguración del Estado mismo, tales como la aplicación del principio de precaución para prevenir la consumación de un daño, siempre que exista peligro de daño, que éste sea grave e irreversible, que exista un principio de certeza científica y que el acto en que se adopte la decisión sea motivado; y que no es necesario reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos para proteger el medio ambiente, ya que ello no implica en sí mismo, una exclusión de las actividades del sector minero energético en el territorio, sino que las autoridades deberán tener en cuenta esta decisión a la hora de evaluar solicitudes en el marco del desarrollo sostenible para que estén acordes a los postulados de la Constitución Ecológica.

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

hechos generadores del supuesto daño; y, en consecuencia, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela como mecanismo principal o transitorio, por cuanto se encuentran involucrados derechos colectivos y no se cumplen los requisitos para su procedencia. Subsidiariamente solicitó negar el amparo solicitado frente a la entidad ministerial al no existir vulneración alguna de derechos y configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva.

27. **La Gobernación del Tolima** se pronunció frente a la acción constitucional indicando que los hechos se fundamentan en apreciaciones y consideraciones del actor, empero el Departamento no ha vulnerado, ni amenaza directa o de cualquier otra forma los derechos alegados por el accionante; que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo – SAGER ha venido fomentando el ejercicio de actuaciones encaminadas a la conservación, restauración y desarrollo del patrimonio ambiental y la defensa de los intereses colectivos, realizando un permanente monitoreo a la optimización del esquema de alertas tempranas dentro de la gestión del riesgo que conduzca a la minimización de la vulnerabilidad y efectos catastróficos de los desastres naturales y antrópicos. Y que de la lectura del escrito de tutela se extrae que no existe negligencia por parte del Departamento ya que se ha actuado con observancia de la normatividad vigente en materia ambiental, adelantando por parte de SAGER las funciones administrativas de complementariedad con la acción municipal; razón por la cual, solicitó que se excluya a la entidad como sujeto pasivo en la acción constitucional. En cuanto a los interrogantes planteados en el auto de vinculación, el Secretario del Ambiente y Gestión del Riesgo manifestó que no se ha adelantado trámite alguno para obtener autorización de concesiones de aguas sobre afluentes que provengan del Parque; no se encuentra actualmente con ningún proyecto o política pública que permita beneficiar a la comunidad que se ubica en la zona de influencia del Parque; no se cuenta con un plan de manejo ambiental para el ingreso del ecoturismo y transporte en las zonas de afluencia del Parque; que las apropiaciones que ha realizado la Gobernación refieren por una parte a la compra de predios para la conservación de fuentes hídricas, en cuencas y microcuencas del departamento período *2016-2019*, mediante Convenio 2110 de *2010* se incrementó un esquema de pago por servicios ambientales comunitarios de los municipios que hacen parte del Parque y para el caso de Ibagué se asignaron recursos por *$104.146.830.00* y además se destinaron para el mantenimiento de 5.5 hectáreas de reforestación protectora en el predio Humedales del municipio de Murillo la suma de

$10.183.938.00 y para restauración (establecimiento, mantenimiento y aislamiento) se invirtieron un total de *$691.633.496.65*; que las autoridades competentes para indicar si se están desarrollando actividades de exploración y explotación de minerales son Cortolima y la Agencia Nacional de Minería; que no cuentan con información estadística sobre los asentamientos humanos que existan en la zona departamental de afluencia del Parque; y que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo no ha destinado recursos para el plan de manejo ambiental para el quinquenio *2016-2021*.

28. **La Gobernación de Risaralda a través de la Secretaria de Planeación Departamental** indicó que el Departamento reconoce la importancia del Parque y da cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales referentes a la protección del medio ambiente, diversidad e integridad del ambiente, conservación de las áreas de especial importancia ecológica y fomenta la educación para el logro de estos fines dentro del ámbito de sus funciones; solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela en razón a que la entidad departamental no ha violado derecho fundamental alguno; propuso la excepción de indebida escogencia de la acción en razón a que el actor cuenta con la acción popular contemplada en la Ley 472 de 1998 como mecanismo idóneo para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos en caso de que ello acontezca. Frente a los requerimientos de información manifestó que las aguas que provienen del Parque surten la Cuenca Otún y la Cuenca Campoalegre, las cuales proveen el recurso hídrico de los municipios de Dosquebradas, Pereira y Santa Rosa, sin tener el dato estadístico sobre las personas que atiende; que la Gobernación desarrolla diferentes proyectos de gestión tales como Comité Técnico Interinstitucional Acuerdo de Manejo del suelo de protección cuenca media-alta del río Otún, Consejo de cuenca del POMCA río Otún, Consejo de cuenca del POMCA río Campoalegre, Comité de la cuenca alta del río Otún – COCAO y Convenio marco de cooperación institucional No. 252 de 2020 para la articulación interinstitucional y el ordenamiento ambiental de la cuenca del río Otún, enfocados en la gobernanza, con la finalidad de mejorar su integridad ecológica y el estado de la biodiversidad como soporte de los servicios ecosistémicos. Precisó que la administración departamental no cuenta con un plan ecoturístico específico, sin embargo los municipios de Pereira y Santa Rosa cuentan con lineamientos específicos para tal fin; que en *2016* se firmó una carta de intención dirigida al entonces Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en la que participó la Gobernación, las alcaldías de Pereira y Dosquebradas, la CARDER y empresas de servicios de agua de los dos municipios, comprometiéndose a

aportar recursos para cofinanciar el proyecto que en la mayoría de los casos deben aportar en las vigencias *2020* a *2022* en cuantía de $97.000 millones, esperando además un aporte del Gobierno Nacional (con cargos a recursos de crédito) por un máximo de $90.000 millones de pesos; que en la formulación del nuevo Plan de desarrollo de Risaralda se incluyeron recursos para el proyecto, se han invertido recursos de aproximadamente $2.500 millones de pesos en la adquisición de predios protectores de acueductos en el municipio de Santa Rosa de Cabal; que de acuerdo al plan de manejo del Parque existen actividades de exploración y explotación de minerales y sobre las licencias, ubicación y fechas, las autoridades encargadas de suministrar esa información son la Corporación Autónoma Regional de Risaralda y la Unidad Parques Nacionales Naturales. Precisó que de acuerdo a la información del plan manejo del Parque al interior del área protegida existen en el municipio de Santa Rosa de Cabal *7* personas, y en Pereira 45, para un total de 52. Advirtió que el Departamento no involucra recursos de manera directa para el plan manejo ambiental propuesto por el Parque para el quinquenio *2016-2021*, sin embargo, a través de las diferentes instancias de concertación se articulan los instrumentos de planificación de actividades. Finalmente indicó que, respecto de los recursos presupuestados por el Departamento para ejecutar acciones en el área del Parque, la entidad departamental no se encuentra involucrada de manera directa, pues es un instrumento de gestión de la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia.

29. **La Secretaría de Representación Judicial y Defensa del Departamento del Quindío** indicó que la Procuraduría Ambiental No. 34, la Defensoría del Pueblo Regional Quindío y la Personería de Armenia interpusieron la acción popular ante el Tribunal Administrativo del Quindío asignándole la radicación número 63001-23-33-000-2019-00024-00, siendo admitida el *6 de marzo de 2019* y mediante auto interlocutorio de *1º de abril de 2019* adoptó como medida cautelar que: "… se *adelanten las actuaciones pertinente para que el tramo del río Quindío comprendido entre la vereda Boquia y hasta la bocatoma de las plantas de tratamiento de la E.P.A., y en las zonas que se presente afectación o riesgo de ello, ubicadas antes de dicho tramo, no se presenten vertimientos ni contaminación de ningún tipo que afecte la calidad óptima del recurso, efectuando en conjunto el mantenimiento periódico del lugar, sin que ello implique interrupción a la prestación del suministro, ello conforme a los mapas de riego y demás planes de contingencia que las autoridades tengan en relación al asunto, ejecutando los monitoreos a la calidad del agua del río, tomando acciones preventivas antes las posibles afectaciones que la prestación del*

servicio de agua potable para la ciudad de Armenia requiera, aunado todas la entidades los esfuerzos para proceder en caso de requerir reparaciones o lo que estimen pertinentes en las redes de alcantarillado y transporte de agua, brindando el apoyo necesario para quienes tienen a su cargo la prestación de tal servicio en la zona…", y en ese sentido se han realizado mesas de trabajo para hacer seguimiento a la medida cautelar; que el *5 de diciembre de 2019* el Tribunal declaró que el Río Quindío desde su nacimiento, cuenca, afluentes y hasta su desembocadura, ostenta el trato de sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, y en consecuencia, ordenó al Gobernador del Quindío que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río Quindío at través de la Secretaría de Aguas e Infraestructura de la entidad y garantice la protección, recuperación y debida conservación del afluente hídrico, velando por la debida operación y funcionamiento de las PTAR que se encuentran ubicadas en el curso del río para evitar su contaminación y generación de vertimientos al mismo; por lo que considera que la acción de tutela no está llamada a prosperar en razón a que el río Quindío ya se encuentra reconocido como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración; y en consecuencia, solicitó la desvinculación de la administración departamental del trámite tutelar. Remitió copia de la acción popular incoada por la Procuraduría 34 Judicial I Ambiental y Agrario de Armenia y otros; auto admisorio, solicitud de medidas cautelares frente al río Quindío, contestación y sentencia proferida en primera instancia por el Tribunal Administrativo del Quindío el *5 de diciembre de 2019* y del auto admisorio del recurso de apelación interpuesto contra la providencia antes referida, proferido por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado el *3 de febrero de 2020*. En cuanto a los interrogantes formulados en el auto de vinculación, la Secretaría de Planeación Departamental indicó que la cuenca hidrográfica del río Quindío se origina en el Parque Nacional Natural Los Nevados, en el paramillo del Quindío, lugar de origen de la quebrada Cárdenas y en el páramo de Romerales lugar de origen de la quebrada San José, también conocida como río Quindío; que dicha cuenca involucra los municipios de Salento, Armenia, Calarcá y la Tebaida, atendiendo un total de *432.345* personas; que el Departamento lidera y/o participa en diversos escenarios e instrumentos de planificación territorial y sectorial que contribuyen en forma directa e indirecta en la conservación de la cuenca alta del río Quindío, entre ellos: Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río La Vieja POMCA, plan de gestión ambiental regional, plan departamental de cambio climático, plan de desarrollo departamental, plan de manejo del paisaje cultural cafetero, plan del distrito regional de manejo

integrado de la cuenca alta del río Quindío y PSMV Armenia, además de la participación en instancias regionales como el Comité regional del sistema regional de áreas protegidas – SIRAP. Respecto de la información estadística de los asentamientos humanos que existen en la zona departamental de influencia del Parque remitió la ficha básica del municipio de Salento, que tiene injerencia en el Parque y el cual tiene una población aproximada de *7.100* habitantes. La Secretaría de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente indicó que no se tiene dentro de la administración un plan de manejo ambiental para el ecoturismo, pero sí se ha participado y apoyado en diferentes procesos adelantados para la determinación de la capacidad de carga de los senderos Planchón-La Argentina y Valle de Cocora- Páramo de Romerales que conducen al Parque, con el objeto de contribuir con la conservación del Distrito regional de manejo integrado de la cuenca alta del río Quindío-Salento, zona de influencia del Parque; que se construyó la propuesta de reglamentación turística zona alta del Valle de Cocora sector sur y área de influencia del Parque con el fin de desarrollar actividades que contribuyan al mantenimiento de la capacidad de regulación hidrológica y biodiversidad del ecosistema de páramo. Finalmente precisó, que no se tiene definida una apropiación presupuestal que impacte significativamente el desarrollo de acciones y actividades de protección y conservación de la zona principal en el Parque, pero sí se han garantizado los recursos para el cuidado, custodia y administración de los predios titularidad del departamento que se encuentran en la zona de amortiguamiento, en cuantía cercana a los $171.000.000.00, correspondientes a la contratación de personal técnico y operativo para el desarrollo de acciones y actividades en el predio La Patasola (La Betulia) ubicado en la vereda Boquia en el municipio de Salento, en apoyo a la gestión ambiental del municipio.

30. **El municipio de Ibagué** se pronunció frente a la acción constitucional manifestando que en los términos del plan de ordenamiento territorial del municipio se encuentra ubicado el suelo de protección y de acuerdo con ello, Ibagué se surte del recurso hídrico de la cuenca mayor Coello, específicamente en la cuenca Combeima por el cauce del río Combeima para los habitantes del cañón y en general del perímetro urbano; que la cuenca del río Combeima tiene una extensión de *27.41* hectáreas, tiene su nacimiento en el Nevado del Tolima – Glaciar del Combeima y desemboca en el río Coello, luego de un recorrido de 57.7 kilómetros, abastece de agua aproximadamente al *80%* de la población del municipio, cerca de *460.000* personas, y se utiliza además para actividades agrícolas e industriales; que la cuenca fue priorizada para la producción de agua para consumo

humano, tanto en el POMCA del río Coello, como por el Consejo de Política Económica y Social a través del documento CONPES 3570 de 2009; precisó que existen zonas en el área urbana del municipio que requieren de un manejo especial de sostenibilidad que permitan la conectividad de los corredores biológicos y los núcleos propuestos, áreas definidas como zonas residenciales, equipamientos, parques y zonas verdes y algunas zonas de mitigación de impacto incluidas dentro del borde urbano; que Cortolima a través de la subdirección de planeación y gestión tecnológica, el *4 de julio de 2020* emitió concepto técnico de evaluación a la actualización de la estructura ecológica principal, encontrando que se cumple con la metodología del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, da respuesta al objetivo de asegurar en el tiempo la provisión de los servicios ecosistémicos, orientados al manejo adecuado de los ecosistemas estratégicos y las áreas de importancia ambiental, garantizando el crecimiento sostenible para el municipio; que se definió como meta superior el favorecer, garantizar y mantener el abastecimiento hídrico de la ciudad, la conectividad del paisaje, el componente cultural y turístico, la conservación de los elementos naturales y la moderación a eventos ambientales extremos. Advirtió que la política ambiental municipal "Ibagué Sostenible" reúne y sintetiza de manera clara y precisa los principios y objetivos generales de la gestión ambiental, considerando la problemática y potencialidades ambientales, los lineamientos de gobierno y los objetivos de desarrollo en el margo regional y nacional para la gestión ambiental, detallando el Eje Estructural Áreas Naturales con el programa "Sistema Municipal de Áreas Protegidas – SIMAP subprograma "conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos", adquiriendo predios con fines de conservación para la restauración de los cauces de estos ríos en los corregimientos de Dantas, Juntas, Toche, Villa Restrepo, Laureles y Alaska, se prestó apoyo institucional para la reforestación de 20.23 hectáreas en convenio interadministrativo con Cortolima; se han ejecutado acciones encaminadas a la descontaminación de fuentes hídricas, reconversión productiva y proyectos de utilización de energías alternativas, recolección y manejo integral de residuos sólidos, pago por servicios ambientales, adquisición, instalación y puesta en marcha de un sistema de alertas tempranas en los centros poblados del Cañón del Combeima y Coello Cocora, conservación de agua y suelos Procas, descontaminación de las fuentes hídricas de Ibagué específicamente en los ríos Combeima, Coello y Cocora. Así mismo refirió que el Municipio maneja el programa de conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos por un valor de $2.931.000.000.oo; que en el territorio no existe minería ilegal, pues los focos de ello han sido combatidos por la fuerza pública; que con la orden emitida por el Tribunal

Administrativo del Tolima el *30 de septiembre de 2011* se dictaron medidas cautelares con el propósito de suspender los trabajos de todos los títulos mineros de la cuenca mayor del río Coello, cancelando los títulos mineros de las sociedades Oro Barracuda S.A.S., Anglo Gold Ashanti Colombia, Sociedad Negocios Mineros S.A., Exploraciones Northern Colombia S.A.S., y Cemex Colombia, entre otras. Respecto de los asentamientos humanos que comprende la zona centro que es la ubicación del municipio de Ibagué indicó que hay un total de *29.574* habitantes, *1.074* habitantes en el páramo y 341 familias con un porcentaje del *4%* de población en el páramo; que el municipio de Ibagué en coordinación con las entidades estatales y cuerpos de socorro se adelantan jornadas especiales de pedagogía de seguimiento y de corrección sobre aquellos ciudadanos que incumplan los parámetros ambientales, ilustrando pedagógicamente a los visitantes sobre la importancia de la cuenca alta del Combeima y se promueven la adopción de buenas prácticas para visitar ecosistemas; y que la Secretaría de Ambiente y Gestión del Riesgo contrata mediante la modalidad de órdenes de prestación de servicios, personal cuya actividad contractual principal es la de realizar labores de control y vigilancia a los predios adquiridos con fines de conservación por el municipio. Respecto de las pretensiones de la acción constitucional, se opuso a todas en razón a que no se configura vulneración alguna de los derechos fundamentales alegados; precisó que existe otro medio o recurso de defensa judicial y por ello no se puede acudir a la acción de tutela para solicitar la protección de derechos colectivos, máxime que el accionante acude a la acción constitucional bajo la suposición o conjetura de que se están vulnerando derechos por actos negativos u omisiones de la administración sin demostrarlo. Allegó copia del Decreto 1124 de 18 de noviembre de 2019 por el cual se reglamentan los criterios de construcción sostenible en el municipio, y el plano R2 de usos del suelo rural.

31. **La alcaldesa del municipio de Casabianca – Tolima**, se opuso a todas las solicitudes elevadas por el accionante, por falta de legitimación en la causa en el extremo pasivo por parte de la entidad territorial y por ello, carece de fundamento cualquier orden emanada de un posible fallo tutelando los derechos fundamentales, es decir no podría ser materializada por no ser competente para ello, máxime que para la protección, delimitación, restauración y demás actividades relacionadas con los páramos nacionales, son de competencia del Gobierno Nacional a través de las distintas entidades accionadas, las cuales han sido constitucional y legalmente creadas para ello. Advirtió que en el presente caso no se ven satisfechos los parámetros señalados en la sentencia SU-1116 de

2001, reiterada en la sentencia T-596 de 2017, relacionados con la conexidad, legitimación, prueba de la amenaza o vulneración, y objeto de la pretensión o efecto hipotético de la orden judicial. En consecuencia, solicitó declarar la improcedencia de la acción por carecer de competencia para ello.

32. **La Corporación Autónoma Regional del Quindío – CRQ** se pronunció frente a la acción constitucional indicando que dicha entidad no tiene injerencia respecto de la presunta omisión denunciada por el actor; que existe una falta de legitimación material en la causa por pasiva en lo concerniente a la CRQ, pues dentro de las obligaciones impuestas por el Legislador, no se encuentra la declaración de sujetos de derecho, además por cuanto el Decreto 1076 de 2015 establece las funciones de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, como administradora y responsable del manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales, su reglamentación, uso y funcionamiento de las áreas que la conforman, la coordinación y asesoría de la gestión e implementación de los subsistemas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP, y las autoridades competentes del control y vigilancia del Parque; sin que se le pueda endilgar alguna responsabilidad a la Corporación.

COADYUVANCIAS

1. **La ciudadana Jessica Paola Melo Parra** ingeniera, abogada y docente universitaria y directora de la Asociación UPPAA (Unión para la Protección Animal y Ambiental) coadyuvó la acción de tutela refiriendo que el amparo invocado no es un asunto nuevo en la medida que hay antecedentes en el mundo y en Colombia, respecto del río Atrato, Amazonia, Páramo de Pisba, río La Plata, río Cauca, río Pance, río Otún, río Magdalena, Parque Isla Salamanca, que resaltan la esencia de la constitución ecológica; que para el caso de Risaralda se declaró el río Otún como sujeto de derechos; que el Parque es importante para el departamento de Risaralda en la medida que ofrece servicios ecosistémicos para la región que repercuten en la calidad de vida de los habitantes presentes y futuros; que de los impactos y amenazas se trae a colación el cambio climático que tiene consecuencias transfronterizas tanto ecológicas como en el ser humano, particularmente de aquellas poblaciones más vulnerables; que recientemente se presentó un incendio en la zona de amortiguación del Parque que demuestra que es imperativo tomar acciones urgentes, en la medida que los incendios forestales son una

de las amenazas sobre la conservación del Parque, que se asocian a los sistemas de pastoreo manejo de ganadería, pues tan sólo entre 1994 y 2008 ocurrieron 47 eventos y como consecuencia se encuentran la pérdida de biodiversidad, disminución de oferta alimentaria para la fauna silvestre, entre otros.

2. **El ciudadano Luís Gabriel Rincón Valencia**, arquitecto de profesión, solicitó se le reconozca como coadyuvante en el presente trámite tutelar, dada la importancia para el departamento del Quindío del Parque Nacional Natural Los Nevados, por los servicios ecosistémicos que ofrece, en especial los relacionados con la cuenca hidrográfica La Vieja, de la cual depende parte de la población quindiana para el abastecimiento de agua con fines domésticos, sanitarios, agropecuarios e industriales. Refirió que además de la Unidad Parques Nacionales Naturales de Colombia, la Corporación Autónoma Regional del Quindío tiene la obligación de los ecosistemas aledaños, pues en el Plan de Manejo Ambiental *2017-2022* del Parque Nacional Natural de Los Nevados establece que cuenta con áreas protegidas con diferentes categorías de conservación las cuales corresponden a áreas de jurisdicción de las diferentes Corporaciones Autónomas Regionales entre ellas la C.Q.R.

3. **Estudiantes integrantes de la Clínica Socio jurídica de Interés Público de la Universidad de Caldas** coadyuvaron la acción constitucional, argumentando que la protección del Parque sólo puede lograrse si se tiene en cuenta a las comunidades campesinas que lo habitan; que sin desnaturalizar la litis y dadas las necesidades de protección del Parque y de sus habitantes, se hace necesario que las entidades competentes elaboren en conjunto con las comunidades campesinas un plan, política o programa orientado a implementar medidas de protección sobre el Parque que contemple a su vez, medidas para estabilizar la economía campesina y el cierre de la frontera agrícola y se realice una caracterización de socioeconómica y etnográfica para conocer a profundidad la dimensión territorial, sociocultural, económico-productiva y político-administrativo de los campesinos habitantes del Parque con el fin de comprender las dinámicas bioculturales entre los campesinos y el Parque. Refirieron que es procedente la acción de tutela pese a existir el medio de control denominado acción popular, pues se dan los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional; que al ser el Parque un ecosistema estratégico tiene la categoría más alta de protección dentro del ordenamiento jurídico al evidenciarse vulneración del derecho al goce de un

ambiente sano de la comunidad; que según el plan de manejo del Parque, el *99%* de los incendios ocurridos tienen un origen antrópico, de los cuales el *95%* de estos son generados por actividades agropecuarias. Precisaron que, en el presente caso, son aplicables los principios de solidaridad, equidad intergeneracional, prevención, y en especial, el consagrado en el artículo 1º, numeral 4º de la Ley 99 de 1993 (Las zonas de páramos, subpáramos, nacimientos de agua y zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial), ya que éstos sirven como base argumentativa frente a la importancia del reconocimiento al Parque como sujeto de derechos; que los administradores de justicia tienen la responsabilidad de entender y traducir las realidades sociales y ambientales en sus sentencias y que se debe entender que el Parque por su variedad ecosistémica tiene una gran cantidad de especies endémicas y de funciones naturales vitales; y que si bien el enfoque de derechos bioculturales en un análisis jurisprudencial en Colombia ha sido frente a comunidades étnicas y grupos indígenas en general, se debe tener en cuenta además, que los derechos bioculturales reafirman el profundo vínculo entre las comunidades indígenas, étnicas, tribales y otro tipo de colectividades. Advirtieron respecto de las actividades antrópicas al interior del Parque, identificadas en el plan de manejo 2017-2022, tales como los incendios de cobertura vegetal, ganadería, actividades agrícolas, especies invasoras, tala selectiva, pesca y turismo no regulados; así como sequías, actividades y emisiones volcánicas, procesos de remoción en masa, captaciones de agua y aumento en la temperatura. Precisaron que se evidencia una disminución del área glaciar Nevado Santa Isabel según el informe técnico del estado del Glaciar Santa Isabel, Sector Conejeras, en el monitoreo de *febrero de 2019* a *enero de 2020*; refirieron la importancia de los ecosistemas que conforman el PNN Los Nevados y destacaron que no está exento a las consecuencias del cambio climático, y tiende a la vulnerabilidad por lo que la Ley 1931 de 2018 no debe quedarse solo en el papel y todas aquellas autoridades, instituciones y principios presentes en la misma, deben manifestarse para la conservación del ecosistema. Remitieron para el efecto, copia del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales el *29 de junio de 2012*, radicado 2008-81622-01 que confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Manizales el *26 de noviembre de 2012*, derecho de petición radicado en *2016* solicitando la protección del Parque Nacional Natural de Los Nevados y el Informe Técnico del Estado del Glaciar Santa Isabel, Sector Conejeras, elaborado por el IDEAM en *2020*.

4. **Los integrantes del Movimiento Socioambiental Kumanday, Corporación Prodiversitas, Fundación Senderos de Luz, Corporación Escuelas de Vida, Marcha Carnaval Caldas, Marcha Carnaval Quindío, Centro de Estudios Kumanday, Asambleas tejidas por los buenos vivires en el Bioterritorio Kumanday y Movimiento Ambiental Radical,** solicitaron se les reconozca personería en calidad de coadyuvantes en la acción de tutela, con el fin de legitimar la sabiduría profunda de las filosofías y prácticas ancestrales en el cuidado y respeto al territorio de vida Los nevados en el cual nace el agua para tres millones de personas, tendiente a garantizar la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes, así como los objetivos del desarrollo integral, como medio para lograr el Vivir bien, las bases para la planificación, gestión pública e inversiones y el marco institucional estratégico para su implementación desarrollado en la Ley Marco de la Madre Tierra – Ley No. 300 de 2012 - Estado Plurinacional de Bolivia; indicaron que los territorios de vida altoandinos y específicamente los Páramos, son sistemas esenciales para la reproducción y crianza de la vida, indispensables para el sostenimiento, tanto de ecosistemas que les circundan como los bosques andinos, valles y demás, como de múltiples poblaciones rurales y urbanas que se distribuyen a lo largo de las laderas que lo componen. Precisaron que en el contexto regional el Parque Nacional Natural se constituye en un eje articulador del corredor ambiental de la Cordillera Central desde el Páramo de Sonsón en el suroriente de Antioquia, continuando con los páramos de San Félix en Caldas y extendiéndose hacía el sur por el Páramo de Chili en el municipio de Génova hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas, por lo que su protección y cuidado se convierte en elemento clave para las ciudades cercanas y eje articulador de iniciativas de protección ambiental regional; por lo que consideran que respaldar el cuidado del territorio de vida del Parque Nacional Natural de Los Nevados declarándolo como sujeto de derechos, puede cooperar con el sostén de la vida a futuro en el macizo y de forma extendida hacía los valles interandinos. Refirieron que el territorio de vida del Parque es un complejo sistema donde elementos como la vegetación en sus adaptaciones milenarias, el suelo y subsuelo, han desarrollo un gran potencial para interceptar, almacenar y regular el flujo hídrico, por lo que es bien conocida la importancia socioambiental del territorio protegido en cuanto a su capacidad para abastecer de aguas a múltiples territorios urbanos y rurales, es decir, posibilita el mantenimiento de la vida en sentido amplio, extendido, sostenible y

solidario. Advirtieron que la Cuenca de alta montaña Andina del río Chinchiná es vulnerable a los cambios climáticos y se ha incrementado de manera moderada a alta por la muy baja capacidad de regulación y retención hídrica conforme lo ha establecido un estudio del IDEAM; que la función reguladora de los páramos está relacionada con su capacidad de almacenar carbono, a través de la retención de materia orgánica en sus suelos y la absorción de dicho elemento por las masas boscosas en crecimiento, por lo que sitios con densas coberturas como las briofitas y especies arbustivas que aíslan el suelo de factores como precipitación e incidencia directa de radiación solar.

Precisaron que en cuanto a la biodiversidad del territorio de vida del Parque, cuenta con el *27%* de las especies de mamíferos, el *23%* de los quirópteros, el *50%* de los ratones del género *Oryzomys*, el *11%* de los primates y casi el *31%* de las especies de aves reportadas en el territorio nacional, éstas últimas variadas, coloridas, diversas y especiales, pues registran un total de *108* especies de aves, según el estudio de Caracterización biótica del complejo de páramos los nevados en jurisdicción Corpocaldas, Carder y Cortolima; y que respecto de los mamíferos, indicaron que se cuentan hasta el momento con *8* endemismos de mamíferos confirmados, tales como la danta del páramo, el venado colorado, el conejo de páramo, la boruga, el venado conejo, el puma o león de montaña, el tigrillo, además del registro de *16* especies de pequeños mamíferos y de *21* especies de anfibios, representantes de ocho géneros y cinco familias que potencialmente podrían encontrarse en categoría de amenaza, pues el *71.43%* están catalogadas como endémicas. Advirtieron que en el Parque figura la restricción y regulación del uso y/o aprovechamiento de determinadas especies de flora, implementada con el objeto de garantizar la permanencia de las poblaciones vegetales en el tiempo, tales como Palma de cera, helecho arbóreo o palma boba, musgos, líquenes, quiches y orquídeas, roble, pino colombiano, frailejones, pajonales y nogal. Detallaron los valores objeto de conservación del Parque reflejando las necesidades, potencias y estrategias a desarrollar para garantizar un óptimo estado de conservación de los diferentes ecosistemas presentes en la zona protegida, a través de diagnóstico y estudios realizados en la social nororiental del Parque, que revelan la necesidad de propiciar escenarios de diálogo intercultural para, teniendo como objetivo la generación de acciones mancomunadas con los agentes involucrados (comunidades, autoridades ambientales y academia), crear estrategias para protección de los ecosistemas y territorios de la alta montaña. Precisaron que en el estudio se encontró que los monocultivos de papa, ganadería y turismo, son las principales problemáticas ambientales asociadas, siento éstas prácticas

de supervivencia y herencia cultural paramuna, las que generan contradicciones entre los diferentes intereses de conservación del ecosistema y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, representados en discursos y practicas específicas, agenciados tanto por autoridades ambientales, como por investigadores de la biodiversidad y la población local y para ello, relacionaron los saberes locales y amenazas de la flora presente en el territorio.

Finalmente concluyeron que el reconocimiento del Parque su zona amortiguadora y su zona con función amortiguadora, como un solo complejo ecosistémico, más allá de los límites o divisiones político-administrativas, deben ser fortalecidas a partir de procesos de conservación y restauración ecológica, de procesos de educación ecológica ambiental para propender por la salvaguarda comunitaria del Parque, y así evitar problemas y conflictos socioambientales actuales.

Luego de un análisis de las intervenciones hechas por las entidades accionadas, por las entidades vinculadas y por los coadyuvantes; de determinar aspectos relacionados con la legitimación por activa del accionante, el requisito de la inmediatez y la procedencia de la acción de tutela por sobre la acción popular que indicaron gran parte de los intervinientes, la Sala V de Decisión de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Ibagué, luego de declarar el Parque Nacional Natural de los Nevados como sujeto de derechos de protección especial, tuteló sus derechos a la vida, salud y saneamiento ambiental y, de contera a los derechos fundamentales a la vida, al agua y salud de los accionantes, ordenando otras medidas tendientes a la constitución de un Comité que se encargara de formular un plan de recuperación y conservación del Parque. Estas determinaciones se tomaron en sentencia de 28 de agosto de 2020.

El 23 de septiembre de 2020 la Sala de Casación Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia, con ponencia de la Dra. Clara Cecilia Dueñas Quevedo, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir de la fecha de la sentencia antes referenciada, al considerar que habían dejado de vincularse al trámite a la CONCESIONARIA ALTERNATIVAS VIALES S.A.S., al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC, y quienes desarrollan actividades de minería, esto es, MARTHA ADRIANA GONZÁLEZ DUQUE y JACOBO SANINT ARISTIZABAL bajo el título GK9-102 y ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., CONTINENTAL GOLD Ltda., hoy NEGOCIOS MINEROS S.A., FERNANDO

MONTOYA, ALBERTO MURILLO, EUGENIO GÓMEZ, NANCY MORENO GUERRERO y ORO BARRACUDA Ltda., bajo el título GLN-094.

En cumplimiento de lo ordenado por nuestro superior funcional en lo constitucional, mediante providencia de 3 de octubre de 2020 se ordenó la vinculación a la presente acción de la CONCESIONARIA ALTERNATIVAS VIALES S.A.S., al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, y a quienes desarrollan actividades de minería, esto es, MARTHA ADRIANA GONZÁLEZ DUQUE y JACOBO SANINT ARISTIZABAL bajo el título GK9-102 y ANGLOGOLD ASHANTI COLOMBIA S.A., CONTINENTAL GOLD LTDA., hoy NEGOCIOS MINEROS S.A., FERNANDO MONTOYA, ALBERTO MURILLO, EUGENIO GÓMEZ, NANCY MORENO GUERRERO y ORO BARRACUDA LTDA., bajo el título GLN-094, al considerar que pueden tener interés legal en el trámite y la decisión que de esta acción pudiere resultar.

A pesar de los esfuerzos hechos por el personal del despacho con miras a obtener los datos de nombres completos, identificación y ubicación urbana o dirección electrónica de las otras personas ordenadas vincular, luego de enterado este Tribunal el 28 de septiembre de 2020, no fue posible obtener dicha información, ni siquiera con las entidades que los referenciaron de manera tangencial en las intervenciones hechas. Lo anterior motivó que fuera necesario ordenar el emplazamiento de MARTHA ADRIANA GONZÁLEZ DUQUE, JACOBO SANINT ARISTIZABAL, FERNANDO MONTOYA, ALBERTO MURILLO, EUGENIO GÓMEZ y NANCY MORENO GUERRERO, a fin de garantizar su derecho al debido proceso y al derecho de defensa, en el Registro Nacional de Personas Emplazadas, designándoseles un curador ad litem que los representara en caso de no comparecencia. Adicionalmente con la publicación de un aviso en la página web de la Rama Judicial del Poder Público. Todo ello dentro de términos razonables y compatibles con la celeridad y sumariedad del trámite de la acción de tutela, teniendo como precedente al respecto lo dicho por la Corte Constitucional en auto A-252 de 2007, según el cual, la notificación de los interesados es una obligación de medio y no está supeditada a un particular mecanismo para el efecto, por lo que el Juez puede optar por los medios de notificación que considere eficaces, idóneos y conducentes a asegurar el ejercicio del derecho de defensa y la vinculación efectiva de aquel contra quien se dirige la acción; teniendo en cuenta además, que el Juez de tutela está facultado para designar un Curador Ad Litem que defienda sus intereses, dentro del término perentorio del trámite de la acción constitucional.

Como quiera que la Corporación Autónoma Regional del Tolima había manifestado en su momento que no había recibido notificación de la admisión de la acción en la cuenta de correo electrónico que tenía dispuesta para recibir notificaciones judiciales, a pesar de que se le notificó a otra que figuraba en su página web; y que ante el cúmulo de entidades a vincular, no se incluyó a uno de los municipios integrantes del área de influencia del Parque de los Nevados como es el municipio de Anzoátegui, en aras de garantizarles al máximo su derecho de defensa, mediante el proveído de 3 de octubre ya mencionado se ordenó la vinculación de estos dos entes.

Surtidos los trámites de notificación ordenados en la providencia de 3 de octubre hogaño *(Archivos Pdf. 114, 118, 119, 121 y 125)*, se recibieron las respuestas a la acción constitucional en los siguientes términos:

1. La sociedad Oro Barracuda S.A.S., informó que respecto al título minero JAS-08221, la Agencia Nacional de Minería a través de resolución No. GSC 000009 de *1º de junio de 2015* resolvió declarar la terminación del contrato de concesión suscrito con dicha sociedad, la cual quedó ejecutoriada el *23 de junio de 2015*; evidenciándose con ello que, Oro Barracuda S.A.S., no tiene ningún interés en la zona y por ende es improcedente que comparezca a la presente acción constitucional y en consecuencia solicitó su desvinculación, máxime que los efectos del fallo de tutela no recaen o producen efecto alguno sobre la empresa. Adjuntó para el efecto, copia de la citada resolución. *(Archivo Pdf. 115)*.

2. El apoderado general para asuntos judiciales de Anglo Gold Ashanti Colombia S.A.S., solicitó se declare la improcedencia de la acción constitucional en razón a que no se demostró la legitimación por activa del accionante pues no acreditó la condición de agente oficioso de los niños, jóvenes, madres gestantes y adultos mayores de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima al igual que las generaciones futuras de dicha zona, así como tampoco demuestra en concreto si le otorgaron poder o una representación, ni la situación que les impidiera interponer la acción de tutela. De igual forma refirió la improcedencia de la tutela en razón a que existen otros medios de defensa judicial para la protección de derechos colectivos y por tratarse de actos de carácter general, abstracto e impersonal; máxime que en las pretensiones de la tutela no se hace mención a que haya un derecho fundamental vulnerado o amenazado, sino que lo que se busca es la adopción de medidas generales, abstractas e impersonales para mantener la protección del Parque Los

Nevados y salvaguardar derechos e intereses colectivos, no probados por el actor. En consecuencia, solicitó rechazar por improcedente la tutela en aras de preservar la naturaleza, finalidad y objeto de la misma y dar plenas garantías a los principios de legalidad y competencia. *(Archivo Pdf. 117).*

3. La apoderada especial de Concesionaria Alternativas Viales S.A.S., indicó frente a los hechos, que son aspectos ambientales ajenos a la concesionaria y como tales no le constan ni le corresponde pronunciarse; que las pretensiones de la demanda no persiguen órdenes en contra de la sociedad pero aclaró que la ejecución del proyecto vial Ibagué-Armero-Mariquita-Honda-Cambao-Armero-Líbano-Murillo-La Esperanza, no prevé intervenciones en zonas de amortiguación del área protegida, toda vez que éste no se ejecutará dentro del Parque Nacional Natural Los Nevados y por consiguiente, los supuestos impactos que, sin prueba alguna, se afirman en los hechos de la demanda no son ciertos. Advirtió que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para adoptar decisiones que afecten contratos válidamente celebrados, y por ende deberá respetarse la existencia del Contrato de Concesión bajo el esquema de APP No. 08 de *7 de julio de 2015* celebrado entre la Concesionaria y la Agencia Nacional de Infraestructura cuyo objeto es la financiación, operación, mantenimiento y rehabilitación del corredor vial Ibagué-Armero-Mariquita-Honda-Cambao-Armero-Líbano-Murillo-La Esperanza, el cual, de ninguna manera viola o amenaza los derechos invocados por el actor, pues incluso dicho contrato cuenta con los estudios de factibilidad y permisos ambientales requeridos para su ejecución por parte de un consultor evaluador contratado por la ANI, el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, y en todo caso no prevé impactar el Parque. Reiteró que el proyecto vial no se ejecutará dentro del Parque pues si bien se consideró inicialmente realizar intervenciones de mejoramiento de la vía actualmente existente colindante con el PNN Los Nevados, estas fueron descartadas precisamente por los impactos ambientales que podría ocasionar al Parque y por ello, mediante Otrosí No. 6 al Contrato de Concesión, decidieron eliminar dichas actividades de mejoramiento en las zonas (unidades funcionales 4 y 5), pactando que únicamente se realizarían actividades de rehabilitación y pavimentación sobre la vía actualmente existente, los cuales como tales, no comportan la afectación ambiental que menciona el accionante, y que en todo caso, se encuentran sujetas a la obtención del permiso de sustracción de reserva forestal que para el efecto otorgó el Director de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la resolución No. 191 de *2 de marzo de 2020*, en el cual, incluso quedó consignado que Parques Nacionales Naturales de Colombia manifestó su

conformidad con el trámite de sustracción requerido para la rehabilitación y pavimentación del tramo comprendido entre Murillo y La Esperanza. Finalmente puso de presente que la Sala Cuarta de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Caldas en la acción popular No. 017001-23-33-000-2019-00420-00 consideró que *"…efectivamente con la celebración del Otrosí No. 6, las condiciones de la ejecución de las unidades funcionales 4 y 5 tuvieron una modificación sustancial que representa la cesación de la amenaza a los derechos colectivos invocados…"* y que en dicha sentencia se aprobó el pacto de cumplimiento celebrado a instancias del Tribunal para la creación de una veeduría ciudadana que vigile el desarrollo de las obras y apunte a la protección ambiental del sector de intervención; razón por la cual consideró que en la presente acción de tutela no existen peticiones relacionadas con el Contrato de Concesión y en el evento de que el Tribunal resolviera adoptar alguna, deberá tener en cuenta la existencia de cosa juzgada por efectos de la sentencia antes referida. Remitió para el efecto, copia de la resolución No. 191 de *2 de marzo de 2020* expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Caldas. *(Archivo Pdf. 120).*

4. El Secretario Abogado de la Dirección Territorial Tolima del Instituto Geográfico Agustín Codazzi remitió vía correo electrónico a la Secretaría de la Sala de Decisión Laboral de este Tribunal, mensaje informando que el representante del IGAC era el responsable de la Unidad Operativa de Chaparral – Tolima por jurisdicción al predio Las Hermosas del Sur del Tolima (sic); que la persona delegada por la Directora General del IGAC, es el doctor Mauricio Fernando Mora Bonilla en su condición de Director Territorial Tolima, a quien se le confirió poder para atender los requerimientos del despacho y de la mesa técnica conformada por autoridades nacionales. *(Archivo Pdf. 124).*

5. El apoderado especial de la Corporación Autónoma Regional del Tolima – Cortolima dio contestación a la acción de tutela indicando que respecto de los hechos del líbelo genitor se está en presencia del fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto, toda vez que el accionante no pone de presente las acciones que han realizado las entidades públicas demandadas para la protección ambiental en el entorno del Parque Nacional Natural Los Nevados. Advirtió que, en el presente caso, la vía procesal idónea es la acción popular conforme lo dispone el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011; que del acervo probatorio allegado se colige que no se realizó ninguna reclamación o solicitud a las entidades públicas demandadas con el propósito de peticionar la adopción de medidas administrativas para la protección de los derechos supuestamente conculcados, soslayando el principio de

subsidiariedad, sin siquiera demostrar la urgencia o el perjuicio irremediable. Precisó que tampoco habría lugar a la conversión de la acción como quiera que recientemente hubo un cambio de jurisprudencia de la teoría sobre la transmutación de la acción de tutela en acción popular conforme a la sentencia 2016-00067-01 de la sección primera del Consejo de Estado, pues según explica el fallo, con la entrada en vigencia del CPACA, el trámite de las acciones populares sufrió varias modificaciones y por ende, no es posible en sede de tutela, ordenar la transmutación de la acción, pues el accionante debe agotar el requisito de procedibilidad antes de acudir a este medio de defensa de derechos colectivos. Por último, manifestó que si esta Corporación considera que el Parque Nacional Natural Los Nevados es sujeto de derechos, esto no es óbice para que no se realice un análisis de sí realmente se cumplen los presupuestos de los requisitos de inmediatez que estableció la Corte Constitucional en sentencia SU-184 de 2018, pues es claro que en el caso sub examine no se cumplen. Remitió pruebas documentales respecto de las gestiones adelantadas por Cortolima en el Parque de Los Nevados, a través de un enlace de WeTransfer. *(Archivo Pdf. 126)*.

6. El abogado Raúl Montaña Ortiz en su condición de Curador Ad Litem de los vinculados a la acción de tutela Martha Adriana González Duque, Jacobo Sanint Aristizábal, Fernando Montoya, Alberto Murillo, Eugenio Gómez y Nancy Moreno Guerrero, descorrió el traslado de la acción de tutela ante la falta de comparecencia y respuesta de éstos, indicando frente a los hechos, que es cierta la ubicación del Parque Nacional Natural Los Nevados previa aclaración que no se sabe con exactitud su extensión; que es cierto que el Parque ha sufrido todos los efectos indicados por el actor, pero no le consta el área de deforestación ni de erosión, y que es evidente que la actividad minera causa graves perjuicios al ecosistema del Parque; que conforme lo indicó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia en el Parque se desarrollan actividades de minería por parte de las personas naturales que representa en la curaduría, pero conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 2ª de 1959, los terrenos en manos de particulares que se encuentren dentro de la jurisdicción del Parque deben expropiarse buscando con ello la presentación y conservación del mismo. Refirió que no le consta que las entidades accionadas hayan cumplido sus obligaciones para la protección y conservación del Parque, así como también desconoce las conductas por acción u omisión de las mismas. Respecto de las pretensiones no se opuso a las mismas, en la medida en que los hechos impetrados de acción de tutela resulten probados, pues el Tribunal, dentro de sus competencias, le corresponde ponderar los argumentos planteados

en la acción y proceder en consecuencia. Finalmente, solicitó tener decretar y tener como pruebas las aportadas con la acción de tutela. *(Archivo Pdf. 127).*

7. El apoderado general de la sociedad Continental Gold Limited Sucursal Colombia, refirió que una de las entidades vinculadas es la sociedad Continental Gold Ltda., hoy Negocios Mineros S.A., identificada con número de identificación tributaria NIT No. 811.041.103-8, sociedad que no tiene ninguna relación con Continental Gold Limited Sucursal Colombia identificada con número de identificación tributaria NIT No. 900.166.687-7 a la cual fue dirigida la correspondiente notificación; refiriendo la posible existencia de una confusión en la identidad de las personas jurídicas y por ende, solicitó se efectúen las acciones tendientes a aclarar la situación presentada a fin de evitar cualquier inconveniente en el curso de la actuación procesal. Remitió para el efecto, el certificado de existencia y representación legal de dicha entidad. *(Archivo Pdf. 127).*

8. El Alcalde Municipal de Anzoátegui – Tolima, refirió que el municipio delegó al funcionario Dangelo Mauricio Buitrago quien se desempeña como jefe de Oficina de Agropecuaria Encargado de Asuntos Turísticos para participar en el comité que tiene como finalidad dirigir planes y propuestas que lleven a cumplir con la protección de los derechos tutelados. Precisó que el municipio como parte de la zona de influencia del Parque Nacional Natural Los Nevados informa el desarrollo de las actividades que buscan regular la actividad turística para que ésta se realice de forma respetuosa con el medio ambiente, racionalmente controlada y debidamente planificada, para lo cual se creó mediante Acuerdo No. 12 de *7 de septiembre de 2016* el Consejo Municipal de Turismo del Municipio de Anzoátegui, sumado a la elaboración del documento Plan de Ordenamiento Participativo de la Actividad de Turismo de Naturaleza en la zona de influencia del Parque Nacional Natural Los Nevados – Sistema Departamental de Áreas Protegidas, SIDAP – Tolima 2019, a través del Acuerdo Municipal No. 014 de 2019. Precisó que éste último Plan lleva un proceso desde *2017* en donde se establecen parámetros de acción y control en las áreas protegidas, planteando líneas de trabajo articulado entre los sectores sociales e institucionales relacionados con el turismo en el municipio. Precisó que se ubicarán 2 puntos de información, donde se realice un trabajo de sensibilización turística de forma didáctica con propios y visitantes, informando las rutas establecidas, capacidad de carga, actividades permitidas y prestadores, con el acompañamiento de la Policía Nacional y/o el Ejército Nacional durante las temporadas altas como fines de semana y festividades, en donde se

divulgará la restricción del ingreso de mascotas a las áreas protegidas de la zona, recomendaciones, registro y control de visitantes. *(Archivo Pdf. 129, Folios 23 y 24).*

9. La sociedad CONTINENTAL GOLD Ltda., hoy NEGOCIOS MINEROS S.A., guardó silencio respecto de la acción constitucional pese a que fue notificada a través del Oficio A.C. 2089 de *2 de octubre de 2020*, al doctor Andrés Restrepo Isaza en su condición de representante legal, en la ciudad de Medellín – Antioquía, Carrera 43 A No. 14 – 109, Edificio Nova Tempo, Piso 6º, Conmutador No. 2665757, correo electrónico: cristina.serna@mineros.com. *(Archivo Pdf. 114, Folios 1, 23 y 24).*

NUEVAS COADYUVANCIAS

1. El ciudadano Jaime Hernán Arias García actuando como concejal del municipio de Salento - Quindío pidió se le reconozca como coadyuvante de la acción y refirió que adicional a lo dicho en la tutela, el municipio de Salento posee 9 determinantes ambientales que afectan todo el territorio municipal y determinan el uso de suelo, dentro de ellos el Parque Los Nevados, área donde además se localizan los Páramos de El Frontino y Romerales, ecosistemas protegidos por la Ley 1930 de 2018; que las quebradas San José y Cárdenas nacen en el Parque Los Nevados, las cuales se juntan para formar el Río Quindío, principal afluente hídrico del departamento, surtiendo de agua a más de 300.000 habitantes de la región, es decir, que de dicha cuenca hidrográfica depende más del 60% de la población quindiana. Que pese a que existe una zona protegida la misma se encuentra afectada por diferentes actividades humanas tales como siembra masiva de monocultivos de aguacate Hass, pino, eucalipto y otros, contaminación por aguas servidas, agroquímicos y demás factores que la degradan y adicionalmente se encuentra amenazada por la minería legal de gran escala que pretenden desarrollar varias empresas como Anglo Gold Ashanti, la que posee títulos en el área del parque nacional; y si bien el título minero GLN-094 se encuentra suspendido mediante orden judicial, lo cierto es que a la fecha, según la Agencia Nacional de Minería, se encuentra activo y en etapa de explotación para extraer del subsuelo cobre, molibdeno, oro, plata, patino, paladio, rutenio, rodio, osmio y zinc y de llegarse a desarrollar esa minería, la biodiversidad de la región así como la salud y la vida misma de la población del Quindío estaría en riesgo. *(Archivo Pdf. 122).*

2. La ciudadana Paula Alejandra Varón Reyes en su condición de estudiante de Ingeniería Forestal de la Universidad del Tolima, solicitó se le reconozca como coadyuvante en el trámite tutelar y refirió que el municipio de Venadillo está ubicado en el norte del Tolima, cuenta con diferentes cuencas hidrográficas (río Totare, río Recio y río Venadillo) que permiten abastecer de agua a la población; que el Parque Nacional Natural Los Nevados es de suma importancia porque brinda servicios ecosistémicos tales como la regulación hídrica y climática, y conservación de la biodiversidad; y que como activista ambiental se encuentra interesada en conservar los ecosistemas para la vida y por ende reitera la solicitud de que se declare al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos. *(Archivo Pdf. 123).*

   Subsanadas así las falencias procedimentales detectadas por nuestro órgano de cierre de instancia, se procede nuevamente a emitir la sentencia que en derecho corresponda

III. ASPECTOS PREVIOS A RESOLVER

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

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

INMEDIATEZ PARA EL EJERCICIO DE LA ACCION

De tiempo atrás, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha venido construyendo subreglas para el ejercicio de la acción de tutela en el tiempo, exigiendo que la misma sea instaurada en un espacio temporal razonable entre el momento de la presunta vulneración del derecho

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

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

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

probatorio allegado, que sobre la pervivencia del Parque Nacional de los Nevados y de los más de 3 millones de personas que dependen ambientalmente de él, se ciernen serias amenazas a futuro, las que, aunadas a la justificación dada en el párrafo anterior, hacen que pueda afirmarse que en la presente acción se cumple con el requisito de inmediatez.

En cuanto al otro argumento esgrimido por algunos de los intervinientes y al cual también ha tenido la oportunidad de referirse la Corte Constitucional, relacionado con el requisito de legitimación por activa para instaurar la acción, podemos decir que, además del interés que quien acciona viene mostrando en salvaguarda de la preservación y cuidado del Parque Nacional de los Nevados, potencialmente cualquiera de los 3 millones de ciudadanos que viven y dependen ambientalmente del Parque, incluido el accionante como habitante de la ciudad de Ibagué y los menores de edad a quienes dice representar de manera oficiosa, tienen interés y legitimación para apersonarse de los derechos del Parque, en la medida que, como beneficiarios del agua, del aire y de todas las condiciones para un ambiente sano en sus áreas de influencia, también pueden pasar a ser afectados en su vida por su deterioro. En este sentido, no sólo en la medida de que el accionante anunció la situación cierta de imposibilidad de los titulares de los derechos vulnerados o amenazados y la hizo conocer al Juez constitucional (T-483/06), sino porque en el tiempo esas mismas personas y otras con interés en la acción, pueden ratificar y coadyuvar los propósitos de la acción, como en efecto lo hicieron varias personas naturales y organizaciones socio ambientales que buscan también la defensa del Parque dentro del presente trámite, la Sala considera que el requisito de legitimación para la demanda está cumplido. Además, que ese Sujeto de Derechos y de Protección Especial, cuya declaración se solicita, en principio necesitaba de alguien que hablara por él, lo cual no quiere decir que no existiera como ser vivo con necesidades para subsistir, pues lo que se busca ahora es identificar a alguien que lo represente. De las intervenciones recibidas de los entes territoriales y corporaciones autónomas regionales, se observa que cada entidad no habla del Parque como una unidad biodiversa y de su ecosistema, sino de la parte que corresponde a su territorio y por ello justifican y prefieren la acción popular para defender su feudo, que la acción constitucional de tutela impetrada.

En lo que toca con el el argumento según el cual, la tutela no es procedente porque busca proteger derechos colectivos no fundamentales, no es de recibo pues, aunque se busca proteger el derecho a un ambiente sano, saneamiento y salud, que en principio podrían reclamarse por medio de acciones populares, según los hechos de la acción todo apunta a la salvaguarda del derecho a la vida, no sólo del sujeto cuyos derechos se piden reconocer, sino de todos y cada uno de los seres que para supervivir, dependen de la montaña natural; " ... *y*

el principio de dignidad humana, reconocido como un principio fundamental en el artículo 1º de la Constitución. Es así como el artículo 44 de la Constitución Política reconoce el carácter fundamental del derecho a la salud y a la integridad física de los niños, mientras que a partir de las Sentencias ***T-060 de 2007****,* ***T-148 de 2007*** *y* ***T-760 de 2008*** *se reconoció el carácter fundamental del derecho a la salud".* (T622/16)

Y es que el recurso **agua**, que es vida, que baja de las montañas que conforman el Parque, es consumido por los habitantes de los distintos costados del Parque (al Norte Caldas, al Suroccidente Risaralda y al Suroriente Quindío y Tolima), y de ese recurso depende la subsistencia y la vida de más de 3 millones de personas, e incluso para las actividades agrícolas de las cuencas en partes bajas del Otún, rio Cauca y Rio Magdalena. A lo anterior hay que añadir que, si se admitiera que es solo por la vía de la defensa de los derechos colectivos como pueden salvaguardarse los derechos del parque y los que dependen ambientalmente de él, daría pie para que ante los distintos distritos judiciales de las entidades territoriales que se benefician del Parque se instauraran acciones populares buscando defender intereses disímiles, con la posibilidad de decisiones judiciales también disimiles y contradictorias. Es como querer tratar a un enfermo en distintas clínicas a la vez. De hecho, los argumentos de defensa que se esgrimen por parte de los intervinientes, de que ya en relación con el Rio Coello en la ciudad de Ibagué existe una decisión proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, revisada por el Consejo de Estado, y que ante el Tribunal Administrativo de Caldas se encuentra caminando una acción popular que dizque busca una declaratoria similar a la que se pretende mediante la presente acción de tutela, sin ser ello cierto, pues su objetivo es oponerse a la construcción de la vía Cambao-Líbano-Murillo-Manizales; y que por otro lado existe un fallo popular para preservar la vida del Río Quindío, lo que hace es confirmar que cada comunidad territorial quiere defender por separado el área del Parque que les interesa e impacta, sin tener en cuenta que el Parque Nacional Natural de los Nevados como una unidad biodiversa, no puede tener ese tratamiento.

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

los tutelantes y sus núcleos familiares." Así lo reitero esa alta Corporación en sentencia STC-4360/18.

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

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

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

IV. PROBLEMAS JURÍDICOS

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

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

V. TESIS DE LA SALA DE DECISIÓN

Se tutelarán los derechos a la vida, al agua, a la salud y al saneamiento ambiental del accionante, menores y grupos que dice representar y por efectos inter communis a todos y cada uno de los habitantes beneficiarios del aire y el agua que viene del Parque Nacional Natural de los Nevados en cada uno de los departamentos que conforman la eco región del Parque, es decir, Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, representados en los municipios de

Igualmente se declarará el Parque Nacional Natural de los Nevados como Sujeto de Derechos de Especial Protección para su Conservación, derechos que se concretan en vida, salud y ambiente sano. Para tal efecto se ordenará la elaboración de un Plan de Manejo Conjunto del Parque Nacional Natural de los Nevados

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

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

La anterior descripción es lo más cercano al concepto primario que tenemos de una **unidad biodiversa** y lo encontramos en el primer capítulo del libro del Génesis, respondiendo a la inquietud que los creacionistas tienen de lo existente. Esto sin desmedro de quienes sostienen también la existencia de todo lo terreno a partir de una gran explosión (Big Bang) o como el producto de una evolución de las especies a través del tiempo (teorías darwinianas), no encontrándose en estas últimas dos teorías un dibujo escrito que sirviera para ilustrar un símil con el ser biodiverso que adelante encontraremos.

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

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

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

> "Una de las principales preocupaciones del Constituyente de 1991 al construir la fórmula del ESD estuvo centrada en la forma más adecuada, moderna y eficiente de proteger el medio ambiente -entendido de manera integral-, (Este concepto comprende: el agua y sus fuentes naturales como los océanos, las lagunas, los humedales y las ciénagas; los bosques, el suelo, las fuentes de alimento, las especies animales, sus ecosistemas y la atmósfera. En resumen, lo que entendemos como biodiversidad), y a un mismo tiempo, la necesidad de garantizar un modelo sostenible de desarrollo, hecho que se tradujo en la consagración en el texto constitucional de una serie de principios, derechos y deberes, inmersos por supuesto dentro de la noción del ESD que, a la vez que buscan alcanzar los fines mencionados, permiten al ser humano -fundamento de toda construcción constitucional desde los orígenes del constitucionalismo moderno-, vivir e interactuar dentro de un medio ambiente sano que le permita desarrollar su existencia en condiciones dignas, sin que este último esté amenazado por la actividad extractiva estatal. En palabras más simples: *la defensa del medio ambiente no solo constituye un objetivo primordial dentro de la estructura de nuestro ESD sino que integra, de forma esencial, el espíritu que informa a toda la Constitución Política (T-411/92 y T-406/99*. (T-622/16).

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

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

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

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

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

> "… en relación con la riqueza natural y cultural de la nación -que están íntimamente ligadas-, el artículo 8º de la Carta Política establece como obligación fundamental del Estado y de la sociedad velar por el cuidado de nuestras riquezas naturales y culturales. Adicionalmente, en el capítulo de derechos colectivos (artículos 79 y 80) y obligaciones específicas (artículo 95-8), se establecen los parámetros generales que orientan la relación entre el ser humano y su entorno vital: *natural, ambiental y biodiverso*. En este sentido, como consecuencia de las atribuciones consagradas en cabeza del Estado, de la sociedad y de los particulares en los artículos arriba reseñados, se establece la obligación de proteger el medio ambiente con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, procurando su **conservación, restauración y desarrollo sostenible**.
>
> De esta forma, la disposición y explotación de los recursos naturales no puede traducirse en perjuicio del bienestar individual o colectivo, ni tampoco puede conducir a un daño o deterioro que atente contra la biodiversidad y la integridad del medio ambiente, entendido como un todo. Por ello, el desarrollo sostenible, la conservación, restauración y compensación ambiental, hacen parte de las garantías constitucionales para que el bienestar general y las actividades productivas y económicas del ser humano se realicen en armonía y no con el sacrificio o en perjuicio de la naturaleza." (T-622/16)

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

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

> "*Colombia, en sus bosques, páramos, humedales, zonas secas y muchos otros ecosistemas, cuenta con miles de especies de plantas y animales -incluso con muchas más aún en proceso de descubrimiento e investigación-, además de una casi desconocida variedad de microorganismos.* ***Muchas de estas especies y algunos ecosistemas presentes en Colombia son exclusivos, es decir, endémicos, por lo cual si ellos desaparecen de nuestro territorio desaparecerán de la faz de la tierra****. Es por esto que el país tiene una gran responsabilidad de proteger estos ecosistemas únicos, además de ayudar en la conservación de toda la biodiversidad en general.*
>
> ***La conservación de la biodiversidad no se basa únicamente en la protección de especies y ecosistemas por su valor intrínseco: la supervivencia de las comunidades humanas está indudablemente ligada a la integridad de su medio ambiente****. La mayoría de los bienes de aprovisionamiento que usamos (agua, alimentos, medicinas, combustibles, materiales de construcción, etc.) provienen directamente de o necesitan de ecosistemas en buen funcionamiento. Además, recibimos muchos otros beneficios indirectos de la biodiversidad, como regulación de ciclos hídricos, del carbono, del clima y servicios culturales*". (Subrayado y negrilla fuera de texto original).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos. En efecto, la defensa de los valores supremos de la Carta Política obliga entonces al Estado a intervenir decisivamente, dentro del marco constitucional, para proteger a las personas en su dignidad humana y exigir la solidaridad social cuando ella sea indispensable para garantizar la plena efectividad de los derechos fundamentales.
>
> En relación con la justicia distributiva ha estimado que en la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos. De hecho, **uno de los fines esenciales de nuestro modelo de ESD es promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales, que, junto con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, guían la interpretación de la *Constitución Económica* e irradian todos los ámbitos de su regulación, por ejemplo, en materias como régimen impositivo, presupuestal, gasto público; explotación de recursos naturales y producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios.** (T-622/16) (Destaca la Sala)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VII. SUBARGUMENTOS DE ORDEN LEGAL

El artículo 13 de la Ley 2 de 1959, estableció la potestad de declarar Parques Nacionales Naturales con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, prohibiéndose en estas áreas la adjudicación de baldíos, la venta de fierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo, o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La resolución 1987 de 30 de noviembre de 2016 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales y las Fuerzas Armadas deben coordinar el ejercicio de sus funciones para garantizar la protección del ecosistema del páramo al igual que todos los recursos naturales renovables y no renovables.

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

La resolución No. 886 de 2018 proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y estableció directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias.

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

VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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

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

IX. SUBARGUMENTOS DE ORDEN JURISPRUDENCIAL Y DOCTRINAL

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

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

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

> "*en la actualidad,* ***la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados***. *En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza'. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)*". (Subrayado y negrilla fuera de texto original)
>
> En el mismo sentido, se ha enfocado la sentencia **T-080 de 2015** *(Es precisamente bajo este marco teórico que se ha desarrollado el concepto de los derechos bioculturales)*.
>
> " … el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental,-dice la Corte-, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad (La biodiversidad o diversidad biológica es, según el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (1992) el término por el que se hace referencia a la amplia variedad de seres vivos sobre la tierra y los patrones naturales que la conforman, resultado de miles de millones de años de evolución según procesos naturales y también de la influencia creciente de las actividades del ser humano. La biodiversidad comprende igualmente la variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida, y cuyas mutuas interacciones con el resto del entorno fundamentan el sustento de la vida sobre el planeta. En este sentido, la biodiversidad es un concepto muy amplio que abarca diferentes manifestaciones de la naturaleza como los ríos, los bosques, la atmosfera, las montañas, las especies animales y vegetales, los ecosistemas, entre otros), no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, *solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista" (C-449/15).*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En suma, la jurisprudencia reseñada permite concluir que si bien el derecho al agua no está previsto en la Constitución como un derecho fundamental, la Corte Constitucional sí lo considera como tal por cuanto hace parte del núcleo esencial de derecho a la vida en condiciones dignas no solo cuando está destinado al consumo humano **sino en tanto es parte esencial del medio ambiente y resulta necesaria para la vida de los múltiples organismos y especies que habitan el planeta y, por supuesto, para las comunidades humanas que se desarrollan a su alrededor, como se ha visto en este capítulo**. En este sentido, reitera la Sala, el derecho al agua tiene una doble dimensión en tanto derecho fundamental como servicio público esencial.'' (T-622/16)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En respuesta dada al accionante por parte de Parques Nacionales en el Radicado No. 20206200001541 de julio 14 de 2020, dice que "el Parque Nacional Natural Los Nevados es sin duda alguna el mayor aportante del servicio ecosistémico de regulación del recurso hídrico, necesario para uso doméstico de las poblaciones de más de 11 municipios en cuatro departamentos, como para su uso en procesos productivos, agrarios, pecuarios e industriales. Se constituye en un eje articulador de la Eco-Región del eje Cafetero; a su vez se encuentra acoplado con los diferentes instrumentos de conservación y con el corredor ambiental de la cordillera Central desde el páramo de Sonsón en el suroriente de Antioquia continuando con los páramos de San Félix en Caldas y extendiéndose hacia el sur por el páramo de Chile en el municipio de Génova hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas, en los departamentos del Tolima y el Valle del Cauca. Por otra parte, la prestación de servicios ecosistémicos, la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad de la zona, la regulación climática, sus bellezas paisajísticas y escénicas y su infraestructura destinada al ecoturismo hacen del Parque una zona que garantiza esta oferta ecosistémica a los municipios de la vertiente occidental y oriental de la cordillera Central, y a su vez al País. Al ser parte de la Eco-región del eje Cafetero, este

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

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

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

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

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

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

La Eco-Región dispone de un enorme potencial hídrico, representado por 38 grandes cuencas, 111 microcuencas abastecedoras de acueductos, y lagos, lagunas, represas y aguas subterráneas. **Entre la problemática ambiental relacionada con el recurso, se destacan las inundaciones que periódicamente soportan y afectan a miles de familias, cultivos y territorios ubicados en las riberas de sus ríos y quebradas; y la contaminación provocada por las aguas sin tratamiento, o por técnicas agropecuarios inadecuadas**. Fuente: Eco-Región Eje Cafetero. 2ª. Edición. Convenio Carder – Fonade. Pereira (2004).

Según el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados (2002), teniendo en cuenta la información de las Corporaciones Autónomas Regionales - CARs y Parques Nacionales Naturales de Colombia, se reporta que la biodiversidad del Parque cuenta con el 27% de las especies de mamíferos, el 23% de los quirópteros, el 50% de los ratones del género Oryzomys, el 11% de los primates y casi el 31% de las especies de aves reportadas en el territorio nacional (Pag.83)

En el Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona de Influencia la investigación se encuentra en diferentes etapas de desarrollo, marcadas por el taxón al que pertenecen, es importante resaltar la cantidad de especies endémicas y casi endémicas que se han identificado hasta el momento como son 11 especies de mariposas identificadas por Andrade G, 1994 en el parque Ucumarí (Mahotis malis, Astraptes hanneli, Leodonta dysoni zenobia felder, Perisama marianna Rober, Perisama alicia Rober, Gnathotrussia epione, Eresia levina Hewitson, Heliconius cydno cydnides Staudinger, Pronophila juliani Adams & Bernard, Lasiophila zapatosa sombra Thieme y Cissia ucumariensis). En la Cordillera Central se cuenta con alrededor del 80% de endemismos en anfibios (Ardila y Acosta 2000). En reptiles son el grupo de vertebrados con menor riqueza en el páramo. Sin embargo, de 15 especies reportadas para el páramo, 5 poseen distribución restringida estricta y alta especialización (Castaño et al. 2000). Para los anfibios, Franco AM 1997, reporta que Lynch J, com pers., considera un listado de 47 especies endémicas de Colombia, que merecen atención especial. Cinco especies pertenecen a la familia Bufonidae y cuatro a la familia Leptodactylidae, las cuales se encuentran reportadas por otros autores dentro del PNN Los Nevados y su Zona de Amortiguación y aparecen también en los listados de Lynch (Atelopus carauta, Eleutherodactylus ruizi, Eleutherodactylus scopaeas, Eleutherodactylus simoteriscus y Eleutherodactylus xestus). Es poco lo que se conoce de la herpetofauna en el PNN Los Nevados, aumentando la necesidad de investigaciones sobre la diversidad de este grupo al interior del Área Protegida, teniendo en cuenta que algunas especies de anfibios se encuentran en declive por la variabilidad y cambio climático. Sumado a lo anterior, el contexto en el que se encuentra el Área Protegida posee una de las tasas de deforestación y densidad poblacional humana más alta que ponen en peligro esta diversidad única. En taxones más estudiados como aves, se señala que el área cuenta con un total de especies endémicas y casi-endémicas de 30 especies. Se cuenta con 8 especies de aves endémicas, es decir cuya distribución se halla exclusivamente en Colombia y 22 más de distribución compartida con alguno de los países hermanos. (Pag.84)

El grupo de las aves que habita el PNN Los Nevados es variado, colorido, diverso y especialista. Una de las especies de aves restringidas estrictamente a los páramos es el periquito de los Nevados (Bolborhynchus ferrugineifrons) de la familia (Psittacidae), este es una especie endémica de nuestro país restringida a las Cordilleras Central y Oriental (Rodríguez-Mahecha y Hernández-Camacho 2002).Verhelst y Renjifo (2002) consideran a la especie como vulnerable (VU), dado el caso de que su población se encuentra entre los 2.000 y 4.000 individuos. El pato andino (Oxyura jamaicensis) es una especie endémica de Colombia y restringida a humedales alto andinos. Respecto a los mamíferos, casi puede considerarse que el Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona de Amortiguación cuentan hasta el momento con 8 endemismos de mamíferos, los siguientes son pequeños mamíferos endémicos confirmados (Sciurus) Microsciurus pucheranii, Microsciurus santanderensis, Aepeomys fuscatus, Akodon affinis, Cryptotis colombiana. Otros 3 pequeños mamíferos del grupo de los roedores presentan alta probabilidad de poder considerarse como endémicos los cuales son Oryzomys munchiquensis, Akodon tolimae y Thrinacodus albicauda. Las islas de súper páramo, que se encuentran por encima de 4000-4200 m, son más escasas y mucho más pequeñas que el total de las islas de páramo y se encuentran además muy separadas entre sí por lo que muestran un endemismo elevado (Van der Hammen 1998). En este sentido, todas las especies de mamíferos endémicas registradas para los páramos colombianos están referidas al grupo de los ratones, estos pequeños mamíferos son uno de los grupos más pobremente estudiados y con diferentes grados de amenaza por ser considerados perniciosos para los cultivos y la comida almacenada, sin embargo, al contrario de lo que ocurre con los grandes mamíferos, los tamaños poblacionales mayores capacitan a muchas de estas pequeñas especies a resistir la extinción, incluso estando restringidas a un rango estrecho de alimentos en su dieta, menos tipos de hábitat y áreas geográficas más pequeñas que sus parientes más grandes (Morales-Betancourt y Estévez-Varón, 2006). Gran parte de la mesofauna del suelo paramuno aún es desconocida para la ciencia, hasta el momento se desconoce el efecto de las quemas y el pisoteo sobre la fauna, en especial aquella que habita el follaje seco de los frailejones, el suelo y la hojarasca original (Van der Hammen 1998). Por su parte, los macro-invertebrados acuáticos no se quedan atrás, se desconoce en el páramo las especies e individuos, su conocimiento podrían contribuir a la caracterización de hábitats y estado de conservación y salud de los mismos. En los páramos colombianos se tienen registros de 21 familias de mamíferos (Pag.85)

En los páramos Colombianos se tienen registros de 21 familias de mamíferos, 46 géneros y 70 especies aproximadamente; entre las especies más llamativas que se pueden observar en el PNN Los Nevados se encuentra la Danta de Páramo (Tapirus pinchaque), el Venado colorado (Mazama rufina), el conejo de paramo (Sylvilagus brasiliensis) la Boruga (Cuniculus taczanowiski), el venado conejo (Pudume phistophiles), el Puma o León de montaña (Puma concolor), el Tigrillo (Leopardus tigrinus), entre otros. Los grandes mamíferos son altamente vulnerables a la extinción dadas sus necesidades de un territorio extenso y por la presión ejercida sobre sus poblaciones por efecto de la cacería, por lo cual han desaparecido de muchos páramos (Van der Hammen 1998), como es el caso del venado de cola blanca (Odocoileus virginianus) en el PNN Los Nevados (Botero y Lotero 2004)". (Pag.85).

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

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

XI. AMENAZAS PARA EL PARQUE PROVENIENTES DE LA MISMA NATURALEZA

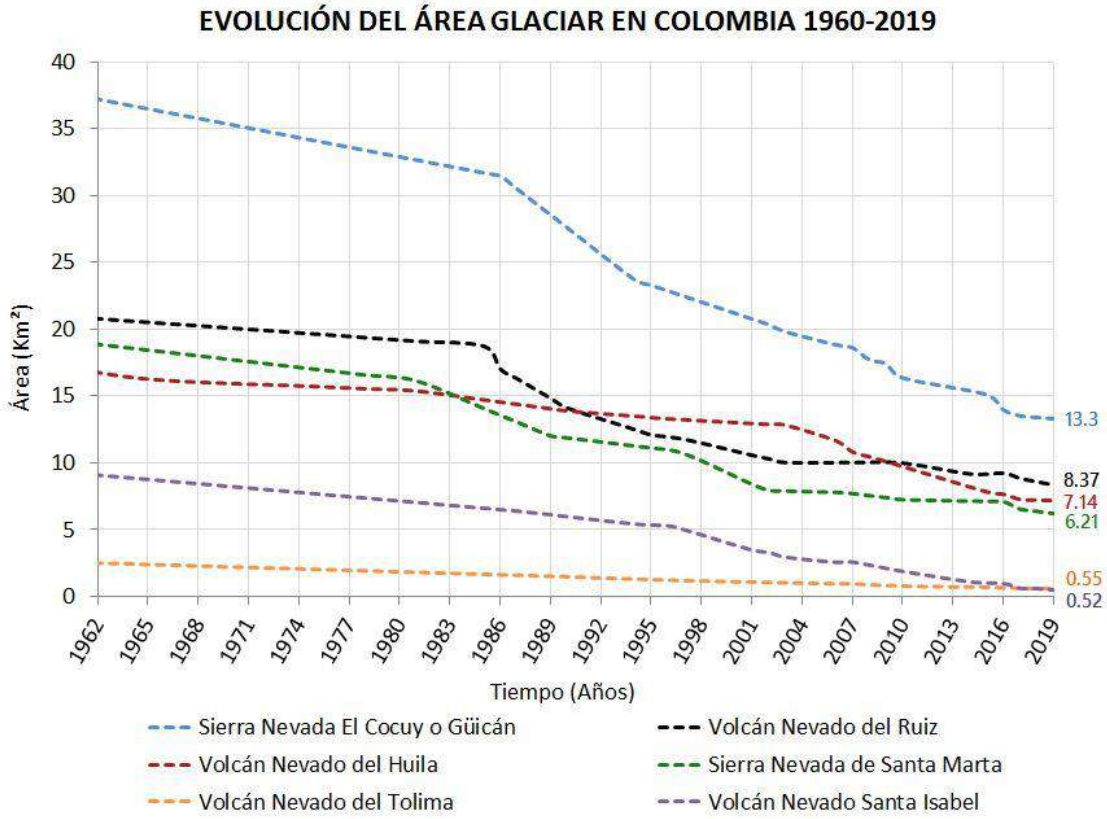
Según estudios realizados por el IDEAM, "con los análisis del cambio de área de los nevados colombianos, en los últimos 50 años se estima que los glaciares pierden del 3 al 5 % de su área glaciar por año. Los estudios adelantados por el IDEAM demuestran que la superficie glaciar en Colombia se había reducido en un 60% en 60 años para el 2012 con un retiro anual del borde inferior del hielo que oscila entre 20 y 25 metros longitudinales (IDEAM. 2012. *Glaciares de Colombia, más que montañas con hielo*. Bogotá).

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

Las siguientes tablas y gráficas resumen la evolución del área glaciar para los nevados existentes actualmente en Colombia, históricamente marcando una tendencia negativa:

Sierra Nevada de Santa Marta		Sierra Nevada El Cocuy o Güicán		Volcán Nevado del Ruiz		Volcán Nevado Santa Isabel		Volcán Nevado del Tolima		Volcán Nevado del Huila	
Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)	Año	Área(Km^2)
1850	82.6	1850	148.7	1850	47.5	1850	27.8	1850	8.6	1850	33.7
1939	21.4	1985	35.7	1959	21	1959	9.4	1958	2.7	1959	17.5
1954	19.4	1994	23.7	1975	19.6	1987	6.4	1987	1.6	1981	15.4
1981	16.1	2003	19.8	1986	17	1996	5.3	1997	1.18	1996	13.3
1989	12	2007	18.6	1997	11.76	2002	3.3	2002	1.03	2001	12.9
1995	11.1	2010	16.3	2010	10.3	2006	2.6	2010	0.76	2007	10.8
2010	8.1	2015	15	2014	9.2	2010	1.9	2015	0.67	2010	9.7
2016	7.1	2016	13.94	2016	9.25	2016	1.00	2016	0.63	2016	7.62
2017	6.54	2017	13.5	2017	8.86	2017	0.65	2017	0.59	2017	7.23
2019	6.21	2019	13.27	2019	8.37	2019	0.52	2019	0.55	2019	7.14

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



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

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

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

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

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

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

El Volcán Nevado Santa Isabel se localiza alrededor de las coordenadas geográficas 4º49'N y 75º22'W. Su punto más alto se ubica en la cumbre central a 4968 metros de altitud aproximadamente.

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

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

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

De acuerdo con datos producto de monitoreo directo del IDEAM sobre este glaciar se estima que, de continuar al mismo ritmo de retroceso, el declive total de este nevado tomaría apenas una década. En caso de presentarse en los próximos años un fenómeno climático extremo tipo "El Niño", indudablemente se acelerará su extinción ya que la ausencia de nubosidad (menor precipitación de nieve) y mayor radiación solar que caracteriza a este evento, impacta seriamente a los glaciares.

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

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

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

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

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

XII. AMENAZAS ANTROPICAS AL RECURSO HIDRICO.

En respuesta dada el 17 de julio de 2020 por parte de Parques Nacionales de Colombia a quien acciona, dentro del radicado No. 20205000003031, dicha entidad informa que, en el análisis del servicio ecosistémico de abastecimiento de agua para el consumo humano, **la**

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

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

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

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

La entidad encargada en Colombia de administrar y manejar el Sistema de Parques Naturales Nacionales, uno de ellos el de Los Nevados, se denomina Parques Nacionales

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

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

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

El Parque Nacional Natural Los Nevados es sin duda alguna el mayor aportante del servicio ecosistémico de regulación del recurso hídrico, necesario para uso doméstico de las poblaciones de más de 11 municipios en cuatro departamentos, como para su uso en procesos productivos, agrarios, pecuarios e industriales. **Lo anterior connota una urgente y permanente revisión de su estado natural, a fin de generar los mecanismos apropiados que garanticen tanto el bienestar humano como la conservación de la biodiversidad asociada a él**. (Pag.7)

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

Entre las actividades responsables del progresivo deterioro de tales ecosistemas se encuentran la expansión de las fronteras agrícolas y ganaderas, el establecimiento de sistemas de producción de papa y pastos, el establecimiento de programas de generación eléctrica, el turismo mal

dirigido, así como programas de reforestación inapropiados, sin dejar de mencionar actividades de alto impacto como la minería. (Pag.9)

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

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

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

En cuanto al sector minero este se desarrolla principalmente en el departamento del Tolima, el resto de los departamentos tienen un sector extractivo minúsculo, concentrado, principalmente, en la extracción de minerales no metálicos. La producción minera en el Tolima se encuentra alrededor del 13%, la cual es muy superior comparada con el promedio de la región que es del 1%. La minería en los lugares donde es desarrollada se practica en varias modalidades, como actividades de extracción de tipo artesanal, extracción legal e ilegal. Los principales minerales que son de interés del gremio minero son el oro, cobre, plata, zinc y cuarzo, principalmente. Las actividades mineras en el contexto regional tienen una alta dinámica, lo que puede generar impactos en los valores objeto de conservación del PNN Los Nevados y en la dinámica ecológica de las zonas de influencia, teniendo en cuenta que algunos títulos y solicitudes mineras se encuentran muy cerca de los límites del Área Protegida, e incluso algunos alcanzan a estar en límites del Parque o con traslape, como se aprecia en los análisis que se relacionan realizados por Grupo de Sistemas de Información y Radiocomunicaciones de Parques Nacionales en el año 2016".

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

> "*Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra, además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales*" (C-339/02).
>
> "…la Corte Interamericana ha señalado que las actividades extractivas, como las madereras, pueden crear graves afectaciones a las fuentes de agua para consumo como los ríos o arroyos. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de que estas actividades no priven de las fuentes de agua potable para que los miembros de las comunidades étnicas tengan acceso al agua necesaria para beber, cocinar, bañarse, lavar, irrigar, regar y pescar (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pueblo Saramaka v/s Surinam. Excepciones preliminares, fondo reparaciones y costas. Sentencia 28/11/07. Serie C No.124.
>
> "…la actividad minera -legal e ilegal- suscita importantes debates no solo a nivel nacional sino internacional por la profunda tensión constitucional que plantea, en términos generales, entre el derecho al desarrollo de los Estados y el respeto a los derechos fundamentales de las comunidades en donde se desarrollan tales proyectos. A este respecto, y desde una perspectiva global, el profesor Julio Fierro Morales ha señalado que en esta clase de análisis debe tenerse en cuenta la siguiente reflexión:
>
> "*La minería en Colombia debe analizarse desde la perspectiva geoestratégica, en la cual el mundo puede ser dividido en términos del mercado global en dos tipos de países: un Norte Global caracterizado por incluir países con altas tasas de crecimiento y necesidades inmediatas de materias primas para ser transformadas y usadas en mercados internos altamente especializados y exportadas con alto valor agregado, y un Sur Global al que pertenecen países pobres, generalmente con altas tasas de inequidad en la distribución del ingreso, los cuales suministran las materias primas en mercados predominantemente manejados por empresas pertenecientes al primer grupo de países.*" (Fierro, Julio. "Políticas mineras en Colombia".

Principio de prevención.

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

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

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

Principio de precaución.

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

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

"Esta idea, a su vez, fue expresamente incluida por el artículo primero de la Ley 99 de 1993, el cual sostiene que el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro. De hecho. Esta ley le confiere una importancia mayúscula al principio de precaución al señalar que la formulación de las políticas ambientales, si bien tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación

científica, debe prevalecer una orientación encaminada a la precaución y a evitar la degradación del medio ambiente".

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

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

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

Para el análisis del presente caso, la Sala considera atinentes y apropiadas las consideraciones hechas por nuestro organismo de revisión y cierre constitucional, en tanto concluye que la actividad de la minería, afecta por igual al recurso hídrico, como también a

todo el entorno natural de fauna y flora que está inmerso en la integralidad del Parque Natural de los Nevados.

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

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

En este punto debe llamar la atención la Corporación de la desarticulación informativa que frente a este proyecto vial existe entre las diferentes entidades: mientras que la ANLA al intervenir manifiesta que desconoce los alcances de la obra a realizar y que hasta el momento esa entidad no ha expedido una licencia ambiental para el proyecto, la ANI informa que ya tiene concesionada la construcción y conservación de la obra Cambao-Líbano-Murillo-La Esperanza y que a la concesionaria ya le fue otorgada por una resolución de marzo de este año, una licencia para uso de la reserva, otorgado por un ente que no es la ANLA, sin que Parques Nacionales de Colombia al intervenir, haya manifestado el porqué de esa autorización o licencia, a pesar de que desde 2016 había concluido que la propuesta era inviable. A pesar de que la Concesionaria Alternativas Viales SAS informó en su intervención que ya se logró una conciliación dentro del trámite de una acción popular que se adelanta ante el Tribunal Administrativo de Caldas y que incluso dentro de ese trámite intervino la EAE Parques Naturales de Colombia, dentro de la concepción de tratamiento integral que se adopta para el Parque Nacional de los Nevados, esa conciliación no tiene más alcance que para los que intervinieron en dicha acción, pues quien debe decidir al final sobre la viabilidad

ambiental de la obra es el Comité que se ordenará conformar en esta sentencia. Por ello, por el momento esta Sala no puede contemplar, ni mucho menos decidir, sobre la petición de declaratoria de cosa juzgada que hace la citada Concesionaria, máxime cuando, si el objeto del contrato de concesión con el Gobierno Nacional es el de financiación, sostenimiento y mantenimiento de la vía Ibagué-Cambao-Líbano-Murillo-La Esperanza-Manizales, no se entiende si ese objeto contractual también tiene el alcance de pavimentación y ampliación del carreteable entre Murillo y Manizales, que es el tramo que tendría el impacto ambiental que está en discusión, porque parte de esa zona es la de amortiguación del Parque. De todas formas, la Concesionaria tiene, mientras se decide por todos los protagonistas del cuidado del Parque la viabilidad ambiental de la obra, la posibilidad de adelantar toda la obra de reparación, mantenimiento y sostenimiento de la vía entre Ibagué y Murillo, pasando por Armero y Líbano. ¿O acaso todo ese tramo no hace parte integral también de la obra?

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

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

Otras desventajas que se encuentran para este tipo de generación de energía es la potencial liberación de ácido sulfhídrico que en grandes cantidades no se percibe y es letal; cierto riesgo de sustancias tóxicas como arsénico o amoniaco que al liberarse pueden contaminar el agua de lagos y ríos; eventual producción de CO_2 y el consiguiente aumento del efecto invernadero; perforación de la superficie terrestre con el consecuente daño al paisaje del

entorno; alta dificultad para el transporte de la energía obtenida.(Publicado por twenergy en Energía Geotérmica encendido, 8 de noviembre de 2019)

"Así mismo los valores naturales y culturales de la Eco-Región asociados a los corredores ambientales de la Eco-Región, definen las relaciones parque – entorno en el contexto de la cuenca Cauca, cordillera Central y cuenca Magdalena, desde donde se define el abastecimiento de agua, actual y futuro, de más de 3.000.000 de habitantes, que depende directamente del recurso hídrico que se genera en esta zona. Conscientes de la importancia global, nacional, regional y local de los ecosistemas estratégicos que se encuentran en esta zona, se elaboró el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural Los Nevados y su Zona Amortiguadora en el 2002, un documento muy completo que fue el resultado de un proceso participativo y concertado con la comunidad y las instituciones que tienen injerencia en la zona. Sin embargo, **no se cuenta en la actualidad con una definición de la Zona con Función Amortiguadora del Área Protegida, que permita articular de manera legal los instrumentos de planeación y de conservación con el plan de manejo.** (Pag.27)

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

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

La Corporación Autónoma Regional de Quindío incluye en su Plan de gestión ambiental regional 2003- 2012 diferentes consideraciones sobre el impulso del sector ecoturístico de la región y, en ese sentido, plantea que uno de sus retos es regular los flujos de visitantes según las potencialidades y la capacidad de carga de las zonas. Específicamente dirigen su atención a la realización de estudios

para determinar las limitaciones y potencialidades de áreas turísticas como el Valle del Cocora y la Zona de Amortiguación del Parque Nacional Natural Los Nevados. Mencionan, por ejemplo, la relevancia de impulsar el proyecto 'Modelo de Producto Ecoturístico para la cuenca alta del río Quindío y la zona amortiguadora del Parque Nacional Natural Los Nevados en el municipio de Salento'. Por otra parte, se resalta que la CRQ ha adelantado un proceso de planificación y ordenamiento ambiental en el corredor del Parque Nacional Natural Los Nevados hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas con la participación de las CAR de Caldas, Tolima y Valle del Cauca. **Ahora bien, en el Plan de Acción 2012-2015 no se hace alusión específica al Parque Nacional Natural Los Nevados.** Sin embargo, sí se incluyen consideraciones sobre la gestión de áreas de páramo y humedales de la región, destacando las iniciativas para la protección de la biodiversidad que albergan y de los servicios ecosistémicos que ofrecen. También se señala que se ha cumplido con el objetivo de delimitar en un 100%, y a una escala adecuada, el área que ocupan en el municipio de Salento los ecosistemas de páramo y humedales.

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

En el marco de los proyectos del POT de Manizales, incluye el denominado 'Geotermia las Nereidas', en el que se menciona que se ha identificado un campo geotérmico en la ladera occidental del Parque Nacional Los Nevados, en su zona de amortiguación y que se trata de un área de fácil conexión con el sistema eléctrico nacional. Destacan que los beneficios del proyecto serían equiparables a los del proyecto Miel II en la medida en que representaría la apertura de un nuevo campo energético y que supondría un impacto positivo sobre el medio ambiente y la socieconomía regional. En el componente rural del POT, se destaca que la zona amortiguadora del Parque Nacional Los Nevados es un área de interés ambiental bajo la figura de 'suelo de protección' y sobre la cual se gestionarían acciones como regeneración y mantenimiento. **En relación a los cultivos de papa que se establecen en la zona, se resalta que debe concertarse con los productores las técnicas y procesos de siembra debido a que el impacto podría ser severo al deforestar, desecar, contaminar nacimientos de agua y exponer el suelo a la erosión.** En el Plan de Desarrollo 2012-2015 se hace énfasis en el desarrollo ecoturístico de la región y se menciona el PNN Los Nevados como uno de los sitios con gran potencial en este ámbito. En el POT del municipio de Villamaría se incluye una zona que denominan de amortiguación del Parque Nacional Los Nevados, la cual se enmarca en tres categorías de manejo: 1) Áreas de preservación estricta, 2) Áreas de conservación activa y 3) Áreas

de esparcimiento. En este sentido, se destaca la importancia de promover y manejar adecuadamente toda la zona amortiguadora del Parque conforme al plan de manejo ambiental y en articulación con los actores competentes. Por lo demás, en el marco de los objetivos del plan se destacan algunos como realizar el inventario de los recursos renovables y no renovables en zonas como la amortiguadora del PNN Los Nevados, la identificación de otras áreas de importancia ambiental y la elaboración de un plan estratégico con miras a desarrollar el potencial ecoturístico del municipio. Este último factor se menciona como de gran relevancia dentro del plan. Asimismo, se hace insistencia en la protección de microcuencas y humedales, como focos sensibles de observación en la medida en que representan el sustento hídrico de la región y, simultáneamente, son ecosistemas vulnerables. Por otra parte, en el Plan de Desarrollo 2012-2015, el municipio de Villamaría plantea una serie de propuestas de ordenamiento para el uso del suelo, dentro de las cuales incluyen la conservación de especies de fauna y flora del PNN Los Nevados, así como la gestión del turismo dentro del área protegida. Por lo demás, califican el Parque y su zona amortiguadora como la mayor riqueza paisajística de la región y se menciona que especialmente el sector de La Telaraña presenta un alto potencial turístico. **Es importante mencionar que no existe una zona amortiguadora declarada y que se adelantan acciones con la Corporación Corpocaldas tendientes a definir la zona con Función Amortiguadora, como primer paso hacia la definición de la Zona Amortiguadora**.

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

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

impactos ambientales como la contaminación en los sitios considerados como destinos y rutas turísticas y entre ellos mencionan la zona de amortiguación del PNN Los Nevados.

En el departamento de Tolima, el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) del municipio de Anzoátegui incluye al Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona amortiguadora (Zona no declarada actualmente) en la categoría de Áreas de Especial Significancia Ambiental con Ecosistemas Estratégicos (AESAEE) resaltando así que al contener ecosistemas con gran biodiversidad y alta fragilidad deben ser focos prioritarios de conservación. Asimismo, define una reglamentación especial para ese tipo de áreas, la cual tiene como eje cuatro enfoques: 1) Uso principal (preservación de los recursos naturales), 2) Uso compatible (recreación contemplativa o pasiva), 3) Uso condicionado (ecoturismo) y 4) Uso prohibido (agropecuarios, industriales y disposición de residuos sólidos). Por otra parte, en su Plan de desarrollo 2012-2015 contempla los principales usos del suelo en el municipio, resaltando que el 4,71% del territorio está conformado por bosques y que parte de esa fracción la integra el PNN Los Nevados. En cuanto al turismo resaltan que el Parque representa uno de los principales atractivos de la región al integrar sitios como el cerro Juan Beima y las lagunas Bombona y el Encanto. Finalmente, dentro del Plan de Desarrollo se nombran los predios que CORTOLIMA adquirió conjuntamente con la Asociación de usuarios de los ríos La China-Totare en la zona de jurisdicción del Parque. Para el municipio de Casabianca el Parque Nacional Natural Los Nevados es un ecosistema estratégico y en ese sentido, su EOT incluye alusiones al deber de conservar el área y específicamente conservar ecosistemas típicos de páramo y bosque alto andino que garantizan la producción de recursos hídricos, especialmente a la población rural asentada en las cuencas de los ríos Gualí y Azufrado. También presentan descripciones del área del Parque y de la zona amortiguadora (no declarada aún) y se hace énfasis en el que hecho de que el Municipio presenta susceptibilidades a procesos erosivos y a altas remociones en masa debido a las altas 35 pendientes. Por lo demás, se señala que las amenazas volcánicas que se ciernen sobre el territorio se presentan en mayor proporción en las zonas del PNN Los Nevados. Ahora bien, dentro del Plan de Desarrollo 2012-2015 se contempla el desarrollo ambiental y económico sostenible como un objetivo clave y en ese sentido señalan al Parque como una franja de territorio estratégica para el óptimo desenvolvimiento de la región. En el EOT del municipio de Herveo no se incluyen consideraciones específicas sobre el PNN Los Nevados y se destaca, en cambio, la necesidad de integrar al Municipio a los sistemas de información ambiental regional y nacional para conocer y difundir el estado de las riquezas naturales que posee. En contraste, en el marco del plan de desarrollo 2012 sí se menciona directamente al Parque destacando que, pese a que el municipio de Herveo también tiene participación en el área protegida, el potencial turístico que tiene es explotado por el municipio de Manizales. El componente general del POT del municipio de Ibagué resalta los elementos naturales de relevancia a nivel municipal y menciona dentro de éstos al PNN Los Nevados y zona amortiguadora (aún no declarada). Para ambos establece actividades de ecoturismo y turismo contemplativo, actividades que regula a través de las disposiciones del Ministerio de Medio Ambiente y las circunscribe como áreas de protección en función de sus características ambientales y de los servicios que provee a la comunidad. Adicionalmente, enmarcan al Parque y su zona de amortiguación como áreas de especial significancia ambiental en el suelo rural del Municipio dentro de las cuales el uso principal ha de estar enfocado a acciones de protección, conservación, actividades científicas y recreación y donde se prohibirán actividades industriales, ganaderas, mineras, la construcción y/o urbanización o cualquier actividad extractiva. En su plan de desarrollo 2012-2015 el Municipio describe la

estrategia 'Ibagué verde', dentro de la cual se han fijado objetivos como la recuperación ambiental y paisajística de microcuencas y del patrimonio ambiental de la región. El EOT del municipio de Murillo contiene un enfoque extenso en torno a la gestión del PNN Los Nevados y zonas amortiguadora (aún no declarada). En torno a dichas áreas protegidas focalizan una serie de compromisos y responsabilidades del municipio, entre los que se destacan la inclusión de la determinante ambiental en el ajuste y revisión de su POT y la dirección técnica del Parque para garantizar que se lleven a cabo usos compatibles y proyectos ecoturísticos que beneficien la región. Asimismo, incluye una serie de disposiciones para el manejo del Parque de acuerdo con las problemáticas que enfrenta la zona actualmente, prestando especial atención al control de actividades antrópicas que se lleven a cabo en las zonas circunvecinas con el fin de evitar alteraciones ecológicas. **Entre las principales amenazas a la zona protegida señalan la deforestación, quemas y el uso intensivo del suelo.** Por otra parte, **en el plan de desarrollo del Municipio no se hace mención directa al parque**, aunque en el marco de la agenda para el desarrollo económico se plantea el establecimiento de una Ruta agro-eco-turística. En el plan de desarrollo 2012-2015 del Municipio de Santa Isabel se resalta que el turismo es una actividad incipiente, lo cual representa una 'verdadera pérdida' económica y ante dicho panorama se plantean la estrategia de presentar ante el Ministerio de Turismo algunas iniciativas cuyo eje central gira en torno al aprovechamiento del potencial turístico de la región, el cual, mencionan, se focaliza en el Parque Nacional Natural Los Nevados, la zona de páramos y en los Termales la Yuca. El municipio de Villahermosa puntualiza, en el marco de su EOT, que el PNN Los Nevados cumple una invaluable función al abastecer de recurso hídrico de excelente calidad a la población rural asentada en la cuenca del río Lagunilla **y destaca algunas problemáticas que enfrenta el área protegida, entre ellas la ampliación de la frontera agrícola o el hecho de que aún no se cuente con una delimitación detallada de la zona.** Por lo demás, reconocen que el Parque representa potencialidades como el fortalecimiento del patrimonio natural de la región y la preservación de representativas especies de fauna y flora. En el plan de desarrollo del Municipio se contempla la formulación de un proyecto para conservar los páramos, zonas nevadas, humedales y fuentes hídricas presentes en el área de influencia del municipio en el PNN Los Nevados. (Pags.32 a 35)

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

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

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

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

El área actual del Parque Nacional Natural Los Nevados presenta gran importancia hidrográfica por cuanto allí nacen innumerables fuentes de agua. El deshielo producido por las nieves perpetuas origina los cauces iníciales de los ríos que vierten sus aguas en las dos grandes cuencas interiores

del país: la del Cauca al occidente y la del Magdalena al oriente. **Otros orígenes de la innumerable red fluvial del PNN Los Nevados, provienen de lagunas de alta cordillera de las cuales hay varias de origen glaciar y otras como la del Otún, parecen corresponder a antiguos cráteres volcánicos. Otras lagunas, parecen estar relacionadas con manantiales o aguas subterráneas, semejando pantanos o depósitos de aguas someras que se desaguan paulatinamente, para enriquecer su cauce en la Zona de Influencia.** Es importante considerar en el origen de las corrientes fluviales de esta región, el material volcánico, ya que actúa como regulador de las aguas, (efecto esponja), el cual en épocas de grandes lluvias se satura con la precipitación para luego en los veranos, por cambios de temperatura y presión, ir liberando paulatinamente el agua que contiene. El último posible origen por considerar en las corrientes fluviales, corresponde a la sábana de agua y a las aguas de escurrimiento originadas después de las precipitaciones. El territorio del Parque Nacional Natural Los Nevados, comprende 7 cuencas, cuatro cuencas drenan en el Magdalena (Gualí, Lagunilla y otros afluentes directos al Magdalena, Totare y Coello - Combeima) y tres cuencas (Chinchiná, Otún y La Vieja - Quindío) al río Cauca. En total se encuentran 21 corrientes de diferente tamaño y características como son La Cristalina, San Ramón (2), Chinchiná, Azufrado, Campoalegre, Lagunilla, Gualí, San Romualdo, Tolima, Quindío, Totarito, Río Claro, Azul, Combeima, Barbo, Recio, Molinos, Totare, Otún y un río sin nombre. (Pag.71)

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

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

SITUACION PREDIAL DEL PARQUE. **Una de las mayores presiones que se presenta al interior del área, se da por las actividades asociadas al uso y ocupación de predios. Las actividades agrícolas y ganaderas, la tala selectiva y la introducción de especies invasores se constituyen en una amenaza para los valores objeto de conservación del área, como los páramos y las cuencas, pues con ellas se generan procesos erosivos, remoción de cobertura vegetal, pérdida de hábitat,**

compactación de suelos, disminución de las poblaciones de fauna, extinción local de especies, transformación de hábitat, modificación de los ciclos biogeoquímicos del suelo, desplazamiento de especies nativas, modificación de coberturas vegetales, alteración de las condiciones físicas, químicas y microbiológicas del agua y del suelo, entre otras situaciones asociadas. Como ejemplo de lo anterior, es de señalar que, del total de incendios presentados en el Parque, aproximadamente el 99% tienen origen antrópico, de los cuales un 95% tienen su origen en las actividades agropecuarias. Estos se han presentado en los páramos, humedales altoandinos y bosque altoandino específicamente en la Laguna del Otún, Cortadera y vereda El Bosque (cuenca alta del río Otún), Quebrada Cárdenas (cuenca alta de río Quindío), Romerales, Hacienda El Tabacal, (Pag.88) Nereidas, Laguna Verde, La Italia (Cuenca alta del río Chinchiná), Valle del Placer, El África, Agua Blanca (cuenca del río Totare), El Japón, La Playa(Río toche), Alto de Lión, Casa Roja, Leonera Alta (río Recio), Aguas calientes y Ventanas (Rio azufrado). **Otra de las presiones asociadas con las actividades agropecuarias es la introducción de especies invasoras y domésticas especialmente perros ferales y trucha arco iris; para las zonas donde existe o ha existido ganadería el retamo espinoso (Ulex europaeus), especie pirogénica vinculada con la realización de quemas, dificulta el combate de incendios especialmente en sectores del Tolima. La tala selectiva se ha evidenciado en el bosque altoandino, principalmente en el Tolima, sector termales del Rancho, la madera es utilizada con fines de mejoramiento de vivienda y leñateo; en Risaralda ha sido evidenciada en la Vereda El Bosque y el páramo de Romerales, con fines de mejoramiento de vivienda y para cercas; importante mencionar la notoria disminución de esta actividad en los últimos años, debido a que la práctica ha pasado de ser tala raza a tala selectiva o a su control por el equipo del Parque.** (Pag.87)

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

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

Como resultado de este ejercicio, se determinó la vocación turística de las áreas del Sistema de Parques Nacionales siendo aquellas que obtuvieron una mayor calificación en la evaluación de los criterios que definen un área con vocación ecoturística, es decir cumplen con 4 o más de los 8

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

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

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

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

En cuanto al Bioma de humedales altoandinos el Plan de Manejo dice que está "Inmerso en la matriz del páramo del Parque se encuentra de manera heterogénea diferentes áreas y tipos de humedales que son considerados para el Parque Nacional Natural Los Nevados en tres categorías diferentes

como lagunas, pantanos y turberas. **No se cuenta con caracterizaciones detalladas para la totalidad de los humedales en el Parque,** sin embargo, el área protegida ha realizado estudios de caracterización para la Laguna del Otún, las Laguneras de Santa Isabel y el humedal Alfómbrales y se cuenta con información espacial de las áreas de humedales, con las cuales se puede estimar un aproximado de 96,5 hectáreas sólo en espejos de agua. Se menciona la dinámica normal de los humedales, que en momentos menos lluviosos del año se secan y pierden su espejo de agua, retornando el mismo una vez inicia épocas de lluvia. Esta característica es objeto de investigación para entender su dinámica y todo el proceso de aguas subterráneas que se alimentan a partir de los humedales y paramos del Parque, en términos de la función reguladora asociada al Parque". (Pag.116)

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

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

Agrega el citado Plan de Manejo que **los fenómenos de ganadería, incendios, tala selectiva, especies invasoras y agricultura "…son amenazas sinérgicas, todas íntimamente relacionadas con la ocupación de predios y el desarrollo de actividades agropecuarias en área del parque y su zona adyacente, con intensiones estrictamente económicas y de supervivencia por parte de los ocupantes, quienes hacen caso omiso a la conservación de la zona**. En cuanto a la ganadería, históricamente **se ha evidenciado presencia de equinos, bovinos, ovinos, caprinos y/o porcinos en la parte alta de las cuencas de los ríos Combeima** (en la zona adyacente al parque), Otún,

Campoalegre, Quindío, Chinchiná, Coello, Totare, Totarito, Recio, Lagunilla y su zona adyacente; para las zonas de páramo y humedales altoandinos, **se estima que existen aproximadamente 2497 cabezas de ganado de manera permanente o transitoria en algunos lugares del Parque; y para el bosque altoandino se ha evidenciado presencia de ganadería en las cuencas de los ríos Chinchiná y Otún**; la agricultura por su parte se ha presentado con mayor intensidad en Risaralda, en la vereda El Bosque, corregimiento La Florida; la tala selectiva se ha evidenciado en el bosque altoandino, principalmente en el Tolima por el Cañón del Combeima en el sector del almorzadero (donde hubo una ocupación ilegal), también en los termales del Rancho donde la madera es utilizada con fines de mejoramiento de vivienda y leñateo. En Risaralda ha sido evidenciada en la Vereda El Bosque y el páramo de Romerales, con fines de mejoramiento de vivienda y para cercas; marcando en los diferentes sectores una notoria disminución en los últimos años, debido a que la práctica ha pasado de ser tala raza a tala selectiva. **Para el caso de los incendios de cobertura vegetal, del total de incendios presentados en el parque, aproximadamente el 99% tienen origen antrópico, de los cuales aproximadamente un 95% tienen su origen en las actividades agropecuarias**. Estos se han presentado en los páramos, humedales altoandinos y bosque altoandino específicamente en la Laguna del Otún, Cortaderal y vereda El Bosque (cuenca alta del río Otún), Quebrada Cárdenas (cuenca alta de río Quindío), Romerales, Hacienda El Tabacal, Nereidas, Laguna Verde, La Italia (Cuenca alta del río Chinchiná), Valle del Placer, El África, Agua Blanca (cuenca del río Totare), El Japón, La Playa(Río toche), Alto de Lión, Casa Roja, Leonera Alta (río Recio), Aguas calientes y Ventanas (Rio azufrado). **Otra de las presiones asociadas con las actividades agropecuarias es la introducción de especies invasoras y domésticas especialmente perros ferales y trucha arco iris**, para las zonas donde existe o ha existido ganadería el retamo espinoso (Ulex europaeus) especie pirogénica vinculado con la realización de quemas con fines agrícolas que dificulta el combate de incendios y especialmente en sectores del Tolima Como efecto de la ganadería se generan procesos erosivos, remoción de cobertura vegetal, pérdida de hábitat, ahuyentamiento de fauna, compactación de suelos, disminución de las poblaciones de especies, cambio en los ciclos de vida, extinción local de especies, transformación de hábitat, modificación de los ciclos biogeoquímicos del suelo, desplazamiento de especies nativas, modificación de coberturas vegetales, alteración de las condiciones físicas, químicas y microbiológicas del agua y del suelo; presentándose desde antes de la declaración del parque (1973) y siguiendo modelos de colonización".(Pag.132)

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

regulado son los incendios de cobertura vegetal, equivalentes a aproximadamente **el 5% del total de incendios presentados en el parque, directamente vinculados con la actividad de pesca y causados por la realización de fogatas. Los efectos son el deterioro de la calidad del agua en sus condiciones microbiológicas y de la calidad paisajística, ocasionadas por el abandono de residuos sólidos a la intemperie; pérdida de cobertura vegetal, ampliación de senderos, pérdida de biodiversidad, modificación de hábitat y alteración de los ciclos de anidación del pato andino (Oxyura jamaicensis).** (Pag.133)

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

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

Respecto al punto anterior, como quiera que el denominado Cañón del Combeima constituye, además de una despensa de aire y agua para los habitantes de la ciudad de Ibagué, el sitio preferido por muchas familias para la observación del paisaje ecológico y disfrutar la oferta gastronómica y de productos agrícolas de la región; es un hecho notorio para todos los que visitan semanalmente el sector, la falta de control de las actividades que allí se realizan, que no resultan armónicas con una actividad ecoturística que se quiere organizada; se refiere la Sala al acceso a la zona de motocicletas, automóviles, camionetas de alto cilindraje y hasta vehículos pesados, con toda la carga contaminante que trae los gases que dichos automotores expelen, situación que en parte pudiera mitigarse con medidas de pico y placa para acceso al cañón en fines de semana y puentes festivos; se refiere la Sala a la oferta continua a borde de carretera de piedra laja que es vendida por metros, piedra que es sacada en gran parte del lecho del río Combeima y las quebradas que lo surten con el silencio cómplice de las autoridades municipales y Cortolima; se refiere la Sala al creciente uso de las aguas del río para bañistas y paseos de olla en la zona del puente que está ubicado luego de pasar la vereda de Juntas y quebrada arriba, que es precisamente una

de las partes de acceso sin ningún tipo de control al Parque; zona de bañistas en la parte a cargo del Ibal ubicada entre Pastales y Villarrestrepo; y en el sector de Puerto Perú, por solo indicar algunas en que ya se observan balnearios con tarifas de ingreso. No es raro encontrar en el sector, visitantes del Parque que, luego de dejar en la zona sur del Parque bolsas de plástico, recipientes de alimentos enlatados o empacados al vacío y el papel usado para sus necesidades fisiológicas, descienden con especies de flora (helechos, hojas de frailejones, orquídeas, liches), llevándolas consigo como trofeos y testimonio de su estancia en la montaña y su contribución solidaria, a partir de su ignorancia ambiental y ecológica, para acabarla.

Dice igualmente el informe del Plan de Manejo que, "a nivel de Páramo y Humedales Altoandinos "**la ganadería es una de las presiones más críticas, registrándose por medio de un inventario de cabezas de ganado de tránsito en áreas del Parque, tanto en predios particulares como de la Nación un total de 2497**. Aunque el parque ha generado procesos de acercamiento con la comunidad para disminuir esta presión, se prevé que la reactivación y aumento de la demanda de este mercado, a nivel internacional (caso de Venezuela), la pueda aumentar. **Otra presión crítica son los incendios de cobertura vegetal, que se pueden originar por el uso de fuego para el aumento de las áreas para pastoreo o el descuido de turistas**, siendo más probable los incendios en épocas de sequías y heladas que se presentan en este ecosistema con más fuerza en los últimos años, asociadas a variabilidad climática y cambio climático. **Otro factor a tener en cuenta es el turismo no regulado, que puede ser promocionado y aumentar por el mejoramiento de vías en zonas aledañas al parque como el mejoramiento del corredor vial Bogotá – Líbano – Murillo - Manizales que se está proyectando en la región, el cual se encuentra paralelamente al límite del parque a través de 22 km, que afectaría de manera negativa las áreas colindantes del parque, propiciando mayores sitios de acceso de turismo en áreas que históricamente han sido bien conservadas y en procesos de recuperación natural. La introducción de especies exóticas también es una presión para este VOC, la trucha puede estar generando alteraciones en los humedales a nivel de su riqueza ictiológica y podría afectar la función ecológica de este ecosistema y el retamo espinoso, que actualmente se está desplazando a nivel altitudinal, generaría pérdida de hábitat y de especies nativas y dado que tiene una condición pirogénica(con atributos que aumentan la inflamabilidad de la vegetación de la que hacen parte) también facilitaría la propagación de incendios de cobertura vegetal. De continuar con esta serie de presiones, el ecosistema se afectaría a nivel de conectividad, pérdida de hábitat para diferentes especies y una disminución en la producción y regulación hídrica de las diferentes cuencas, que abastecen las poblaciones de las zonas aledañas al parque**. (pag.139)

Para la Cuenca alta del río Chinchiná, además de la ganadería, representa un alto nivel de riesgo y amenaza "**La demanda del recurso hídrico para proyectos de geotermia que se encuentran en su fase de diagnóstico en la zona de influencia de la cuenca, son un escenario de riesgo para este VOC a largo plazo, ya que demandarían caudal para la generación de energía, este escenario de riesgo también se incrementaría con la solicitud de títulos mineros, que afectarían la calidad y cantidad del recurso hídrico de la cuenca en su parte media en zonas aledañas al parque. En general se afectaría el servicio ecosistémico que presta el parque como es la regulación del recurso**

hídrico y, por ende, se afectarían las poblaciones que se ven beneficiadas de este recurso en el Departamento de Caldas, como también la pérdida de biodiversidad relacionada con este VOC. Se requiere definir una propuesta de función amortiguadora para el parque, que permita aumentar el blindaje de este VOC ante las presiones. (Pag.140)

En la Cuenca alta del río Combeima: este VOC tiene un escenario de riesgo moderado. Sin embargo, este escenario está enfocado principalmente al turismo no regulado, lo que puede generar incendios, contaminación con residuos sólidos, especies introducidas que ocasionaría la trasmisión de enfermedades a las especies silvestres y la cacería de especies por los perros ferales. **A su vez, es la zona del parque donde se presenta mayor riesgo por pérdida de turistas y que genera una demanda operativa por parte de personal del parque y de otras instituciones.** Finalmente, para todas las cuencas y en particular para la cuenca del río Combeima y Quindío, en cuanto a variabilidad climática y cambio climático se tiene que en un evento de Niño fuerte de mayor probabilidad podría presentarse una disminución de las precipitaciones de hasta el 80% y un aumento de la temperatura de 1°C, lo que afectaría la oferta de recursos hídrico para la región sur-occidente y sur-oriente del Parque, correspondientes a los departamentos del Quindío y Tolima. (Pag.141)

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

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

XIII. ESTRATEGIAS DE MANEJO DEFINIDAS PARA EL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

El Decreto 2372 de 2010 (hoy 1076 de 2015) en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman, define que **un Área Protegida es un área definida**

geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación. (Pag.165)

Para la protección del Parque se tienen concebidas prohibiciones, de las que se destacan: 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales o explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras. 4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías. 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas para la preparación de comidas al aire libre. 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el Parques Nacionales Naturales por razones de orden técnico o científico. 7. Ejercer cualquier acto de caza, salvo con fines científicos. 8. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por Parques Nacionales Naturales, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales Parques Nacionales Naturales permita esta clase de actividades, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. 9. Recolectar cualquier producto de flora, fauna o gea, excepto cuando Parques Nacionales Naturales lo autorice para investigaciones y estudios especiales. 10. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. 11. Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas. 12. Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ellos o incinerarlos. 13. Producir ruidos o utilizar instrucciones o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes. 14. De acuerdo con lo reglamentado en el POE, expresamente está prohibido el ingreso de motos, buses, drones, animales domésticos (perros, gatos, conejos, bovinos, equinos, mulares, caprinos, etc.)

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

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

Gobierno Nacional para el Área Protegida y lo solicitado en el Plan Operativo Anual (POA). Sin embargo, el histórico de presupuesto comparado con lo requerido para la ejecución del PEA y con lo asignado para el POA 2015, ha presentado un déficit presupuestal, el cual persiste en la actualidad. (Pag.221)

El plan de manejo 2016-2021 se actualizó, proyectando un plan estratégico de acción (PEA) coherente con los requerimientos del Parque para dar cumplimiento a los objetivos de conservación. Sin embargo, **muchas de las metas dependen del presupuesto que se le asigne desde Parques Nacionales Naturales al Área Protegida para el cumplimiento de su POA. En 2015, el déficit presupuestal para atender el Parque fue del 38.7%, lo cual puede afectar el cumplimiento de las metas del plan de manejo. Por otra parte, el Área Protegida debe avanzar en el saneamiento predial y en la claridad de la tenencia de la tierra, teniendo en cuenta que aproximadamente el 50% del área del Parque se encuentra en predios privados, particulares o sin claridad jurídica**. A su vez, se debe tener en cuenta que, para el saneamiento predial y los procesos de restauración de las áreas en recuperación natural, se debe contar con presupuesto, el cual debe ser gestionado para el cumplimiento de las metas. Lo anterior es un escenario de riesgo para el cumplimiento de las metas propuestas en el PEA, si no se logra una vinculación activa de los diferentes actores estratégicos, que puedan aportar al cumplimiento de los objetivos estratégicos del plan de manejo. (Pag.225)

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

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

- De entrada, se observa que algunos datos importantes para el diseño de un plan preciso y confiable para el sostenimiento y conservación del Parque, difieren y en otros casos no se cuenta con ellos. No se sabe, a ciencia cierta, si la extensión del Parque son 58.300 hectáreas o 61.400. No se tiene información de cuál es la cantidad

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

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

administrativa o judicial (art. 58 Superior), por evidentes motivos de utilidad pública e interés general, las áreas ocupadas por personas privadas.

- Por tratarse de una ley expedida hace más de 60 años (Ley 2/59), los actores responsables en todos los niveles del Parque Natural Los Nevados, olvidaron que dicha normatividad, para las zonas declaradas como Parques Nacionales Naturales, prohíbe expresamente la adjudicación de baldíos, la venta de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola. Sólo permite la ley la actividad del turismo o las que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Igualmente, se ha olvidado que, como medida compatible con el artículo 58 Superior, las zonas declaradas como Parques Naturales Nacionales son de utilidad pública y en tal sentido todas las mejoras o tierras de particulares existentes en esas zonas, además de que pueden, deben expropiarse, si se quiere una conservación efectiva del Parque (art.14 ley citada). Es por ello que en el Plan que se ordenará, deberá contemplarse un plan de acción para hacer un acercamiento con los habitantes identificados en el Parque para la compra a justo precio de los predios ocupados, con el consecuente desalojo de toda especie animal vacuna, equina, porcina o doméstica o, de lo contrario, teniendo en cuenta que la ley 2/59 declaró como de utilidad pública los Parques Naturales, iniciar los correspondientes procesos de expropiación, buscando la reubicación de quienes prueben tener algún tipo de arraigo ancestral con la región, excluyendo a los que simplemente están allí porque son cuidanderos de latifundistas que se han apropiado de terrenos para actividades de ganadería, pero que escasamente van a la región, dato que se relaciona con asentamientos detectados en el sector sur occidente del Parque, cuenca del río Otún. Si se tiene en cuenta que los datos que consigna Parques Naturales tienen corte al año 2018 y que la actividad ganadera conlleva aumento en la cantidad de semovientes por el nacimiento de nuevas crías, no es aventurado afirmar que para la fecha de esta sentencia el número de vacunos pueda estar arribando a los 3000 animales. Es poco creíble que toda esa cantidad de reses, que en el mercado podría tener un precio superior a los $2.500 millones, sea de propiedad de campesinos ancestrales de escasos recursos.

- No existe un tratamiento unificado, solidario y de conjunto del ser biodiverso Parque Nacional Natural de los Nevados. A cambio de armonizar sus planes de desarrollo con el nacional, las entidades territoriales por medio de las asambleas

departamentales y gobernaciones y los concejos municipales y alcaldías, prefieren cada una por separado, elaborar los planes y destinar los recursos en relación con las áreas territoriales de su influencia en el Parque. Así ocurre igualmente con las Corporaciones Autónomas Regionales de los cuatro departamentos circunvecinos del Parque, algunas de ellas adquiriendo terrenos para que luego, sin labores de seguimiento y vigilancia, sean ocupadas por personas para el pastoreo de su ganado. A tono con la jurisprudencia de la Corte Constitucional citada en el cuerpo de esta sentencia, se requiere como directriz para tener en cuenta en el Plan que se ordenará, una armonización presupuestal y de fines comunes entre lo territorial y lo nacional, que tenga como beneficiario el Parque Natural Los Nevados en su conjunto y, de contera, a los habitantes que viven de su aire y de su agua.

- De la misma manera, todas las entidades antes enunciadas, se han desentendido de sus deberes de cuidado con las zonas geográficas correspondientes a su competencia, y se han descargado en tal sentido en la UAE de Parques Naturales de Colombia. De no ser así, no se tendría ese considerable número de cabezas de ganado (2497 con corte a 2018), sin contar equinos y porcinos que en el Plan de Manejo se relacionan también como existentes, con toda la problemática de contaminación que trae este fenómeno. Alimentar y sostener toda la cantidad de animales existente, supone deforestar terrenos para la siembra de pastos para los animales, además del consumo de los pastos ya existentes; supone disponer abrevaderos para el ganado con un alto consumo de agua y la contaminación por el contacto de los animales con el cauce de las aguas; conlleva la muerte de la capa vegetal nativa por el desplazamiento individual o en grupos del ganado de un sitio a otro; todo sin contar el alto potencial contaminante del estiércol del ganado, que produce metano, uno de los gases invernadero. Igualmente, al estar destinados en gran parte a su comercialización, el desplazamiento de los semovientes por largos trechos del Parque, implica la apertura de senderos que dañan la capa vegetal del Parque, los arbustos, y sobre todo los frailejones que, al entrar en contacto y roce con los animales, sufren la caída de las hojas que luego de 50, 100 y hasta más años fueron constituyendo su ramaje. El Plan que se ordenará debe contemplar como una de las acciones a corto plazo, la urgente evacuación de toda especie animal distinta a la endémica y propia del Parque.

- La quema de bosque y la tala de árboles al interior del Parque no sólo es un hecho que se viene dando, sino que persiste como amenaza. Al igual que en la Amazonía y

otras partes del país, se deforestan áreas de terreno para dedicarlas al pastoreo de ganado y para la siembra de cultivos. Para el caso del Parque esos cultivos se refieren a la papa. Esta práctica, además de erosionar la tierra, rompe de manera abrupta el ciclo del agua en su etapa de transpiración y de producción de oxígeno para quienes habitan abajo de la montaña. En enero de 2020 el actual Gobierno, que al contestar la presente acción solicitó ser desvinculado porque al parecer es el Ministerio de Ambiente y Parques Naturales Nacionales de Colombia los que deben encargarse de la problemática del Parque, se comprometió a sembrar 180 millones de árboles. Desconoce esta Corporación si el compromiso presidencial estaba enfocado a atender la reforestación de la zona amazónica, o si el Parque Nacional de los Nevados estaba incluido dentro del inventario de necesidades para reforestar. Esta necesidad deberá ser objeto de estudio y decisión al momento en que se adopte el Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados que se ordenará, debiéndose determinar qué posibilidades existen de siembras de árboles en las distintas capas climáticas del Parque, que sean compatibles con sus terrenos y tengan capacidad de contención en las zonas erosionables y erosionadas.

- Se identificó la introducción a las áreas acuáticas del Parque de especies como la trucha, sin que se haya podido determinar si fue con intereses comerciales, de pesca controlada o para autoconsumo de los moradores del Parque. Del Plan de Manejo del Parque se puede colegir que a la fauna no le espera buen futuro: se informa de caza "dizque" deportiva de especies endémicas, es decir, únicas en el planeta, a pesar de que nuestra legislación contempla el maltrato y muerte de animales como delito; se sabe por el informe de Parques Nacionales, de especies que son sacadas como mascotas, incluso para otros países; la tala de árboles daña el hábitat de muchas especies y corta su ciclo vital de reproducción. En el sector sur del Parque se conoce de la muerte de un oso de anteojos por parte de campesinos de la región. A pesar de este panorama de daños y amenazas para la fauna del Parque, la Contraloría General de la República en su intervención, informa que en la auditoría de desempeño del Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales para el periodo 2011-2018 no se identificaron especies amenazadas. En este punto, con el acompañamiento de la WWF y otras organizaciones nacionales e internacionales protectoras del medio ambiente, y en especial de la fauna, se requiere trazar una política de ayuda para la identificación, conservación y repoblación de la especie fáunica amenazada.

- A la ciudad de Manizales se puede acceder desde el centro del país desde hace varias décadas por dos vías carreteables: Ibagué-Armenia-Pereira-Manizales, cruzando la vía de La Línea, o la vía Mariquita-Fresno-Petaqueros-Manizales. Cuando una vía no está habilitada por alguna circunstancia, la otra sirve para descargar todo el tráfico pesado que viene y va hacia el occidente del país. A partir del 4 de septiembre de 2020 se dieron al servicio los túneles que fueron construidos en La Línea para acortar en distancia y en tiempo los trayectos entre ciudades del centro y el occidente del país. En esas circunstancias, se desconoce cuál es la necesidad sentida y la justificación, para que se quiera dotar a Manizales de una tercera vía de acceso vehicular, so pretexto de acortar tiempos de recorrido y costos; sobre todo en una vía que, aunque reciba el pomposo nombre de 4G, no puede soportar en una extensa área de amortiguación del Parque el tránsito de vehículos pesados. Se dice pomposo, porque Parques Nacionales dice que en la zona de amortiguación que queda luego del paso del municipio de Murillo, el terreno no admite ampliaciones de terreno de 10 o más metros. Cuál es el aporte que le va a hacer al país o a la región una carretera que como atrás quedó visto, adolece de falta de coordinación entre la información que tiene la ANLA y la de la ANI respecto a este proyecto, sin tener en cuenta el concepto de inviabilidad de Parques Naturales de Colombia existente. No sobra acotar que muchas personas habitantes de Murillo, propietarios de camperos, derivan su sustento del transporte hacia La Laguna ubicada en el sector y a los termales La Cabaña, de las personas que visitan esta parte de la zona de amortiguación del Parque. En el Plan que se ordenará en este proveído, deberá efectuarse un estudio sobre el impacto ambiental que puede traer para el Parque de los Nevados la construcción del carreteable en la zona de amortiguación del Parque; la necesidad que tiene la ciudad de Manizales de una tercera vía de acceso desde el centro del país y demás aspectos que pongan a consideración las organizaciones de defensa del Parque. Hasta tanto todos los integrantes del Comité que se conforme para la elaboración del Plan de Recuperación y Conservación del Parque no se pronuncien y autoricen la viabilidad ambiental del tramo que comprende la zona de amortiguación del Parque, la Concesionaria Alternativas Viales SAS, a la cual se vinculó a esta actuación, se abstendrá de realizar obras de construcción o ampliación en la mencionada zona, limitando su operación en el entretanto a la reparación, mantenimiento y construcción de las otras áreas carreteables del proyecto, es decir,

a los tramos Ibagué-Cambao-Líbano-Murillo que hacen parte integral del contrato de concesión otorgada.

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

- En lo relacionado con la minería como factor de riesgo o amenaza, ésta radica esencialmente en la explotación ilegal de minerales, según lo informado por la Agencia Nacional Minera y que actualmente no se desarrollan proyectos de minería a nivel de explotación, sino de exploración. Sin embargo, Parques Naturales de Colombia refiere que, en la zona adyacente de los municipios de Casabianca y Salento, se desarrollan dos proyectos mineros para la explotación de hierro, roca caliza, basalto y roca volcánica en el primero y para explotar cobre, plata, oro, platino y paladio en el segundo. En el Plan deberá determinarse los compromisos que cada una de las entidades relacionadas con esta actividad de la minería asumirán para no permitir las actividades de exploración y explotación minera, lo mismo que las acciones y estrategias para evitar la minería ilegal, con apoyo del grupo de investigación de la Fiscalía General de la Nación.

- Finalmente, en lo que tiene que ver con el recurso hídrico, quedó establecido que tiene amenazas desde distintos ángulos: uso indiscriminado del recurso para necesidades domésticas de los habitantes de los asentamientos existentes en el Parque; uso de agua para los abrevaderos de ganado; tala de árboles y daño de arbustos de buen tamaño, que ocasionan erosión de las zonas de ribera de los ríos y aledañas a las quebradas y truncan el ciclo del agua en su etapa de transpiración, lo que trae como consecuencia menos nivel de lluvias y con ello menos nivel de agua en las lagunas al interior del Parque. El daño más significativo al agua se causa cada vez que se arrancan o dañan los frailejones, ya que estas plantas se encargan de capturar

el agua que viene condensada en la neblina, además de chupar el agua lluvia en sus tallos huecos, líquido que luego es liberado en el suelo, lo cual permite alimentar corrientes subterráneas que luego van a parar a los ríos y quebradas y a la vez sirven de reservorios de agua y colchones de sostenimiento para las lagunas de las cuales posteriormente salen las corrientes que llevarán agua a los habitantes que residen abajo de la montaña. Algunos visitantes del Parque traen sus hojas como especie de "souvenir" de su estadía allí; otros utilizan sus hojas acolchadas para amortiguar los espacios para dormir en sus carpas de campaña; y se sabe de otros que lo utilizan para hacer té. Teniendo en cuenta que se trata de una planta que crece un centímetro por año y que su altura no supera los tres metros, fácilmente un frailejón puede llegar a tener una edad de trescientos años, por lo que cada vez que se hiere o se destroza un frailejón, se está causando un verdadero crimen ambiental. Indudablemente que la ausencia de presencia humana permanente, de ganado y equinos y un turismo controlado y vigilado que eduque en la importancia de esta planta exclusiva de unos pocos países suramericanos, además de vigilancia para que los visitantes no la destruyan, deberá ser uno de los puntos a considerar en el Plan que se ordenará. En cuanto a las cuencas de los ríos que nacen en el Parque, deberán contemplarse planes de reforestación en los sectores aledaños a los cauces de los ríos y, de ser posible, en las zonas aledañas a las lagunas existentes al interior del Parque.

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

Parque de los Nevados es el más descuidado de todos los flancos que hacen parte de sus límites.

Todos los daños y amenazas antes descritos se denominan antrópicos, porque han sido producidos o modificados por la acción del peor enemigo que tiene la naturaleza: EL SER HUMANO, cumpliéndose así la sentencia de Hobbes de que "*el hombre es un lobo para el hombre*"; lo que quiere decir que si se aspira a que todo el ecosistema del Parque se regenere y se conserve, se debe llegar a un estado de cero (0) presencia humana, cero (0) actividad agropecuaria, cero (0) actividad de caza y pesca, cero (0) actividad industrial o de exploraciones energéticas, cero (0) tránsito vehicular a su interior. Así de esa forma es que fueron concebidos los Parques Naturales por el legislador desde 1959. Sólo llegando a esos niveles de no intervención antrópica, con unas buenas acciones de reforestación y de vigilancia y cuidado para que esos aspirados niveles cero (0) se mantengan, se logrará verdaderamente recuperar esta fuente de vida; lo demás muy seguramente correrá por cuenta del ecosistema del Parque: él mismo de manera paulatina se irá regenerando. El propósito es llegar algún día al panorama ambiental que nos dibuja uno de los profetas:

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

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

(…)

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

Donde antes había espinos, crecerán cipreses;

Donde crecía la ortiga, brotarán mirtos."

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

punto que está amenazada su existencia; su derecho a la salud y al saneamiento de su hábitat, tutelando tales derechos por medio de la presente sentencia. Es por ello que se hace necesario por parte del Estado, representado en todas las instituciones que tienen relación con el Parque, dar respuestas desde la diversidad biológica y cultural, adoptando medidas con enfoques integrales de recuperación, conservación y mantenimiento.

EFECTOS DE LA SENTENCIA

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

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

> "Desde esa óptica, los efectos *inter comunis* pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se

> extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales". (T 622/16)

Por último, como quiera que con posterioridad a la providencia de 28 de agosto de 2020 se surtieron actuaciones tanto por los intervinientes como por coadyuvantes, que implicaron la toma de decisiones por esta Sala, todas ellas cobijadas por la declaratoria de nulidad que hizo la Sala de Casación Laboral de la Honorable Corte Suprema de Justicia, el término para el cumplimiento de las órdenes que se darán a continuación se empezará a contar a partir de la comunicación de este fallo, lo cual no obsta para que los obligados a cumplirlas, las ratifiquen ante este Tribunal por medio electrónico.

DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR que el Parque Nacional Natural los Nevados es Sujeto Especial de Derechos para su protección, recuperación y conservación con enfoque integral. Como sujeto declarado, se tutelan los derechos fundamentales del Parque Natural Nacional de los Nevados **a la vida, a la salud y a un ambiente sano**, debido a la omisión de las entidades nacionales, territoriales y las Corporaciones Autónomas accionadas, en sus deberes de cuidado, mantenimiento y conservación de dicho Parque. En tales condiciones, la Sala ordena al Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente de la República de Colombia, Doctor Iván Duque Márquez, que ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del Parque Nacional Natural de los Nevados, por conducto de la institución que a bien tenga designar, que bien podría ser la Entidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, para que en conjunto con un representante de cada una de las

entidades nacionales y territoriales departamentales y municipales accionadas en la demanda, DEPARTAMENTOS DE CALDAS, QUINDIO, RISARALDA Y TOLIMA, MUNICIPIOS DE MANIZALES, IBAGUE, PEREIRA, ARMENIA, VILLAMARIA, SANTA ROSA DE CABAL, SALENTO, ANZOATEGUI, SANTA ISABEL, MURILLO, VILLAHERMOSA, CASABIANCA Y HERVEO; MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA, AGENCIA NACIONAL DE MINERIA, MINISTERIO DE TRANSPORTE, AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA, UNIDAD DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA con la intervención de un representante de cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales accionadas del Tolima, del Quindío, de Caldas y de Risaralda; para que, teniendo como base y principio el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural de los Nevados elaborado por la EAE Parques Nacionales de Colombia, periodo 2017-2022, se prepare entre todos un **Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados**, con el detalle de tiempos y responsables para la implementación de cada una de las acciones acordadas a seguir, compromisos a corto, mediano y largo plazo, todo ello teniendo en cuenta las directrices que señale el Plan Conjunto, las que a partir del texto constitucional y de la ley se proponen en la parte motiva de esta providencia, la principal la de cero (0) presencia humana, agropecuaria e industrial; y las que se concilien al interior del Comité conformado con los representantes designados. Para la designación que deba hacer el señor presidente de la República y la de los representantes de las entidades territoriales y demás organismos accionados y vinculados, se concede un término de quince (15) días contados a partir de la comunicación de esta sentencia, so pena de incurrir en desacato. Vencido este término, comenzará a contar un término de cinco (5) meses para que los representantes designados se conformen en un Comité, presidido por el representante legal del Parque, y preparen y presenten dentro de ese mismo término para su implementación a esta Colegiatura y a la Comisión de Seguimiento y Cumplimiento que se conforme, el **Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados.** Todos los compromisos, directrices y órdenes que se deriven del Plan antes mencionado hacen parte integral del presente trámite y por tanto estarán sujetos a desacato. Un representante de Concesionaria Alternativas Viales S.A.S podrá intervenir, sin poder decisorio, al interior del Comité conformado, únicamente para la discusión y defensa de su posición contractual, respecto de la construcción de la carretera Ibagué-Cambao-Líbano-Murillo-La Esperanza-Manizales, en el tramo que comprenda la zona de amortiguación del Parque. No obstante,

la designación de representantes en el Comité, son los representantes legales o constitucionales de cada una de las entidades ya relacionadas quienes responden ante la comunidad y este Tribunal por el cumplimiento del fallo en caso de desacato.

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

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

CUARTO: ORDENAR la conformación de un grupo de seguimiento al cumplimiento y la gestión de las directrices y decisiones que se han adoptado en esta providencia y las que se tomen en el **Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural de los Nevados,** compuesto por representantes de la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo quienes deberán enviar informes trimestrales, a partir de la formulación del Plan Conjunto, a este Tribunal, detallando los incumplimientos que se

presenten en el desarrollo del Plan a efectos de iniciar los incidentes de desacato del caso que correspondan. En este sentido, deberán (**i**) dirigir, coordinar e impulsar todo el cumplimiento y ejecución de las órdenes aquí proferidas; (**ii**) diseñar e implementar los indicadores generales y específicos que permitan evaluar el cumplimiento de las órdenes proferidas en este caso por parte de las entidades accionadas y del Gobierno nacional; (**iii**) evaluar y analizar los informes, programas y planes que presenten en el trámite del cumplimiento de estas órdenes las entidades del Estado accionadas; (**iv**) investigar y documentar las quejas sobre posible incumplimiento de las medidas establecidas en esta providencia; y (**v**) hacer recomendaciones y observaciones a las entidades accionadas y al Gobierno nacional respecto del cumplimiento de las órdenes aquí proferidas y en general respecto del respeto y garantía de los derechos fundamentales reconocidos como vulnerados en esta decisión.

QUINTO: Ordenar al señor Fiscal General de la Nación que informe dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del presente fallo, el nombre y cargo del funcionario que se encargará de hacer un seguimiento especial a los hechos de minería ilegal, caza y pesca ilegal, deforestación y demás hechos delictuales de que pudiera ser objeto el Parque, y especialmente para el inicio y eventual acusación ante el Juez de Conocimiento de la conducta de fraude a resolución judicial en que pudieren incurrir quienes desacaten las órdenes resultantes de la presente sentencia.

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

efectiva implementación de las órdenes aquí proferidas y ponerlos en conocimiento de este Tribunal.

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

OCTAVO: En consideración a que se considera crítica la situación de descuido que el área sur del Parque Nacional Natural de los Nevados viene afrontando, llegando incluso a la pérdida de vidas humanas, se **ordena** a la representante legal de Cortolima y al señor Alcalde Municipal de Ibagué, allegar a este Tribunal un plan de contención urgente dentro de los quince días siguientes a la comunicación de esta sentencia, que contenga los sitios autorizados para ingreso al área sur del Parque los Nevados; requisitos exigidos a las personas que deseen ingresar al área del Parque a actividades de escalada y montañismo; inventario máximo y detallado de los elementos con los cuales dichos visitantes pueden ingresar y revisión de los mismos al descenso; la posibilidad de instalar un retén ecológico que controle los elementos que salgan o ingresen al Parque; temporadas de ingreso y no ingreso y tiempo máximo de permanencia; mecanismos de comunicación; medidas para la erradicación de actividades recreativas de baño y de paseos de olla en el puente que queda pasando el corregimiento de Juntas y quebrada arriba, en el puente que queda antes de llegar a Villarrestrepo viniendo de Pastales, y en los balnearios que se han instalado a la orilla del río Combeima rio abajo desde Pastales hacia abajo hacia Ibagué.

NOVENO: Declarar que lo aquí decidido tiene efectos inter comunis y cobija, no sólo la tutela del derecho a la vida, a la salud, al agua y a un ambiente sano del accionante, ciudadano Juan Felipe Rodríguez Vargas, sino igualmente de sus agenciados; de las personas naturales y organizaciones ecologistas que fueron reconocidos como coadyuvantes, todas estas personas que quedan legitimadas para promover los incidentes de desacato ante el incumplimiento de lo ordenado; y de todas las personas que se surten del agua y del aire

que viene de las montañas del Parque Nacional de los Nevados, residentes en los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, amparándose así por igual el derecho a la vida, al agua, a la salud y a un ambiente sano de dichas personas.

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

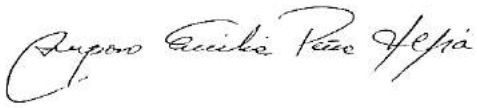
UNDECIMO: REMITIR lo actuado ante este Tribunal a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, como lo ordena el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en caso de no ser impugnada la presente decisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



CARLOS ORLANDO VELASQUEZ MURCIA

Magistrado



AMPARO EMILIA PEÑA MEJIA

Magistrada



MONICA JIMENA REYES MARTINEZ

Magistrada

(Salvamento parcial de voto)

PARQUES NACIONALES
NATURALES DE COLOMBIA

20216000004671
Al contestar por favor cite estos datos:
Radicado No.: **20216000004671**
Fecha: **26-11-2021**

Código de dependencia 600
DTAO - DIRECCION TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES
Medellín, Antioquia.

Honorables Magistrados:
CARLOS ORLANDO VELASQUEZ MURCIA
AMPARO EMILIA PEÑA MEJIA
MONICA JIMENA REYES MEJIA
Tribunal Superior del Distrito Superior de Ibagué
Sala Quinta de Decisión Laboral
Ibagué - Tolima
ssltribsupiba@cendoj.ramajudicial.gov.co

Asunto: Entrega Plan Conjunto de Recuperación, Conservación, Mantenimiento y Recuperación ordenado en Sentencia con radicación No. 73001-22-05-000-2020-00091-00. PNN Los Nevados, sujeto de derechos.
Accionante: Juan Felipe Rodríguez Vargas
Accionados: Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

JORGE EDUARDO CEBALLOS BETANCUR, mayor y vecino de la ciudad de Medellín identificado con cédula de ciudadanía número 10.282.381 de Manizales, funcionario de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que desempeña el cargo de Director Territorial de Andes Occidentales y en calidad de Delegado para el cumplimiento del fallo por el Director General de Parques Nacionales Naturales de Colombia de acuerdo a la resolución No 172 de 2021, realizamos la entrega del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, dando cumplimiento a la orden primera del fallo de segunda instancia de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral STL 10716 de 2020, numeral (iii) "ORDENAR al Presidente de la República, a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia (….), elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales

Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017-2022 y, a su vez, deberá consagrar con precisión y claridad los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia**".**

Se anexa a la presente comunicación el plan conjunto y la descripción de la gestión realizada para su elaboración, derivado del esfuerzo articulado del comité (Presidencia de la República, Ministerio de Ambiente, Parques Nacionales Naturales) con las diferentes entidades de Gobierno nacional y todas las entidades municipales, departamentales y demás accionadas.

Cordialmente,

JORGE EDUARDO CEBALLOS BETANCUR
Director Territorial Andes Occidentales

Anexo. Documento Plan conjunto
Resolución No 172 de 2021 PNNC
Designación Jefe PNN Los Nevados

DIRECCIÓN TERRITORIAL ANDES OCCIDENTALES
Carrera 42 No. 47 – 21 Medellín, Colombia
Teléfono: 3221193
www.parquesnacionales.gov.co

VERSIÓN APROBADA

Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

Fallo de tutela PNN Los Nevados Sujeto Especial de Derechos

Presentado por:

Presidencia de la República, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda e Instituto Humboldt

Noviembre 19 - 2021

1. INTRODUCCIÓN

El ciudadano Juan Felipe Rodríguez Vargas en nombre propio y como agente oficioso "[…] de los sujetos de especial protección constitucional" **instauró acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales presuntamente vulnerados por las autoridades convocadas**. Solicitó se declare al Parque Nacional Natural Los Nevados como sujeto de derechos a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado colombiano.

El 13 de agosto de 2020, la Sala de casación Laboral del Tribunal Superior de Ibagué admitió la acción de tutela, ordenó notificar a las entidades accionadas y vinculó a la Fiscalía General de la Nación, a la Contraloría General de la República, al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo, a fin de que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción. Agotado el trámite de rigor, mediante sentencia de 13 de octubre de 2020, el a quo constitucional concedió el amparo invocado y, para su efectividad, dispuso: "[…] PRIMERO: DECLARAR que el Parque Nacional Natural los Nevados es Sujeto Especial de Derechos para su protección, recuperación y conservación con enfoque integral."

Tras apelación, la Corte Suprema de Justicia ordena al Presidente de la República, a Parques Nacionales Naturales de Colombia, a los Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, a los Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, a los ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda y al Instituto Alexander von Humboldt "**elaborar de manera mancomunada y coordinada el Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, en el cual deberá partir del plan que la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró para el periodo 2017 - 2022**" el cual debería contener los tiempos, funciones y responsabilidades de cada uno en las acciones acordadas, con los compromisos a corto, mediano y largo plazo, tanto en las labores que se realizarán al interior del parque, así como las que se llevarán a cabo en la respectiva zona de amortiguación. (STL10716-2020, 25 de noviembre de 2020, segunda instancia)

Como punto de partida, las entidades accionadas construyeron de manera conjunta una matriz preliminar que contiene tres pilares, siete líneas de acción y 14 objetivos. Durante el año 2021 las entidades accionadas hemos venido precisando el alcance de los objetivos y las acciones teniendo como punto de partida el Plan de manejo del PNN Los Nevados 2017 – 2022, que es el instrumento de gestión que según la ruta de planificación del manejo de Parques Nacionales, define los objetivos estratégicos y de gestión a lograr en un plazo de cinco años, con base en las situaciones prioritarias de manejo, entre ellas algunas de las que el tribunal encontró como vacíos en la gestión del área protegida.

El documento Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados que se presenta a continuación, define los pilares, líneas de acción y los objetivos que han sido objeto de construcción colectiva por parte de las entidades accionadas.

2. DIAGNÓSTICO

2.1 CONTEXTO REGIONAL

Según indica el Plan de Manejo del PNN Los Nevados 2017 – 2022, El Parque Nacional Natural Los Nevados en el contexto regional se constituye en un eje articulador de la Eco-Región del eje Cafetero. A su vez se encuentra articulado con los diferentes instrumentos de conservación y con el corredor ambiental de la cordillera Central desde el páramo de Sonsón en el suroriente de Antioquia continuando con los páramos de San Félix en Caldas y extendiéndose hacia el sur por el páramo de Chile en el municipio de Génova hasta el Parque Nacional Natural Las Hermosas. Por otra parte, la prestación de servicios ecosistémicos, la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad de la zona, la regulación climática, sus bellezas paisajísticas y escénicas y su infraestructura destinada al ecoturismo hacen del Parque una zona que garantiza esta oferta ecosistémica a los municipios de la vertiente occidental y oriental de la cordillera Central, y a su vez al País.

Sin embargo, el contexto regional en el que se encuentra enmarcada el Área Protegida está dinamizado por el desarrollo económico, la alta demografía, la expansión de la frontera agropecuaria y por ende perdida cobertura vegetal, entre otros factores, que pueden incidir negativamente en la integridad ecológica de los ecosistemas del Parque. Lo anterior es un panorama que se ha venido articulando desde la gestión del PNN Los Nevados con los diferentes actores a nivel local, regional y nacional para garantizar la conservación del Área Protegida y por ende la prestación de los servicios ecosistémicos para la región.

2.2 CONTEXTO LOCAL

El Parque Nacional Natural Los Nevados es un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, declarado en el año de 1974 mediante resolución ejecutiva No 148 del Ministerio de Agricultura, tiene una extensión geográfica de 61.396,35 ha distribuidos en 4 departamentos (Risaralda, Caldas, Quindío y Tolima) y 11 municipios (Pereira, Santa Rosa, Villamaría, Salento, Murillo, Villahermosa, Casabianca, Herveo, Santa Isabel, Ibagué y Anzoategui).

Dentro de los valores objetos de conservación del Parque Los Nevados están sus tres glaciares: Nevado del Ruiz, Santa Isabel y Tolima, los páramos que ocupan el 85.9% de su superficie y siete cuencas importantes para la región, cuatro de ellas que drenan al río Magdalena (Gualí, Lagunilla, Totare y Coello) y tres que drenan al río Cauca (Chinchiná, Otún-Campoalegre y La Vieja).

Entre las principales amenazas naturales del PNN Los Nevados, establecidas en el Plan de Manejo 2017 – 2022, se tienen: eventos sísmicos, volcánicos y de inundación o avalancha, los cuales en algunos casos son agravadas por factores antrópicos, que traspasan los límites político administrativos; la amenaza de mayor frecuencia de ocurrencia en un contexto regional es la susceptibilidad por deslizamientos, que comúnmente afectan de una manera reiterativa la infraestructura vial y las poblaciones; la amenaza por inundaciones, en general, está relacionada con los incrementos en el nivel de las aguas y la anegación de áreas, sin importar la causa de los mismos.

De acuerdo con los análisis realizados por el equipo del PNN Los Nevados, al interior del área protegida se encuentran alrededor de 3333 hectáreas en un alto estado de deterioro, producto de la ganadería extensiva que históricamente (incluso antes de la creación del Parque) se ha presentado en el área. Si bien, se han ejecutado proyectos con miras a restaurar estas áreas, no ha sido suficiente; se requiere fortalecer estas iniciativas con procesos de largo alcance, continuos y con estrategias de monitoreo implementadas. La estrategia de Uso, Ocupación y Tenencia (UOT) de Parques Nacionales Naturales, sustenta el trabajo de transicionalidad con el que se avanza en las comunidades que mayor impacto ejercen en el Parque Nacional, construyendo de manera participativa de restauración pasiva y activa, reubicación y el encuentro de alternativas viables de sostenimiento económico para estas familias, son claves para el propósito de recobrar la resiliencia perdida y mantener los valores ecosistémicos en el mejor estado posible.

2.3 OBJETIVOS Y VALORES OBJETO DE CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS.

Los Valores Objeto de Conservación (VOC) son atributos de la biodiversidad o valores culturales con cuyo estudio sistemático se conoce el estado de conservación de un área protegida y si se da respuesta a sus problemáticas particulares. Para el Parque Los Nevados los Valores Objeto de Conservación (VOC) se clasifican en dos categorías, VOC de filtro grueso (tres biomas y tres volcanes nevados) y VOC de filtro fino (dos especies de fauna y dos especies de flora) y de servicios ecosistémicos (cuatro cuencas). La tabla 1 refiere los objetivos de conservación del Parque o los propósitos de conservación que se pueden alcanzar mediante diversas estrategias y los VOC que corresponden a cada objetivo.

Tabla 1. Objetivos y valores objeto de conservación según Plan de manejo 2017 – 2022.

OBJETIVOS DE CONSERVACIÓN	VALORES OBJETO DE CONSERVACIÓN
1. Mantener las dinámicas naturales de áreas representativas de los ecosistemas de páramos y bosques alto-andinos del sistema centro andino colombiano, en el marco de la conservación la diversidad ecológica, recursos genéticos y los valores culturales asociados.	1. Páramo 2. Humedales altoandinos 3. Bosque alto-andino
2. Conservar poblaciones de fauna y flora endémicas y amenazadas de extinción, asociadas a los ecosistemas del Parque, con el fin de mantener la biodiversidad del sistema centro andino colombiano representado en el área protegida.	1. *Polylepis sericea* (Siete cueros) 2. *Bolborhynchus ferrugineifrons* (Periquito de los Nevados). 3. *Oxyura jamaicensis* (Pato Andino) 4. *Ceroxylon quindiuense* (Palma de cera)
3. Proteger las cuencas altas de los ríos Chinchiná, Gualí, Lagunillas, Recio, Totare, Combeima, Quindío, Otún-Campoalegre, con sus afluentes, en jurisdicción del área protegida, manteniendo su función de regulación y aprovisionamiento de recurso hídrico y climático para la región.	1. Cuenca alta del río Chinchiná 2. Cuenca alta del río Otún- Campoalegre 3. Cuenca alta del río Quindío 4. Cuenca alta del río Combeima
4. Generar estrategias de manejo adaptativo de las unidades de origen glacial y volcánico como escenarios de gran espectacularidad paisajística e importancia ecológica que encierran el complejo volcánico Cerro Bravo – Cerro Machín.	Volcán Nevado del Ruíz, Santa Isabel y Tolima.

2.4 AMENAZAS QUE AFECTAN LOS VOC

De acuerdo con el establecido en el Plan de manejo del PNN Los Nevados (2017 – 2022), se presenta en la tabla 2 la síntesis de las presiones y amenazas que afectan a cada VOC

Tabla 2. Síntesis de las presiones y amenazas que afectan a cada VOC

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

Actividad y emisiones volcánicas	Páramo, humedales altoandinos y los volcanes nevados del Ruiz, Santa Isabel y Tolima.	Emisión de gases tóxicos, liberación inmediata de fragmentos de lava o roca que conducen a la calcinación y destrozo parcial o total del hábitat, al deshielo y desprendimiento del casquete glaciar y alteración de hábitat para algunas especies a causa de aumento de la temperatura, alteración en la condición física y química del agua por cenizas y minerales en los humedales, aumento en caudales por deshielo del glaciar que ocasiona inundaciones y avalanchas que pueden generar perdida de fauna, flora y vidas humanas.
Procesos de remoción en masa	Bosque altoandino	Afectación de la cobertura vegetal, inestabilidad de taludes y laderas, obstrucción de sistemas de drenaje por sedimentación de material que pueden presentar avalanchas de gran poder destructivo, también se puede afectar el ciclo de vida de las especies asociadas donde se presentó la presión.
Captaciones de agua no reguladas	Cuencas altas de los ríos Chinchiná y Otún-Campoalegre. Zonas de humedales altoandinos, páramos y bosque altoandino.	Desecación de humedales, desvío del curso natural de cauces y alteración del paisaje.
Aumento en la temperatura	Volcanes nevados del Ruíz, Santa Isabel y Tolima.	Pérdida del área del glaciar y por ende la transformación del paisaje, aumento en caudales de las cuencas asociadas al glaciar, a largo plazo puede afectar la disponibilidad del recurso hídrico para diferentes sectores, desplazamiento o colonización de especies vegetales como el pajonal en zonas de súper-páramo.

2.5 ESCENARIOS DE RIESGO

El Parque Nacional Natural Los Nevados realizó un análisis de las actividades e impactos antrópicos y naturales sobre los VOC del Área Protegida, teniendo en cuenta la dinámica en las zonas de influencia; los cuales podrían impactar negativamente el estado de los VOC. Se tomó en cuenta escenarios pasados, presentes y lo que podría ocurrir si las presiones siguen sobre los estos. El análisis de presiones y amenazas, vulnerabilidad y escenario de riesgo fue construido en su totalidad por el grupo de trabajo del PNN Los Nevados, siguiendo los lineamientos de la Subdirección de Gestión y Manejo de Áreas Protegida (Erazo, O. *Et al*. 2014).

Para realizar la valoración de las presiones y amenazas se tomaron como referencia las variables "intensidad", que se expresa en el grado de incidencia de la acción sobre el recurso y puede considerarse desde una afectación mínima hasta la destrucción total del recurso; "extensión", que se refiere al área de influencia del impacto en relación con el entorno y "persistencia", que se refiere al tiempo que permanecería el efecto de la presión sobre el valor objeto de conservación, utilizando una escala de valoración desde 1 hasta 5, definiendo los valores 1 como leve, 3 como

moderado y 5 como crítico, los cuales sumando el puntaje arrojaron el nivel de afectación sobre el VOC.

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

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

Otro factor a tener en cuenta es el turismo no regulado, que puede ser promocionado y aumentar por el mejoramiento de vías en zonas aledañas al Parque como el mejoramiento del corredor vial Cambao - Manizales que se está adecuando y pavimentando en la región, el cual se encuentra paralelo al límite del Parque a través de 22 km.

La introducción de especies exóticas también es una presión para este VOC. La presencia de trucha en los humedales alto andinos puede generar alteraciones a los recursos hidrobiológicos y podría afectar la función ecológica de este ecosistema; por su parte, el retamo espinoso, que actualmente se está desplazando a nivel altitudinal, generaría pérdida de hábitat y de especies nativas y dado que tiene una condición pirogénica (con atributos que aumentan la inflamabilidad de la vegetación de la que hacen parte) también facilitaría la propagación de incendios de cobertura vegetal.

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

Bosque Altoandino: Este Bioma es muy vulnerable frente a las presiones antrópicas, se evidencia una presión de expansión de la frontera agropecuaria, generada por la ocupación de predios principalmente en la vereda el bosque, (municipio de Pereira). El escenario de riesgo más crítico para este ecosistema, es la fragmentación de los bosques y su consecuente alteración del hábitat de las especies, afectación en los suelos, sedimentación, baja capacidad de resiliencia y recuperación del ecosistema y se puede presentar alteración del recurso hídrico en calidad y oferta para las poblaciones beneficiarias en las zonas aledañas al Parque.

Volcanes Nevados del Ruíz, Santa Isabel y Tolima: el nivel de riesgo de este VOC es crítico, ya que la presión que posee (olas de calor) es un evento climático que va en aumento a nivel mundial. Según el monitoreo que se ha realizado del casquete glaciar del Nevado de Santa Isabel por parte del IDEAM, el cambio climático estaría afectando y acelerando fuertemente el derretimiento de los glaciares en aproximadamente 40 años. Sumado a lo anterior, se tiene que

para el Área Protegida en un evento Niño fuerte de mayor probabilidad, estaría expuesto a un incremento de la temperatura de hasta 1°C, lo que empeoraría el escenario de riesgo para este VOC.

En cuanto a la actividad volcánica, la afectación seria principalmente en el Nevado del Ruiz, ya que su incremento, ocasionaría el deshielo del glaciar, como también la afectación en el caudal de las microcuencas y en la vegetación del área por la emisión de cenizas. Aunque no se han determinado los efectos de un turismo no regulado sobre la conservación de los glaciares, es claro que se puede ver afectada la integridad de los visitantes ante un aumento de actividad, por ser zonas de alto riesgo volcánico y cuyas rutas requieren de conocimiento y adecuada dotación. Las presiones a nivel climático potencializan otras presiones naturales como las sequías y heladas, que contribuyen a intensificar los incendios al interior del Parque.

A nivel de la actividad volcánica, se ve afectada la comunidad por las emisiones de ceniza sobre la ganadería. Es eminente la afectación por cambio climático en los tres glaciares, encontrándose el Volcán – Nevado del Ruíz en un escenario de riesgo mayor por la actividad volcánica y las presiones por cambio climático. Evidencia de la lenta recuperación de este tipo de ecosistemas en el Área Protegida por los eventos volcánicos es el escenario que se observa en la cuenca alta del Río Lagunilla, que ha generado condiciones favorables para el desplazamiento de especies invasoras como el retamo espinoso.

Cuenca alta del río Chinchiná: el nivel de riesgo de este VOC es crítico ante las presiones que presenta, pues, aunque la presión por ganadería ha disminuido principalmente en el sector del Cisne por la liberación de áreas, se siguen presentando predios con ganadería. Sin embargo, hay varias entidades privadas y públicas que han realizado esfuerzos para la compra de predios, por la gran importancia que posee la cuenca en oferta hídrica, como también la oportunidad de mitigar el cambio climático. Otro escenario de riesgo que presenta la parte alta de la cuenca del río Chinchiná es el incremento de la demanda en oferta hídrica, lo que genera captaciones a lo largo de la cuenca y que se evidencia al interior del parque en el sector de Alfombrales, generando la disminución del espejo de agua del humedal. La demanda del recurso hídrico para proyectos de desarrollo de diferente naturaleza puede representar un riesgo para este VOC, a largo plazo, en caso de que no se llegasen a cumplir las reglamentaciones, los estándares y medidas de prevención, control, mitigación y compensación y en tanto las autoridades competentes fueran insuficientes en sus labores de seguimiento y control.

Cuenca alta del Río Otún: el nivel de riesgo de este VOC es crítico en la parte alta, ya que se presentan presiones por ganadería e incendios generados por la ocupación en la Vereda El Bosque, municipio de Pereira. Este escenario se evidencia por la praderización de diferentes zonas, que han generado la disminución y perdida de espejos de agua y la pérdida de hábitat para especies de fauna. Estas presiones en conjunto con el turismo no regulado y la pesca en la laguna del Otún, generan contaminación y alteración de la fauna silvestre como en el caso del pato andino, que se ve afectado por los residuos de pesca. Si el escenario de riesgo persiste, se podría disminuir el recurso hídrico para las poblaciones que se encuentran en las zonas bajas de la cuenca del Río Otún. Si no se aumenta la presencia institucional en estos sectores, este escenario

tiende a aumentar por la ocupación de los predios en la parte alta de la cuenca. Sin embargo, en las zonas aledañas del parque en la cuenca del Río Otún, hay áreas protegidas que contribuyen con la conservación del recurso hídrico a lo largo de la cuenca.

Cuenca alta del Río Quindío: Este VOC se encuentra en estado crítico de riesgo por presiones persistentes como la ganadería e incendios. No obstante, en su zona de influencia está declarado un distrito de manejo integrado, que contribuye al cumplimiento de la función amortiguadora. .

Cuenca alta del río Combeima: este VOC tiene un escenario de riesgo moderado. Sin embargo, la principal presión es el turismo no regulado, que puede generar incendios, contaminación con residuos sólidos, especies introducidas cuyos efectos son la transmisión de enfermedades, desplazamiento de flora y fauna de la zona, entre otros. A su vez, es la zona del parque donde se presenta mayor riesgo por perdida de turistas y que genera una demanda operativa por parte de personal del parque y de otras instituciones.

Finalmente, para todas las cuencas y en particular para la cuenca del río Combeima y Quindío, en cuanto a variabilidad climática y cambio climático se tiene que en un evento de Niño fuerte de mayor probabilidad podría presentarse una disminución de las precipitaciones de hasta el 80% y un aumento de la temperatura de 1°C, lo que afectaría la oferta de recursos hídrico para la región sur-occidente y sur-oriente del Parque, correspondientes a los departamentos del Quindío y Tolima. Es importante resaltar que las presiones con origen antrópico se están abordando en el marco de la estrategia de prevención, vigilancia y control, mediante la implementación de acciones que buscan la liberación de áreas presionadas, para su posterior restauración.

3. FORMULACIÓN DEL PLAN CONJUNTO DE RECUPERACIÓN, MANEJO, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DEL PARQUE NACIONAL NATURAL LOS NEVADOS

Como punto de partida para el cumplimiento de las órdenes del fallo de tutela que declaró al PNN Los Nevados como sujeto especial de derechos, en septiembre de 2020 se recogieron las designaciones de representantes de cada una de las entidades accionadas para preparar y presentar el Plan Conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural de Los Nevados y se remitieron al Tribunal Superior de Ibagué en los términos establecidos, a través de correo electrónico. Posteriormente, entre los meses de diciembre y enero de 2021, fueron enviadas al Tribunal Superior de Ibagué las designaciones recibidas con posterioridad a la fecha establecida, para la segunda instancia del fallo.

De manera paralela, fueron conformados dos comités, uno primario y otro denominado comité pleno de accionados, siendo este último la instancia de coordinación conformada por todos los accionados en el fallo. El comité primario está integrado por la Presidencia de la República (Consejería Presidencial para las Regiones), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios ecosistémicos) y Parques Nacionales Naturales de Colombia (Subdirección de Gestión y Manejo, Oficina asesora jurídica, Dirección Territorial Andes Occidentales y el PNN Los Nevados), esta instancia se encarga de coordinar acciones de

cumplimiento inmediato, coordinación previa de agendas, preparación y discusión preliminar de documentos y preparación de informes, entre otros.

El comité primario elaboró y puso en consideración de los accionados la propuesta de cronograma para la elaboración del plan conjunto, el cual fue aprobado en sesión de comité pleno realizada el 26 de febrero de 2021, propuesta que ha presentado cambios en su ejecución, debido a las dinámicas propias de cada una de las instituciones, a continuación, se presenta el cronograma que se está ejecutando (ver tabla 3).

Una vez recibidas las designaciones de los representantes de las entidades y los comités conformados, se construye de manera colectiva una propuesta de roles para el cumplimiento del fallo, acorde con las competencias de cada una de las entidades, los cuales fueron aprobados por las partes el 19 de abril de 2021 en sesión del comité pleno de accionados.

Tabla 3. Cronograma para la elaboración del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona de influencia.

FASE	ACTIVIDADES	FECHA
I - Revisión y órdenes de cumplimiento inmediato	Realización de las primeras sesiones de trabajo para conocimiento del fallo y articulación de entidades accionadas	Diciembre – marzo de 2020
	Instalación del Comité de seguimiento al Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados	Febrero 2021
	Definición de roles de todos los accionados en el marco del cumplimiento del fallo.	Febrero 2021
	Preparación y presentación informe Fase I	Marzo de 2021
II - Primeros lineamientos de cumplimiento de las órdenes	Definición de material necesario para construcción del plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados	Febrero - marzo 2021
	Diagnóstico del grado de articulación entre los instrumentos de manejo ambiental del PNN Los Nevados, de Corpocaldas, CARDER, CRQ y Cortolima y los instrumentos de ordenamiento territorial de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima y municipios de Manizales, Armenia, Pereira, Ibagué, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa, Casabianca y Herveo.	Abril 2021
	Presentación de los tres pilares base para el desglose de las acciones del Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados	Abril 2021
	Pasos a seguir para la estructuración del Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados	Abril 2021
	Preparación y presentación informe Fase II	Mayo de 2021
III - Definición del documento base	Articulación de instrumentos vigentes en proceso de ejecución o planeación de la región con el Plan de Manejo del Parque	Abril 2021

de construcción del plan conjunto	Delimitación de acciones tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas por el fallo, en el marco de los pilares previamente definidos y las problemáticas del Parque.	Abril y mayo 2021
	Construcción del cronograma de las mesas de trabajo para la revisión del documento base del Plan Conjunto para la Recuperación y Conservación del Parque Natural de los Nevados	Mayo 2021
	Preparación y presentación informe Fase III	Junio 2021
IV - Desarrollo de mesas de trabajo interinstitucionales del plan conjunto.	Mesa de trabajo 1 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 2 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 3 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 4 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 5 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 6 -	Junio - Julio 2021
	Mesa de trabajo 7 -	Junio - Julio 2021
	Consolidación del documento marco del Plan Conjunto	Agosto - septiembre 2021
	Socialización con el Comité de Seguimiento	Octubre 2021
	Plan Conjunto definitivo	Noviembre 2021
	Preparación y presentación informe Fase IV	Diciembre de 2021

3.1 TEMPORALIDAD

El presente plan conjunto se formuló con una temporalidad de corto, mediano y largo plazo. El corto plazo de 2 años, comprendidos entre los años 2022 y 2023; mediano plazo de 5 años, comprendidos entre el año 2022 a 2026; y el largo plazo de 10 años comprendidos hasta el año 2031, para su articulación con los demás instrumentos de planificación del desarrollo y territoriales de la región.

3.2 OBJETIVO GENERAL

Generar e implementar acciones mancomunadas, para la recuperación, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, estableciendo los compromisos de cada entidad accionada de acuerdo a sus competencias, tanto al interior del parque o en su zona aledaña y circunvecina que cumple una función amortiguadora, en el marco de lo estipulado en el Plan de Manejo del área protegida 2017-2022.

3.3 PILARES DEL PLAN

Parques Nacionales Naturales de Colombia realizó la revisión del Plan de Manejo (2017 – 2022) del PNN Los Nevados en sus diferentes componentes, haciendo énfasis en el Plan Estratégico de Gestión, en aras de identificar las estrategias que se consideran necesarias incluir en el Plan conjunto, buscando atender los requerimientos del Fallo de tutela. En tal sentido, con el objetivo de definir las líneas base para la construcción de la matriz del Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural los Nevados, esta área

protegida y la Dirección Territorial Andes Occidentales, analizaron lo establecido en esta herramienta de gestión y los requerimientos de la sentencia que declaró al PNN Los Nevados sujeto de derechos para definir las acciones pendientes por formular e implementar, que generen aportes para el cumplimiento de la misma.

Para la formulación del Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del PNN Los Nevados que establece el fallo, se acogió la propuesta presentada por la Consejería Presidencial para las Regiones, al respecto de la estructura que esta dependencia tiene como referente desde la experiencia en atención a otras sentencias o fallos ambientales similares; así mismo, se hizo énfasis en la necesidad de dar lugar a líneas de trabajo afines a las de Legalidad, Emprendimiento y Equidad, toda vez que son pactos estructurales del Plan Nacional de Desarrollo. Bajo este contexto, tomando como referente cada una de las observaciones del fallo, se definieron una seria de líneas de acción, las cuales fueron agrupadas en pilares, llegando así a la elaboración de una matriz base en el mes de octubre de 2020, comprendida por tres pilares (Legalidad, Participación en estrategias que aporten a la gobernanza y Monitoreo), con siete líneas de acción y 22 acciones.

Bajo este contexto, fue definido el alcance de cada uno de los pilares, así:

3.3.1 **Legalidad:** Contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad en el territorio, a través del saneamiento predial, fortalecimiento de la estrategia de prevención, vigilancia y control y la presencia interinstitucional, fortaleciendo las actuaciones de las entidades accionadas en el PNN Los Nevados y su zona aledaña y circunvecina.

3.3.2 **Participación en estrategias que aporten a la gobernanza:** Fortalecer el ordenamiento ambiental y territorial del PNN Los Nevados y su zona aledaña y circunvecina que debe cumplir una función amortiguadora, que disminuya las presiones sobre los ecosistemas existentes en este territorio y viabilicen la implementación de acciones progresivas de conservación, restauración ecológica y sustitución de actividades agropecuarias.

3.3.3 **Monitoreo:** Mejorar la gestión de la información y la generación de conocimiento acerca de los servicios ecosistémicos que aporta el Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona aledaña y de la efectividad de las acciones propuestas en el Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación, que generen aportes en la toma de decisiones, tanto para el mejoramiento de las condiciones de los ecosistemas, como para la medición de los efectos del Plan.



Figura 1. Pilares para la elaboración del plan conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

3.4 ETAPAS DE CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DEL PLAN CONJUNTO

A partir de la propuesta inicial del Parque Los Nevados se dio lugar al proceso de retroalimentación de la matriz por parte de los comités primario y pleno de accionados, actividad realizada mediante el diligenciamiento de una ficha de observaciones del Plan de acción por parte de cada una de las entidades accionadas, la consolidación de esta información estuvo a cargo del PNN Los Nevados, ajustando la matriz, sus objetivos y sus acciones, con retroalimentación permanente por parte de las instituciones, hasta contar con 25 acciones formuladas para el mes de diciembre de 2020, quedando pendiente para este momento la precisión de la temporalidad de las acciones, las fuentes de financiación y las entidades responsables. Durante la vigencia 2021 se dio continuidad a la retroalimentación de la matriz, con la implementación de ajustes que permitan su entendimiento y el cumplimiento de las órdenes establecidas en la sentencia, sirviendo como insumo para la elaboración del documento descriptivo del Plan conjunto de recuperación, manejo, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural los Nevados.

En este sentido, y siguiendo con lo establecido en la propuesta de cronograma inicial, durante los días 10-11-12-19 y 24 de agosto de 2021 se llevaron a cabo 6 mesas sectoriales para la revisión conjunta de la matriz base del plan. Cada una de las entidades vinculadas en relación a cada mesa

presentó sus observaciones previamente y durante las sesiones virtuales se expusieron cada una de ellas. Adicionalmente se realizaron ajustes y recomendaciones. Las 6 mesas fueron:

Tabla 4. Mesas sectoriales y entidades participantes para la elaboración del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona de influencia

Denominación de la mesa	Entidades participantes
1. Mesa de ambiente y minas	• Presidencia de la República - Consejería Presidencial para las Regiones • Instituto Humboldt • Corporación Autónoma Regional de Risaralda • Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible • Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS • Corporación Autónoma Regional del Quindío • Ministerio de Minas y Energía • Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA • Parques Nacionales Naturales de Colombia • Agencia Nacional de Minería
2. Mesa de agricultura y tierras	• Presidencia de la República - Consejería Presidencial para las Regiones • Ministerio de ambiente y desarrollo sostenible • Parques Nacionales Naturales de Colombia • Agrosavia • Instituto Geográfico Agustín Codazzi • Agencia de Desarrollo Rural • Agencia Nacional de Tierras • UPRA • Superintendencia de Notariado y Registro – SDPRFT • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural • Corporación Autónoma Regional de Risaralda
3. Mesa de transporte	• Presidencia de la República - Consejería Presidencial para las Regiones • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible • Parques Nacionales Naturales de Colombia • Agencia Nacional de Infraestructura –ANI • Ministerio de transporte
4. Mesa de entidades territoriales y ecoturismo	• Presidencia de la República - Consejería Presidencial para las Regiones • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible • Parques Nacionales Naturales de Colombia • Ministerio de Comercio, Industria y Turismo • Gobernación del Quindío • Gobernación de Caldas • CARDER • Alcaldía Santa Rosa de Cabal • Alcaldía de Manizales • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible • Alcaldía Municipal de Casabianca Tolima • SDRGA (Pereira)

	• Alcaldía de Salento • Alcaldía Municipal Villahermosa • Alcaldía Municipal Murillo • Gobernación de Risaralda • Municipio de Pereira • Alcaldía de Santa Isabel • Viceministerio de turismo
5. Mesa Sector Defensa	• Parques Nacionales Naturales de Colombia • Policía Nacional • Ejército Nacional • Ministerio de Defensa Nacional • Presidencia de la República – Consejería para las regiones • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
6. Mesa de Gestión del riesgo.	• Parques Nacionales Naturales de Colombia • UNGRD • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

La mesa de ambiente y minas fue bastante amplia por lo que fue necesaria una segunda y tercera jornada de trabajo el día 24 de agosto de 2021, dicha jornada se centró en la claridad del alcance de la orden y se avanzó con la revisión de la matriz de borrador de plan conjunto.

La consolidación de todas las observaciones estuvo a cargo de la consejería para las regiones de la Presidencia de la República, quien presentó está versión en comité primario del mes de septiembre de 2021 y sugirió una revisión final por parte de los miembros de este comité. El Parque Nacional Natural Los Nevados y el Ministerio de Medio Ambiente realizaron algunos ajustes a la matriz de acuerdo a las observaciones generadas en la mesa.

Posteriormente los días, 3, 4 y 8 de noviembre se llevaron a cabo unas nuevas mesas de trabajo por sectores con las mismas instituciones invitadas en las cuales se presentó la nueva versión del plan ajustado y se solicitó su revisión y observaciones. Se realizaron cambios importantes en el contenido del plan.

La versión actual del plan que se presenta adjunta a este documento contiene 3 pilares (Legalidad, Participación en estrategias que aporten a la gobernanza y Monitoreo), y 7 líneas (Saneamiento predial, Ordenamiento ambiental del territorio en zona aledaña y circunvecina que debe cumplir una función amortiguadora, Vigilancia y control, Participación social y usos productivos sostenibles, Recuperación de ecosistemas degradados, Aportes de los Servicios ecosistémicos a la región y Monitoreo de la efectividad del Plan) con sus respectivos objetivos, acciones, plazos y entidades responsables.

3.5 PLAN DE ACCIÓN

El presente plan se desarrolla a través de tres pilares con los cuales se concretaron acciones e indicadores, institución responsable o de apoyo, fuentes de financiación y los plazos para su implementación tal como lo ordena el fallo.

3.5.1 Pilar de Legalidad

Este pilar conformado por tres líneas de trabajo tiene como objetivo contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad en el territorio, a través del saneamiento predial, el ordenamiento ambiental en zona área aledaña y circunvecina y los ejercicios de control y vigilancia. Esto incluye el avance en los estudios técnicos de los predios identificados en el diagnóstico registral del Parque Los Nevados (Diagnóstico registral, situación jurídica actual parque nacional natural los nevados (propiedad, tenencia y ocupación, Superintendencia de Notariado y registro, Parques Nacionales 2013), la priorización de los mismos para la compra, la gestión con entidades competentes como la Agencia Nacional de Tierras para iniciar procesos administrativos agrarios y la consecución de recursos para la adquisición.

En relación a la situación predial del Parque, existen 74 folios de matrícula certificados al interior del área protegida, de los cuales 10 predios acreditan propiedad privada, dos de estos ya han sido comprados para acciones de conservación y los demás se pueden adquirir. 22 predios están a nombre de entidades de la nación (Baldíos de la nación, PNN, CARDER, CORTOLIMA, municipio de Pereira, municipio de Santa Rosa, municipio de Salento y municipio de Villamaria), 37 predios corresponden a propiedad privada en discusión, los cuales, según la ruta de adquisición de predios para la nación, no se pueden comprar hasta tanto no se realicen los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, tarea que corresponde a la Agencia Nacional de Tierras y 4 predios más con falsa tradición.

También se incluye una acción relacionada con el análisis de los predios que comparten jurisdicción dentro y fuera del Parque con el fin de establecer acciones de manejo que propendan por la disminución de presiones al interior del área protegida a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales CAR´s con jurisdicción en la zona.

Se fortalecen también los procesos de ordenamiento del territorio a través de la incorporación de la zonificación y los regímenes de usos del páramo los Nevados y otras figuras de ordenación presentes en el área aledaña y circunvecina al PNN Los Nevados con jurisdicción de las CAR's, en las determinantes ambientales y se propone la formulación e implementación de un plan de trabajo articulado para realizar el control de presiones como turismo no regulado, ganadería, entre otros, en área de influencia del PNN Los Nevados a través de puntos de control e ingreso de visitantes.

Las acciones de este pilar fueron concertadas con las entidades accionadas y vinculadas a través de las mesas de trabajo realizadas y en gran medida dependerán del esfuerzo Parques Nacionales, las Corporaciones Autónomas Regionales CAR´s, los municipios y departamentos con jurisdicción en la zona, con el apoyo del Ministerio de Defensa y otras entidades públicas.

Se resalta que en la formulación del Plan Conjunto, particularmente en la línea de saneamiento predial, Parques Nacionales, así como las demás Entidades accionadas identificaron la necesidad de intervención de la Agencia Nacional de Tierras, para alcanzar los objetivos y directrices dadas por la Corte, y en tal sentido se convocó a esa Entidad para la construcción del plan, en aras de lograr las finalidades perseguidas por las órdenes dadas por la CSJ, a lo cual la Agencia Nacional de Tierras respondió que no se encuentra vinculada al fallo STL 10716 de 2021, y por lo cual manifiesta su posición de no hacer parte de este plan. Situación que incide en el cumplimiento de los objetivos en materia de saneamiento predial.

La Consejería Presidencial para las Regiones instó a la participación de la Agencia destacando las funciones que coadyuvan la gestión ambiental que propone la Corte Suprema de Justicia a través del fallo.

A continuación, se presenta la matriz concertada para el pilar de legalidad.

Pilar	Línea	Objetivo	Acción	Indicador	Fuente de financiación	CP	MP	LP	Responsable	Apoyo
Legalidad	**Saneamiento predial**	Gestionar las acciones necesarias ante las autoridades competentes que permitan el saneamiento predial de bienes inmuebles y mejoras al interior del PNN Los Nevados (incluye priorización en zona de influencia).	1. Actualizar los estudios técnicos y jurídicos de los predios identificados en el diagnóstico registral del PNN Los Nevados en aras de verificar su situación actual, su localización y linderos.	N° de predios/mejoras con estudios técnicos y jurídicos actualizados.	Recursos propios PNN	X			PNN	Oficinas de registro de Instrumentos Públicos, IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro (Suministro de información registral).
			2. Solicitud de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN Los Nevados.	N° de solicitudes de afectación al folio de matrícula inmobiliaria de los predios que se encuentran al interior del PNN Los Nevados	Recursos propios PNN, MADS y CAR´s	X	X	X	PNN, MADS, CAR´s en zonas de su jurisdicción	Superintendencia de Notariado y Registro (Suministro de información registral). IGAC. Oficinas de registro de Instrumentos Públicos.
			3. Priorizar los predios para la adquisición de conformidad con el procedimiento establecido en la resolución 244 de 2015.	N° de predios priorizados	Recursos propios PNN	X			PNN	Superintendencia de Notariado y Registro (Suministro de información registral). IGAC, municipios accionados.
			4. Consecución de recursos para la adquisición de los predios priorizados.	N° de Hectáreas adquiridas	Recursos propios PNN, departamentos		X	X	PNN, Departamentos accionados [1]	Superintendencia de Notariado y Registro (Suministro de información registral). IGAC, municipios.
			5. Priorizar e impulsar procesos agrarios en curso y/o nuevos en el área del PNN Nevados	N° de actos administrativos y/o informes técnicos	Recursos propios de la institución responsable		X	X	ANT	PNN

			6. Adelantar el análisis de los predios ubicados en el páramo que comparten territorio entre PNN y la zona de jurisdicción de las CAR's, con el fin de establecer acciones de manejo.	Documento con el análisis	Recursos propios CAR´s		X		PNN y CAR´s	Superintendencia de Notariado y Registro. IGAC.
	Ordenamiento ambiental del territorio en zona área aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados	Promover acciones de ordenamiento ambiental y territorial en el área aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados, que permitan la disminución de presiones al interior del área protegida.	Incorporar la Zonificación y los Regímenes de usos del páramo los Nevados y otras figuras de ordenación presentes en el área aledaña y circunvecina al PNN Los Nevados con jurisdicción de las CAR's, en las determinantes ambientales.	N° de Actos administrativos de Determinantes Ambientales actualizados			X	X	CAR's	PNN
				Entidades territoriales que incluyen figuras de ordenación del territorio en la zona aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados			X		Municipios y departamentos accionados	
	Vigilancia y control	Coordinar acciones para prevenir ingresos no regulados desde el área de influencia del PNN Los Nevados, y con ellos la ocurrencia situaciones que ponen en riesgo la integridad de los ecosistemas y de las personas.	Formular e implementar un plan de trabajo articulado (Instituciones) para realizar el control de presiones (Turismo no regulado, ganadería, entre otros) en área de influencia del PNN Los Nevados (puntos de control e ingreso de visitantes).	N° de jornadas de control en los puntos de la red de monitoreo establecidos. N° de recorridos realizados.		X	X	X	PNN, municipios. CARS	Min Defensa
		Formular y ejecutar una estrategia para el abordaje de la presencia institucional en el PNN Los	Realizar la evaluación de las condiciones que dieron origen a la emisión de la alerta temprana y la efectividad de las acciones implementadas.	Documento de evaluación		X			Personerías municipales Murillo y Santa Isabel (Tolima)	Defensoría del Pueblo, PNN, Min Defensa.

		Nevados, enmarcada en las situaciones de riesgo público.	Articulación con municipios y fuerza pública en el departamento del Tolima para la presencia en el área protegida.	Plan de articulación		X	X		PNN, Consejería para las regiones (Presidencia de la república)	Min Defensa, Defensoría del Pueblo.
		Identificar los predios que se encuentran ubicados en las zonas donde no está permitida la actividad pecuaria.	Controlar la expedición de Guías Sanitarias de Movilización Interna de ingreso a áreas protegidas y zonas de reserva notificadas.	Número de predios y veredas bloqueadas en zonas de reserva forestal o áreas protegidas			X		ICA - MADS - MADR	MADS - PPN - CAR, FEDEGAN

1. Paola Huertas del Departamento del Quindío deja constancia que los departamentos son articuladores entre la nación y los municipios y que la adquisición de los bienes no es jurídicamente procedente para los departamentos, que deberán ser los municipios quienes procedan con la compra de predios. El departamento del Quindío aprueba el contenido del plan, pero se reserva la aprobación de esta acción pues no podrá comprometerse con la compra de predios.

3.5.2 Pilar Participación en estrategias que aporten a la gobernanza

Este pilar conformado por una única línea de trabajo que lleva su mismo nombre, tiene por objetivo fortalecer el ordenamiento ambiental y territorial del PNN Los Nevados y su zona aledaña y circunvecina, para disminuir las presiones sobre los ecosistemas existentes en este territorio y viabilizar la implementación de acciones progresivas de conservación, restauración ecológica y sustitución de actividades agropecuarias. Las acciones encaminadas al cumplimiento de este pilar están relacionadas con la promoción de estrategias de ordenamiento del ecoturismo en el área de influencia del Parque, la suscripción de acuerdos para la sustitución de actividades prohibidas por otras que sean permitidas al interior del Parque, la formulación e implementación del plan de manejo del páramo Los Nevados y la adopción de fuentes energéticas sostenibles para la alimentación de los pobladores. Como principal responsable de este pilar se encuentran las Corporaciones Autónomas regionales con jurisdicción en la zona, los municipios y departamentos accionados, por tanto, los recursos para la financiación de este pilar serán en gran medida de estas instituciones relacionadas.

A continuación, se presenta la matriz concertada para el pilar de Participación en estrategias que aporten a la gobernanza.

Pilar	Línea	Objetivo	Acción	Indicador	Fuente de financiación	CP	MP	LP	Responsable	Apoyo
Participación en estrategias que aporten a la gobernanza	**Participación en estrategias que aporten a la gobernanza**	Implementar acciones regionales (articuladas) para el desarrollo de las actividades ecoturísticas en área de influencia bajo los criterios establecidos en la reglamentación - ordenamiento definido para tal fin.	Promover estrategias regionales – departamentales y municipales de ordenamiento del ecoturismo en área de influencia del PNN Los Nevados; especial atención a la zona sur Cañón del Combeima y otros sectores en el departamento del Tolima.	N° de Estrategias regionales promovidas.		X			Municipios – Departamentos accionados	Unidad Departamental y local para la gestión del riesgo, fuerza pública, CAR's, PNN.
		Generar acuerdos entre autoridades públicas y ocupantes, poseedores y propietarios de predios que promuevan acciones de gobernanza al interior del PNN y en su área de influencia, en aras de fomentar el desarrollo de actividades o usos compatibles con las estrategias de conservación propias de cada categoría de manejo.	Promover la suscripción de acuerdos entre autoridades públicas y ocupantes, poseedores y propietarios de predios que sustituyan las actividades prohibidas por usos permitidos al interior del PNN Los Nevados y que promuevan la implementación de actividades productivas sostenibles en área de influencia.	N° de acuerdos gestionados.	Recursos propios PNN, CAR´s, municipios y departamentos	X	X		PNN, CAR's, Municipios y departamentos accionados	

		Definir acciones en el páramo los Nevados, basadas en la zonificación y regímenes de usos aprobada por la Comisión Conjunta (reconversión, restauración, sustitución, Ley 1930 de 2018)	Finalizar el proceso de formulación del Plan de Manejo del Páramo Los Nevados, jurisdicción de las CAR .	Plan de manejo formulado	Recursos propios de las CAR´s	X			CARDER, Corpocaldas, Cortolima, CRQ	PNN, alcaldías de los 17 municipios del páramo, habitantes del páramo
		Ejecutar el Plan de Manejo del Páramo Los Nevados, en Jurisdicción de las CAR's	Adelantar de manera progresiva, las acciones establecidas en el Plan de Manejo formulado para el Complejo del Páramo Los Nevados.	Número de acciones adelantadas en el marco del plan de manejo del complejo de páramos según jurisdicción.			X	X	CAR's, Municipios y Departamentos accionados	PNN, institutos de investigación, universidades, y demás instituciones con responsabilidades, mencionadas en Ley 1930 de 2018. Carder, Aguas y Aguas de Pereira, Municipio de Pereira (las acciones de apoyo del Municipio de Pereira a la ejecución del proyecto parámos hace referencia a los acuerdos de conservación ya definidos), Gobernación de Risaralda y habitantes del páramo
		Disminuir la presión sobre los bosques presentes en el PNN y su área de amortiguación, y promover el uso de los recursos naturales de manera sostenible.	Implementar acciones que permitan el uso de fuentes energéticas diferentes a la leña en la zona aledaña y circunvecina del PNN Los Nevados.	Número de familias que han adoptado fuentes energéticas sostenibles.				X	CAR'S, Municipios.	PNN

		Dar a conocer el servicio de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural – PIDAR de la Agencia de Desarrollo Rural a los habitantes de los municipios del PNN Los Nevados.	Adelantar una mesa de trabajo con cada una de las Alcaldías municipales de Manizales, Anzoategui, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Murillo, Santa Isabel, Villahermosa y Casabianca, con el fin de que sus habitantes conozcan nuestro servicio de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuerio y Rural – PIDAR y la forma de acceder a éstos.	Número de mesas de trabajo adelantadas por la ADR con las alcaldías de los municipios del PNN Los Nevados.	Recursos propios de la ADR	X			ADR	Entes territoriales

3.5.3 Pilar de Monitoreo

El tercer y último pilar de monitoreo conformado por tres líneas de trabajo, 1) recuperación de ecosistemas degradados. 2) Aportes de los Servicios ecosistémicos a la región y 3) Monitoreo de la efectividad del plan, tiene como objetivo mejorar la gestión de la información y la generación de conocimiento acerca de los servicios ecosistémicos que aporta el Parque Nacional Natural Los Nevados y su zona aledaña y de la efectividad de las acciones propuestas en el presente plan, de tal forma que se generen aportes en la toma de decisiones, tanto para el mejoramiento de las condiciones de los ecosistemas, como para la medición de los efectos del Plan, sin implicar una nueva batería de indicadores sino los propuestos para cada una de las acciones.

A continuación, se presenta la matriz concertada para el pilar de monitoreo.

Pilar	Línea	Objetivo	Acción	Indicador	Fuente de financiación	CP	MP	LP	Responsable	Apoyo
Monitoreo permanente	**Recuperación de ecosistemas degradados**	Promover la Implementación de las obligaciones ambientales de Compensación e inversión forzosa de no menos del 1%, sin ejecutar y por ejecutar, con intervenciones dentro de las subzonas hidrográficas contenidas dentro de la delimitación espacial del Parque Nacional Natural Los Nevados y su área de influencia	Identificar los proyectos con potencial para realizar acciones de compensación y/o inversión forzosa de no menos del 1% en las subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados, licenciados por la ANLA. La ANLA enviará anualmente, una vez esté aprobado el plan, la matriz de proyectos a Parques Nacionales, con las obligaciones de compensaciones bióticas o inversión del 1%, que podrían dirigir sus acciones en las subzonas hidrográficas del Parque Los Nevados. (Se remitirá a PNN el primer informe durante la vigencia 2021, con el ánimo de contar con información primaria). Las subzonas son: río Chinchiná, río Gualí, río Lagunilla y otros directos al Magdalena. Río Totare, río Coello, río La Vieja, río Otún y otros directos al Cauca.	N° de proyectos identificados para aplicar acciones de compensación y/o inversión de no menos del 1%, en las subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados.	Recursos propios ANLA	X	X	X	ANLA	

			2. Planes de trabajo para realizar las inversiones del 1% y las compensaciones entre PNN y las CAR´s y usuarios de Licencia Ambiental del área de influencia del PNN Los Nevados.	N° de planes de trabajo para realizar las inversiones del 1% y las compensaciones en el Parque Los Nevados y su área de influencia.			X	X	PNN.	Agencias Sectoriales (ANH, ANI-INVIAS, ANM y Energía). CAR´s, usuarios de licencias ambientales del área de influencia del Parque Los Nevados (que voluntariamente acojan cumplir sus obligaciones de compensación e inversión del 1%, según lo mencionado en las consideraciones anteriores).
			3. Evaluar de acuerdo con la normatividad vigente, las propuestas presentadas por los usuarios de instrumentos ambientales en cumplimiento de la inversión forzosa de no menos del 1% y las compensaciones establecidas en el mismo, dentro de las siete (7) subzonas hidrográficas relacionadas con el PNN Los Nevados.	N° de actos administrativos frente a la evaluación de proyectos con acciones de compensación y/o la inversión forzosa de no menos del 1%, para ejecución en las subzonas hidrográficas del Parque Los Nevados y su área de influencia.			X	X	ANLA	

		Documentar la efectividad de los proceso de restauración ecológica que se han implementado desde el año 2010 en el área de jurisdicción de la CARDER en el marco del Proyecto “Páramos Biodiversidad y recursos hídricos de los Andes del Norte”.	Realizar el monitoreo de las acciones restauración ecológica implementadas en el proyecto “Páramos Biodiversidad y recursos hídricos de los Andes del Norte”.	Número de protocolos de monitoreo a la restauración ecológica implementados.		X	X		CARDER, PNN	Aguas y Aguas de Pereira, Municipio de Pereira, habitantes del páramo, Universidad Tecnológica de Pereira
		Actualizar la identificación de las necesidades, acciones y sectores que requieren procesos de restauración ecológica de los valores naturales del PNN Los Nevados que han sido afectados por diferentes presiones.	Formulación e implementación del diagnóstico de necesidades de restauración ecológica del área protegida para los predios previamente adquiridos con énfasis en las zonas que presentan los mayores disturbios.	Diagnóstico de necesidades de restauración ecológica. % de Avance en la implementación de las acciones priorizadas.		X	X	X	PNN	CAR's, Instituto Humboldt
	Aportes de los servicios ecosistémicos a la región.	Generar información sobre los beneficios que ofrece el Área Protegida a la región y las formas de valor asociados a los servicios ecosistémicos, como sustento a la toma de decisiones y el establecimiento de acuerdos	Implementación de un sistema de monitoreo al ciclo del agua y del Carbono en el PNN Los Nevados.	% de implementación del sistema de monitoreo al ciclo del agua y Carbono.			X	X	PNN, IDEAM	CAR’s. Instituto Humboldt

		institucionales y sociales que propendan por la conservación del Parque.								
	Monitoreo de la efectividad del plan	Diseñar e implementar de manera conjunta un sistema de seguimiento y monitoreo al Plan de acción.	Realizar con las entidades accionadas y vinculadas acciones de monitoreo frente a la efectividad de las actividades propuestas en el Plan de acción, con base en los indicadores formulados.	Número de acciones de seguimiento a la efectividad del plan.		X	X	X	Entidades accionadas y vinculadas	

3.6 SISTEMA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A LA EFECTIVIDAD DEL PLAN CONJUNTO.

Posterior a la definición de acciones para el cumplimiento del plan conjunto, se definieron uno o dos indicadores por acción, que son el reflejo del objetivo que se quiere alcanzar y en su formulación se utilizaron los criterios básicos de calidad propuestos por Planeación Nacional (claro, relevante, medible, adecuado y sensible).

De acuerdo con la vía para la construcción y análisis de indicadores (DNP 2018) se formularon tres tipos de indicadores:

- **Indicadores de gestión:** Corresponden a aquellos que miden la cantidad de actividades que son necesarias para el cumplimiento de los objetivos o de las acciones del plan.

- **Indicadores de producto:** Son aquellos que miden los bienes y servicios que son generados y entregados. Los bienes son aquellos productos de carácter físico, tangible y acumulable. Los servicios son los productos intangibles y no acumulables.

- **Indicadores de resultado:** Cuantifican los efectos o impactos relacionados con la intervención pública. De esta forma, estos indicadores miden los cambios de percepción, conocimiento, condiciones de bienestar, entre otros.

La propuesta de seguimiento se basa en la formulación y construcción de las hojas metodológicas para cada indicador propuesto en este Plan Conjunto, de modo que sea la principal herramienta de apoyo para que las entidades accionadas conozcan la unidad de medida, línea base y los medios de verificación y reporten periódicamente el avance en el cumplimiento.

Las hojas metodológicas deben contener, para cada uno de los indicadores, el nombre, objetivo, tipo de indicador, periodicidad, tipo de acumulación, descripción metodológica, variables de cálculo, cobertura o escala, unidad de medida, línea base, tablero de control, fuente de datos, medios de verificación, meta anual y responsable de consolidación y validación de la hoja metodológica.

La formulación de las hojas metodológicas se realizará en el primer trimestre del año 2022 y su elaboración estará a cargo de la entidad responsable del cumplimiento de cada acción.

	ACTA DE REUNIÓN	Código: GD_FO_ 01
		Versión: 3
		Vigente desde 24/06/2021

No Acta: 015 Comité Pleno	Dependencia: Parque Nacional Natural Los Nevados	Fecha (dd/mm/aaaa): 19/11/2021

EQUIPO DE TRABAJO:

*Se Anexa listado de asistentes a la jornada de aprobación del Plan Conjunto

OBJETIVO DE LA REUNIÓN:

Presentar a los accionados y entidades de apoyo la versión final del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados y someter dicho documento a aprobación o no por parte de los accionados.

TEMAS A TRATAR:

1. Llamado a asistencia y ratificación de delegaciones
2. Presentación de la versión final del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados
3. Observaciones y discusiones sobre la versión final del Plan
4. Votación para la aprobación del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados

RESUMEN TEMAS TRATADOS:

No. Tema: 1.

Llamado a asistencia y ratificación de delegaciones

La jefe del AP da la bienvenida a la reunión e inicia el llamado de asistencia de acuerdo al registro de delegaciones oficiales, contestan al llamado las siguientes personas:

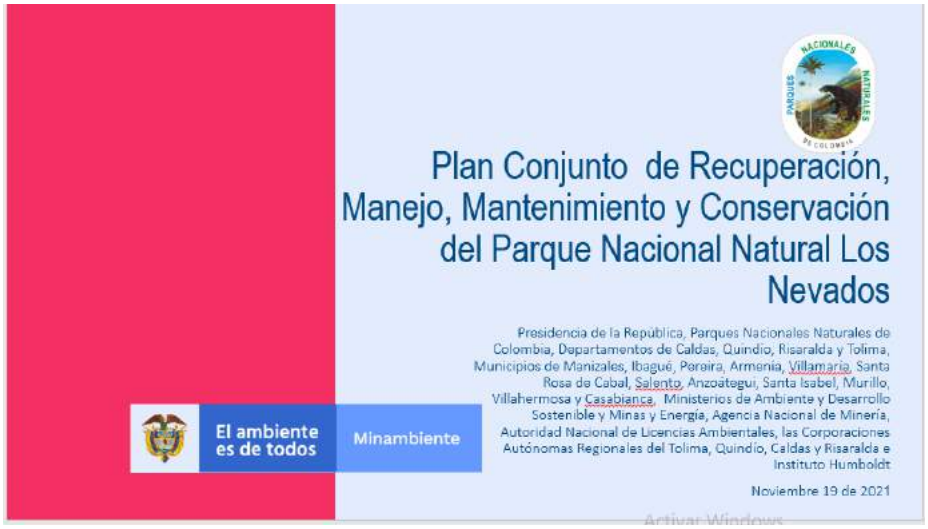
ENTIDAD ACCIONADA	PRIMER LLAMADO DE ASISTENCIA
Presidencia de la República	Lorena Del Castillo Ortega
Presidencia de la República	Lucía Garzón Díaz
Departamento del Quindío	Paula Andrea Huertas Arcila
Departamento de Risaralda	Diego Trujillo (Reemplazo de vacaciones)
Departamento del Tolima	Luisa Fernanda (Una designada) Freddy Torres Cerquera
Departamento de Caldas	No contesta al primer llamado
Departamento de Caldas	Oscar Lopez Naranjo
Municipio de Ibagué	Cesar Augusto Gutierrez Barreto
Municipio de Armenia	Tania Cifuentes
Municipio de Villamaría	Jorge Eliecer Buitrago Uribe
Municipio de Salento	Johan Carvajal (Revisar delegación inicial)
Municipio de Villahermosa	No contesta al primer llamado

Municipio de Casabianca	Maria Teresa Rivera Ayala
Municipio de Herveo	Lady Gissella Pinea Sánchez
Municipio de Pereira	Sandra Ximena Granada Patiño
Municipio de Santa Rosa de Cabal	Ana Carolina Ochoa Uribe
Municipio de Anzoátegui	Edwin Sosa
Municipio de Santa Isabel	No Contesta Al Primer Llamado
Municipio de Murillo	Silvano Rodriguez Moya
Municipio de Manizales	No Contesta Al Primer Llamado
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Maria Del Mar
Ministerio de Minas y Energía	Andrés Mauricio Vidal Rodríguez
Agencia Nacional de Minería	No Contesta Al Primer Llamado
Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Joaquín Emilio Montealegre Villanueva
Instituto Von Humboldt	Mauricio Aguilar Garavito, M.Sc.
Corporación Autónoma Regional de Caldas	No Contesta Al Primer Llamado
Corporación Autónoma Regional del Tolima	Carlos Enrique Quiroga Calderon
Corporación Autónoma Regional del Quindío	Edgar Ancizar García Hincapié
Corporación Autónoma Regional del Quindío	Andrea De La Cadena Ortega
Corporación Autónoma Regional de Risaralda	Julio Cesar Isaza Rodríguez
Corporación Autónoma Regional de Risaralda	Erika Nadachowski
Parques Nacionales Naturales de Colombia	Luz Adriana Malaver Rojas

ENTIDAD DE APOYO	PRIMER LLAMADO DE ASISTENCIA
Superintendencia de notariado y registro	Javier Ernesto Gutierrez Rodriguez Jose López Posada
IGAC	Soraida Tarazona
IDEAM	Jorge Luis Ceballos
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Giovani Suarez Luis Pardo
Agrosavia	Sandra Tatiana Rivero Espitia
Dirección Nacional de Bomberos	No contesta al primer llamado
Fontur	Lina María Samper
Servicio geológico Colombiano	
Mindefensa	Maria Jose Ramirez
UNGRD	Sandra Liliana Martinez
UNGRD	Sandra Mendoza
ANT	Yuli Zamora
ADR	Jose Fuentes Sanchez

2. **Presentación de la versión final del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados**

La jefe Luz Adriana Malaver presenta a los invitados las diapositivas en las que se exponen los aspectos del Plan con sus respectivas matrices de las acciones propuestas. Algunos aspectos importantes a continuación


Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados
Presidencia de la República, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, Municipios de Manizales, Ibagué, Pereira, Armenia, Villamaría, Santa Rosa de Cabal, Salento, Anzoátegui, Santa Isabel, Murillo, Villahermosa y Casabianca, Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, las Corporaciones Autónomas Regionales del Tolima, Quindío, Caldas y Risaralda e Instituto Humboldt
El ambiente es de todos
Minambiente
Noviembre 19 de 2021

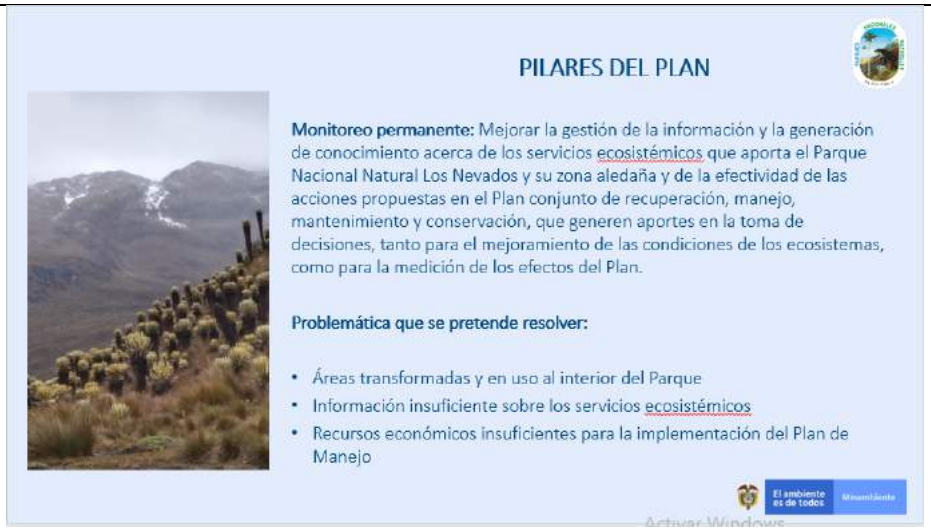

Metodología para la construcción del Plan Conjunto
Primera versión de la Matriz
Se presenta por primera vez el borrador de la matriz a los accionados que hacen parte del comité primario
Comité Pleno
Nuevos ajustes a la matriz
Presentación del alcance de los 3 planes del plan
Presidencia envió a todos invitados de las mesas el Plan conjunto y la ficha de observaciones
Proceso detallado de revisión, ajuste, incorporación de observaciones y recomendaciones de los accionados, reuniones temáticas
2021
Octubre 10 2020
Octubre 13 2020
Octubre 16 2020
Diciembre 7 2020
Junio 3
Agosto 11 - 13, 24
Noviembre 3-4
Formulación del borrador inicial de la matriz del Plan por parte del PNN Los Nevados
Comité primario
Se ajusta la matriz de acuerdo a las observaciones recibidas
Noviembre 2020
Se ajusta la matriz de acuerdo a las observaciones recibidas
Comité Pleno
Comité Pleno
Informe Preliminar Plan Conjunto
6 Mesas de trabajo
Informe Final
6 Mesas de trabajo


TEMPORALIDAD DEL PLAN
Para la articulación con los demás instrumentos de planificación del desarrollo y entidades territoriales de la región, el presente plan conjunto se formula con un horizonte de:
• Corto plazo: 2 años (2022 – 2023)
• Mediano plazo: 5 años (2022 a 2026)
• Largo plazo: 10 años (hasta el año 2031)


OBJETIVO GENERAL DEL PLAN
Generar e implementar acciones mancomunadas, para la recuperación, mantenimiento y conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados, estableciendo los compromisos de cada entidad accionada de acuerdo a sus competencias, tanto al interior del parque o en su zona aledaña y circunvecina que cumple una función amortiguadora, en el marco de lo estipulado en el Plan de Manejo del área protegida 2017-2022.


PILARES DEL PLAN
Legalidad: Contribuir al mejoramiento de la gobernabilidad en el territorio, a través del saneamiento predial, fortalecimiento de la estrategia de prevención, vigilancia y control y la presencia interinstitucional, fortaleciendo las actuaciones de las entidades accionadas en el PNN Los Nevados y su zona aledaña y circunvecina.
Problemática que se pretende resolver:
• Según en diagnóstico registral 2013, en el PNN se deben adquirir 45 predios de los cuales 37 son propiedad privada en discusión y los restantes son propiedad privada con título
• 3333 hectáreas transformadas en pastos por efectos de la ganadería que realizan propietarios de predios privados.
• 40.000 visitantes/año (Ingreso no regulado),igualan el ingreso regulado
• Probabilidad de aumento de presiones por turismo no regulado y ganadería con ocasión de la pavimentación de la vía Cambao -Manizales
El ambiente es de todos
Activar Windows


PILARES DEL PLAN
Participación en estrategias que aporten a la gobernanza: Fortalecer el ordenamiento ambiental y territorial del PNN Los Nevados y su zona aledaña y circunvecina que debe cumplir una función amortiguadora, que disminuya las presiones sobre los ecosistemas existentes en este territorio y viabilicen la implementación de acciones progresivas de conservación, restauración ecológica y sustitución de actividades agropecuarias.
Problemática que se pretende resolver:
• Actividades productivas agropecuarias en el límite del parque que comprometen el cumplimiento de la función amortiguadora.
• Necesidad de generar acuerdos transitorios que busquen sustituir las actividades prohibidas por usos permitidos al interior del PNN Los Nevados con 16 familias que habitan el AP y XX que hacen uso de los recursos existentes.
El ambiente es de todos
Activar Windows



La matriz completa del plan se encuentra anexa a esta acta en el documento aprobado.

3. **Observaciones y discusiones sobre la versión final del Plan:**

Teniendo presente algunas observaciones allegadas por parte de ANLA; Minminas y el ICA minutos antes del encuentro virtual se hacen algunos ajustes durante la sesión con previa explicación de estas entidades. Se incluyó una actividad liderada por el ICA, se ajustó la redacción de las acciones a desarrollar por parte de ANLA y se escucharon las intervenciones del Ministerio de Minas y Energía relacionadas con la exclusión de las actividades fuera del Parque toda vez que ellos argumentan que la sentencia solamente aplica al interior del Área protegida. Estas observaciones no pudieron ser consideradas ya que la sentencia es clara en que se deben enfocar las acciones tanto dentro como en la zona aledaña al Parque. Adicionalmente se ajusta en pie de página un comentario del departamento del Quindío "Paola Huertas del Departamento del Quindío deja constancia que los departamentos son articuladores entre la nación y los municipios y que la adquisición de los bienes no es jurídicamente procedente para los departamentos, que deberán ser los municipios quienes procedan con la compra de predios. El departamento del Quindío aprueba el contenido del plan, pero se reserva la aprobación de esta acción pues no podrá comprometerse con la compra"

4. **Votación para la aprobación del Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados**

ENTIDAD ACCIONADA	PRIMER LLAMADO DE ASISTENCIA	VOTACIÓN
Presidencia de la República	Lorena Del Castillo Ortega	APRUEBA
Presidencia de la República	Lucía Garzón Díaz	
Departamento del Quindío	Paula Andrea Huertas Arcila	El departamento del Quindío aprueba el plan con la Salvedad realizada en el transcurso de la reunión
Departamento de Risaralda	Diego Trujillo (Reemplazo de vacaciones)	No tiene la facultad
Departamento del Tolima	Luisa Fernanda (Una designada) FREDDY TORRES CERQUERA	APRUEBA

	Departamento de Caldas	No contesta al primer llamado	APRUEBA
	Municipio de Ibagué	CESAR AUGUSTO GUTIERREZ BARRETO	APRUEBA
	Municipio de Armenia	Tania Cifuentes	APRUEBA
	Municipio de Villamaría	Jorge Eliecer Buitrago Uribe	APRUEBA
	Municipio de Salento	Johan Carvajal (Revisar delegación inicial)	APRUEBA
	Municipio de Villahermosa	No contesta al primer llamado	APRUEBA
	Municipio de Casabianca	MARIA TERESA RIVERA AYALA	APRUEBA
	Municipio de Herveo	Lady Gissella Pinea Sánchez	APRUEBA
	Municipio de Pereira	SANDRA XIMENA GRANADA PATIÑO	APRUEBA
	Municipio de Santa Rosa de Cabal	Ana Carolina Ochoa Uribe	APRUEBA
	Municipio de Anzoátegui	Edwin Sosa	APRUEBA
	Municipio de Santa Isabel	No contesta al primer llamado	No contesta
	Municipio de Murillo	SILVANO RODRIGUEZ MOYA	APRUEBA
	Municipio de Manizales	No contesta al primer llamado	No contesta
	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Maria del Mar	APRUEBA
	Ministerio de Minas y Energía	Andrés Mauricio Vidal Rodríguez	NO APRUEBA
	Agencia Nacional de Minería	No contesta al primer llamado	No contesta
	Autoridad Nacional de Licencias Ambientales	Joaquín Emilio Montealegre Villanueva	APRUEBA
	Instituto Von Humboldt	MAURICIO AGUILAR GARAVITO, M.Sc.	APRUEBA
	Corporación Autónoma Regional de Caldas	No contesta al primer llamado	APRUEBA
	Corporación Autónoma Regional del Tolima	CARLOS ENRIQUE QUIROGA CALDERON	APRUEBA
	Corporación Autónoma Regional del Quindío	EDGAR ANCIZAR GARCÍA HINCAPIÉ	APRUEBA
	Corporación Autónoma Regional de Risaralda	JULIO CESAR ISAZA RODRÍGUEZ	APRUEBA
	Parques Nacionales Naturales de Colombia	LUZ ADRIANA MALAVER ROJAS	APRUEBA
	Superintendencia de notariado y registro	Javier Ernesto Gutierrez Rodriguez Jose López Posada	APRUEBA
	IGAC	Soraida Tarazona	APRUEBA
	IDEAM	Jorge Luis Ceballos	APRUEBA
	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Giovani Suarez Luis Pardo	APRUEBA
	Agrosavia	Sandra Tatiana Rivero Espitia	No contesta
	Dirección Nacional de Bomberos	No contesta al primer llamado	No contesta
	Fontur	Lina María Samper	No contesta
	Servicio geológico Colombiano		APRUEBA
	Mindefensa	Maria Jose Ramirez	APRUEBA

	UNGRD	Sandra Liliana Martinez	Escribe: Disculpen que me llamaron y justo tenía una llamada. Por parte de UNGRD nos abstenemos de votar pues no fueron tenidas en cuenta nuestras observaciones en materia de gestión del riesgo
	ANT	Yuli Zamora	APRUEBA
	ADR	Jose Fuentes Sanchez	
	ICA		APRUEBA A TRAVÉS DE CORREO ELECTRÓNICO

COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN ESTA REUNIÓN

Actividad	Responsable de la ejecución Dependencia y/o nombre completo	Fecha de Ejecución dd/mm/aaaa
1.		
2.		

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS ANTERIORES

Actividad	Responsable de la ejecución	Fecha de Ejecución del compromiso	Estado (Finalizado, en ejecución, sin iniciar)
1.			
2.			

ASISTENCIA Y APROBACIÓN DEL ACTA

NOMBRE Y APELLIDO	**ÁREA –DEPENDENCIA-ENTIDAD**	**FIRMA (Informar en caso de ser virtual)**
Luz Adriana Malaver Rojas	PNN Los Nevados	Espacio Virtual

DOCUMENTOS ANEXOS AL ACTA

Plan Conjunto de Recuperación, Manejo, Mantenimiento y Conservación del Parque Nacional Natural Los Nevados aprobado
Listado de asistencia

Proyectó:
Carolina Rivera Builes
Contratista Secretaría técnica de la Sentencia - PNN Los Nevados