

República de Colombia



TRIBUNAL SUPERIOR DE BOGOTÁ
Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras

Magistrado Ponente:
JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación N°: **110012203 000 2018 00319 00**
Asunto: **Acción de Tutela**
Accionantes: **Andrés Mauricio Salamanca Mancera, Pablo Cavanzo Piñeros, Acxan Duque Guerrero, Yuly Mayerly Correa Fonque, Aymara Cuevas Ramírez, Antoine Philippart Marín, Candelaria Valencia Arango, José Daniel Rodríguez Peña, Claudia Andrea Lozano Barragán, Ariadna Haydar Chams, Danna Valentina Cruz Rodríguez, Adrián Santiago Cruz Rodríguez, Aderly Rolando Chamorro Rubio, Carmen Elena Rosales García, Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker, Catalina María Bohórquez Carvajal, Laura Jiménez Ospina, Jesús David Medina Carreño, Victoria Alexandra Arenas Sánchez, Félix Jeffrey Rodríguez Peña, Juan Darío Medina Carreño, Violeta Posada Riaño, María Camila Bustos Ortiz, Valentina Rozo Ángel y Gabriela Eslava Bejarano**
Accionados: **Presidencia de la República de Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, las Alcaldías Municipales de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, San José del Guaviare, Calamar, La Macarena, Puerto Leguizamo, Solano, Uribe, El Retorno, Puerto Guzmán, Puerto Rico, Miraflores, Florencia y Vistahermosa y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés**
Vinculados: **IDEAM y Contraloría General de la República**

(Discutido y aprobado en sesión del 8 de febrero de 2018)

Se decide la acción de tutela promovida por Andrés Mauricio Salamanca Mancera, Pablo Cavanzo Piñeros, Acxan Duque Guerrero, Yuly Mayerly Correa Fonque, Aymara Cuevas Ramírez, Antoine Philippart Marín, Candelaria Valencia Arango, José Daniel Rodríguez Peña, Claudia Andrea Lozano Barragán, Ariadna Haydar

Chams, Danna Valentina Cruz Rodríguez, Adrián Santiago Cruz Rodríguez¹, Aderly Rolando Chamorro Rubio, Carmen Elena Rosales García, Yurshell Yanishey Rodríguez Hooker, Catalina María Bohórquez Carvajal, Laura Jiménez Ospina, Jesús David Medina Carreño, Victoria Alexandra Arenas Sánchez, Félix Jeffrey Rodríguez Peña, Juan Darío Medina Carreño, Violeta Posada Riaño, María Camila Bustos Ortiz, Valentina Roza Ángel y Gabriela Eslava Bejarano en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, la Corporación para el Desarrollo Sostenible de la Macarena, las Alcaldías Municipales de San Vicente del Caguán, Cartagena del Chairá, San José del Guaviare, Calamar, La Macarena, Puerto Leguízamo, Solano, Uribe, El Retorno, Puerto Guzmán, Puerto Rico, Miraflores, Florencia y Vistahermosa y las Gobernaciones de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés; trámite al que fueron vinculados el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales y la Contraloría General de la República².

ANTECEDENTES

1. Objeto. Solicitaron los accionantes, por intermedio de apoderado judicial, la aplicación de los principios de *'precaución'*, *'equidad intergeneracional'*, *'solidaridad'*, *'participación'* e *'interés superior de los niños y las niñas'*³, y la protección de sus garantías constitucionales *'como miembros de las futuras generaciones'* al goce de un ambiente sano, a la vida digna, la salud, la alimentación y el agua, las cuales estiman vulneradas por las autoridades convocadas a juicio, habida cuenta de haber permitido, producto de la omisión en la atención de sus deberes, el aumento de la deforestación en la Amazonía Colombiana y, consecuentemente, el incremento en la emisión de gases efecto invernadero. Peticionaron, en consecuencia, ordenar: **(i)** a la Presidencia de la

¹ Los diez (10) primeros representados, en su orden, por Martha Isabel Mancera García, Alejandro Cavanzo Macaya, Diana Karolina Guerrero Obregón, Rubiela Fonque Peña, Juan David Cuevas Guarnizo, Clarena Marín Trujillo, Ana María Arango Melo, José Reyes Rodríguez, Arelis Barragán González, Nubia Elena Chams Sanmartín y, los dos siguientes, por Milton Hernán Cruz Olivera; dada su condición de menores de edad.

² Las entidades que a este asunto concurren por pasiva en adelante también podrán ser nombradas como 'Presidencia', 'Minambiente', 'Minagricultura', 'Parques Nacionales', 'CDA', 'Corpoamazonia', 'Cormacarena', 'IDEAM' y 'CGR'.

³ Consisten los anotados principios, según quedó anotado en el libelo y en su respectivo orden, en que: (i) 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 evitar la degradación del medio ambiente; (ii) el concepto de desarrollo sostenible se orienta a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) las medidas a adoptar deben tomarse en beneficio de otros asociados o intereses colectivos; (iv) la ciudadanía debe hacer parte de las decisiones y debates que la afectan, y (v) en todas las medidas concernientes a los niños y las niñas una consideración primordial debe ser la prevalencia de sus derechos frente a la de los demás.



República, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que en el término de seis meses presenten un plan de acción para reducir a cero la tasa de deforestación en la prenombrada zona del país⁴; (ii) a la Presidencia que elabore, en conjunto con ellos, un acuerdo intergeneracional sobre las medidas que se adoptarán para reducir la deforestación y emisiones de gases efecto invernadero, así como las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático *'de cada una de las ciudades y municipios vulnerables del país'*; (iii) a los municipios de la Amazonía Colombiana que actualicen sus planes de ordenamiento territorial, incluyendo como mínimo un plan de acción de reducción de la deforestación en su territorio y medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático; (iv) la *'moratoria'* para las principales actividades motores de deforestación detectadas por el IDEAM, hasta tanto se expida el plan de acción para la reducción a cero de la deforestación; (v) a la Fiscalía General de la Nación que investigue las actividades ilícitas generadoras de la deforestación en la Amazonía, y (vi) a Parques Nacionales la revisión del presupuesto con miras a verificar que cuenta con los recursos para cumplir su función policiva.

2. Hechos. Manifestaron los accionantes que son niños y jóvenes entre los 7 y 26 años de edad, que viven en urbes que hacen parte de las ciudades con mayor riesgo por cambio climático⁵, cuya esperanza de vida promedio es de 78 años, por lo que esperan desarrollar su vida adulta entre los años 2041 y 2070 y su vejez desde el 2071 en adelante e indicaron que, según los escenarios de cambio climático reportados por el IDEAM, se espera que para dichas datas la temperatura promedio de Colombia aumente entre 1.6°C y 2.14°C, respectivamente.

Narraron que el Gobierno Nacional en el año 2015 adquirió dos compromisos relacionados con la reducción de la deforestación y de la emisión de gases efecto invernadero (en adelante GEI), concretamente a reducir la tasa de deforestación

⁴ Dicho plan, además, deberá estar coordinado con los actores del Sistema Nacional Ambiental para que actúen de manera articulada frente a las alertas tempranas de deforestación y garantizará la participación de los accionantes dado que ellos son miembros de la generación futura que enfrentará los efectos del cambio climático.

⁵ Leticia, Arauca, Buenaventura, Cali, Palmira, Cartagena, Cubarral, Florencia, Floridablanca, Manizales, Itagüí, Envigado, Neiva, Quibdó, San Andrés, Bogotá y La Calera.

anual hasta alcanzar 90.000 hectáreas deforestadas para el 2018⁶ y a aminorar sus emisiones de GEI en un 20% respecto a las emisiones proyectadas para el 2030⁷, a lo cual sumó que, desde el año 2013, se anunció el compromiso de reducir la tasa neta de deforestación a cero en la Amazonía para el año 2020; sin embargo, el 1° de junio de 2017 fue presentado el Boletín de Alertas Tempranas de Deforestación (en adelante AT-D)⁸, donde se avisa que dicha región es la de mayor AT-D del país, con un 66,2% y, también que los departamentos que la conforman - la Amazonía - ocupan los primeros lugares en términos de porcentaje de AT-D a nivel nacional⁹, además, en agosto del mismo año, el Minambiente presentó un documento¹⁰ donde señaló que, conforme a información obtenida del IDEAM, el país perdió 178.597 Has., en el año 2016, lo que equivale a que la deforestación aumentó un 44% respecto del año inmediatamente anterior, pese a que la meta es reducirla a 90.000 Has., por año.

Sostuvieron que la 'grave' situación de deforestación en la Amazonía está concentrada en el territorio sobre el cual tienen jurisdicción tres autoridades ambientales regionales - Corpoamazonía, Cormacarena y CDA -¹¹, las cuales ocupan el 90.6% de éste - el territorio - y expresaron que entre el primer y tercer trimestre de 2017 el 47.23% del total de AT-D de Colombia se concentró en su jurisdicción, también, que la deforestación de que viene hablándose se concentra dentro del territorio con jurisdicción de Parques Nacionales¹² y que, de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación, de los 18 municipios que presentan AT-D en la Amazonía tan solo el de Miraflores cuenta con un POT actualizado.

Aseguraron que la deforestación de la Amazonía tiene consecuencias negativas no solo en esa región sino también sobre los ecosistemas del país, dentro de las que se cuentan: (i) la alteración negativa del ciclo del agua; (ii) la alteración de la capacidad de los suelos de captar y absorber agua cuando llueve, y las consecuentes inundaciones que esto genera; (iii) los cambios en los suministros de agua que llegan a los páramos y que a su vez proveen agua para las ciudades

⁶ Esto se concretó en la Ley 1753 de 2015, 'por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018'. Su fin era mitigar la pérdida de biodiversidad y permitir que los bosques del país actuaran como secuestradores de carbono.

⁷ Esto se materializó en la Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional (INDC, por sus siglas en inglés – Intended Nationally Determined Contributions), que hace parte del Acuerdo de París.

⁸ Trabajo conjunto que hicieron el IDEAM y el Minambiente.

⁹ Caquetá, en primer lugar, con un 36.6% de AT-D; Guaviare, en el segundo, con 19.4% y; Meta, en el tercero, con 7.9%.

¹⁰ Se denomina 'Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques de Colombia' (en adelante EICDGB).

¹¹ Las dos primeras Corporaciones a que se alude, según lo narrado en el libelo, enfrentaron la reducción de su presupuesto para 2017 luego de que en 2016 constituyeran reservas significativas que superaron los máximos permitidos por el artículo 2° del Decreto 1957/07, es decir, el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las apropiaciones de inversión del presupuesto de dicho año.

¹² Específicamente en los Parques Sierra Nevada de la Macarena, Nukak, Tinigua y La Playa, que ocupan, respectivamente, los lugares 3°, 5°, 6° y 9° de los parques con mayor concentración de AT-D en el 2017.



donde ellos viven, particularmente, las que están ubicadas en la Cordillera de los Andes y; (iv) el calentamiento global por causa de las emisiones de dióxido de carbono que en condiciones de no deforestación se encuentra almacenado en los bosques. Tras anunciar que el aumento de las emisiones de GEI, por actividades humanas, incluida la deforestación, es el principal responsable del cambio climático, pusieron de presente sus consecuencias, a saber: aumento de precipitación (en unas regiones), aumento de temperatura y disminución de precipitaciones (en otras).

Relataron que el 12 de septiembre pasado el Ejecutivo le presentó al país la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, que contiene el '*Inventario Nacional y Departamental de Gases Efecto Invernadero – Colombia*', informe que presenta las emisiones de GEI de ocho sectores económicos¹³ y que refleja que el sector forestal es el que más emisiones genera, correspondiente al 36% del total a nivel nacional, que dentro de ese sector el 98% de los GEI se debe a la deforestación y que en el Amazonas el 89% de la emisión de GEI está asociada a la deforestación; agregaron, que de acuerdo con el IDEAM, el cambio climático generado por la emisión de GEI, consecuencia de la deforestación de la Amazonía colombiana, se manifiesta en cambios en la temperatura, aumento y disminución de las precipitaciones y pusieron de presente que según el mismo instituto la temperatura media anual en Colombia para el periodo 2041 – 2070 podría aumentar gradualmente en 1.6°C para el 2070 y en 2.14°C para el periodo 2071 – 2100¹⁴.

Anotaron que el DNP, en su '*Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático*', refleja los cambios que sufrirá el recurso hídrico en Colombia entre el 2071 y el 2100, dicho documento sostiene que habrán disminuciones de más del 30% del rendimiento hídrico en los departamentos donde está concentrado el 80%

¹³ Minas y energía, industrias manufactureras, transporte, residencial, comercial, agropecuario, forestal y saneamiento.

¹⁴ A propósito del aumento de temperatura citaron al mismo IDEAM, en su documento '*Nuevos escenarios de cambio climático para Colombia 2011 – 2100*', en cuanto a que "todo sistema (el cuerpo humano, un equipo electrónico, el planeta) está hecho para funcionar correctamente bajo unos parámetros determinados, de temperatura, de humedad, de esfuerzo, etc. Hablar de unos grados más en la temperatura media del planeta (1, 2, 4°C o más) significa entonces, pensar en un sistema que debe comenzar a funcionar bajo unas condiciones diferentes a las que normalmente está acostumbrado con las consecuencias que esto pueda traer y debe entonces, comenzar a adaptarse a nuevas condiciones para mantener su calidad. Ese regazo nuestro es lo que nos pone en situación de vulnerabilidad frente a las nuevas condiciones donde en una determinada región ahora llueve más o menos, hace más o menos calor, se producen alimentos o se construyen casas e infraestructuras con estándares para otras condiciones climáticas".

del PIB de Colombia y alrededor del 86% de la población nacional¹⁵ y que una disminución en las precipitaciones significa un déficit en la disponibilidad del agua, generando sequías y creando la necesidad de almacenar este recurso, mismo que, de ser almacenado incorrectamente, puede llevar a un aumento de enfermedades relacionadas con el agua y transmitidas por vectores; además, relata que habrá otras regiones en las que las precipitaciones aumentarán¹⁶ y que en ellas se ocasionarán constantes deslizamientos de tierras, avalanchas y aumentarán los niveles de los ríos, lo que puede desencadenar en el aumento de escorrentías y propagación de contaminantes que generen eventos de salud relacionados con el agua; en ambos casos - aumento o disminución de precipitaciones -, se señalan consecuencias dentro de las que se cuentan aumento de morbilidad por enfermedades respiratorias, dificultad en el acceso de servicios de salud y alimentos, en los lugares donde el transporte se hace por vías fluviales, pérdida de cultivos y ganadería, degradación del suelo y presión demográfica, y ahogamientos y daños en infraestructuras¹⁷.

Los fenómenos que vienen de aludirse amenazan directamente a cada uno de los accionantes en los derechos de primer orden que son objeto de tutela constitucional, además, el amparo procede al menos como mecanismo transitorio pues el fin del conflicto armado permite la colonización de territorios *"(...) que previamente se encontraban en estado de conservación, paradójicamente, por la ocupación de la guerrillas de las FARC"*.

3. Actuación. El 31 de enero de 2018 se admitió la solicitud, se dispuso la notificación de las accionadas así como la vinculación del IDEAM y la Contraloría General de la República (en adelante CGR), se señaló el término de un (1) día para que ejercieran el derecho a la defensa, se ordenó informar la existencia de la solicitud al Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (IDEA) y al Foro Nacional Ambiental para que, en caso de considerarlo pertinente, hicieran pronunciamiento relacionado con los hechos y pretensiones objeto de la acción y se requirió al extremo activo para que acreditara la calidad de representante legal de Rubiela Fonque Peña respecto de la menor Yuly Mayerly Correa Fonque.¹⁸

¹⁵ Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Huila Tolima, Cundinamarca, Caldas, Antioquía, Bolívar, Magdalena, Cesar, Córdoba, Sucre y Atlántico.

¹⁶ Arauca, Cali, Manizales, Envigado, Itagüí, Neiva, Bogotá y La Calera.

¹⁷ El libelo incoado anuncia además los cambios de temperatura y precipitaciones que pueden presentarse en los departamentos donde viven los accionantes (Arauca, Valle del Cauca, Bolívar, Meta, Caquetá, Santander, Caldas, Antioquía, Huila, Chocó, San Andrés y Providencia, Cundinamarca y Amazonas) y pone de presente las afectaciones que consideran les serían causadas; en la medida que sea necesario de tales particularidades se hará alusión en acápites venideros.

¹⁸ Requerimiento que fue atendido en oportunidad. Folios 1389 a 1397, C. 5.



3.1. El Ministerio Público, a través de su delegado para asuntos ambientales, concurrió al presente trámite con miras a coadyuvar el reclamo constitucional y también a solicitar se reconozca a la Amazonía como un sujeto de derechos de protección, conservación, mantenimiento y restauración. Señaló que la falta de una política clara de gobernanza forestal está generando 'graves' afectaciones, no solo al ambiente, sino a los derechos fundamentales cuya protección se reclama; que el comportamiento ascendente en la deforestación de la anotada región impacta directamente en el agua, su abastecimiento, disponibilidad y calidad, al tiempo que afecta la seguridad alimentaria, y crea riesgos como inundaciones, deslizamientos, remociones en masa y periodos de sequías y que la problemática sometida a juicio exige que las autoridades públicas fijen una política puntual y concreta que garantice el manejo racional y sostenible de los bosques nativos.

3.2. La Presidencia de la República informó que, de conformidad con el Decreto 672 de 2017, carece de competencia para adoptar el plan de acción que deprecian los gestores constitucionales, para ordenarle a los municipios de la Amazonía que actualicen sus POT y para ordenar la revisión del presupuesto de parques naturales; bajo tal entendido indicó que carece de legitimación pasiva y solicitó su desvinculación.

3.3. La CGR indicó que ha desarrollado los ejercicios auditores y las investigaciones pertinentes en el cumplimiento de sus funciones, en tal sentido evidenció que elaboró informes sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente para los periodos 2014 - 2015 y 2016 - 2017, además, que auditó a Corporamazonía en 2016 y que viene adelantando un estudio frente a la degradación de las zonas de reserva forestal y otro frente al cambio climático en el P.N.D. 2014 - 2018. Consideró haber cumplido con el ejercicio de control fiscal dentro del marco de sus competencias.

3.4. El departamento del Putumayo afirmó que los hechos narrados no son recientes, por lo que la tutela además adolece de inmediatez y presentó resumen de los proyectos ejecutados a partir de 2011 en pro de mejorar y proteger el medio ambiente.

3.5. El departamento del Guaviare narró que en su Plan de Desarrollo 2016 – 2019 estableció un programa de gestión integral sostenible del medio ambiente, y dijo que con ocasión de éste se han alistado y reforestado 11 hectáreas en la

microcuenca 'La María', se están adelantando acciones de concertación, adquisición y declaración de áreas protegidas, y se estructuraron proyectos encaminados a proteger, manejar y reforestar áreas de importancia ambiental.

3.6. El departamento del Caquetá sostuvo que en consuno con Corpoamazonía y el Ejército, a través de lo que ha denominado '*La Burbuja Ambiental*', actúa de manera inmediata ante amenazas de deforestación; agregó que con la participación de los sectores ambientales y forestales, expidió el Plan de Acción de Monitoreo a la Deforestación (PAMD) y que en la actualidad está desarrollando un plan estratégico de acción para el desarrollo forestal y la reducción de la deforestación.

3.7. Minagricultura anunció que los gestores de la queja no han formulado solicitud administrativa relacionada con los hechos expresados en el libelo, que a dicha cartera ministerial le corresponde adoptar políticas relacionadas con el sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, no de deforestación y emisión de GEI, por lo que carece de legitimación para actuar.

3.8. El municipio de San Vicente del Caguán sostuvo que ha adoptado una serie de medidas tendientes a detener la deforestación que afecta al municipio y aportó en prueba de lo anterior, las actas de aprobación de proyectos agroambientales.

3.9. El municipio de Solano anotó que la tutela carece de inmediatez, pues solo ahora se acude a solucionar un problema de varios años, hizo saber que incluyó en su Plan de Acción un proyecto de aprovechamiento forestal y puso de presente que varias ONG están capacitando al campesino en temas de reforestación.

3.10. Corpoamazonía manifestó que los accionantes no aportaron prueba con la cual se acredite que la afectación aducida es real, además, enlistó quince (15) convenios que ha suscrito en pro de la Amazonía, aseguró que en unión con el Ejército Nacional rubricó un acuerdo denominado '*La Burbuja Ambiental*', encaminado a actuar de manera inmediata ante amenazas de deforestación y evidenció que en el presente año dará inicio a programas encaminados a fortalecer la gobernanza forestal.

3.11. Parques Nacionales Naturales aseveró que conserva y protege las áreas integrantes del Sistema de Parques Nacionales y que adelanta acciones para controlar los factores de deforestación dentro de éstas - las áreas -, no solo mediante procedimiento policivos, sino con estrategias de manejo con enfoque de participación social.



3.12. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible señaló que desde 2014 el Gobierno inició la formulación de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), la cual se propone incorporar la gestión del cambio climático en las decisiones públicas y privadas para avanzar en una senda de desarrollo resiliente al clima y baja en carbono; anotó que ésta se implementa a través de seis (6) políticas y estrategias¹⁹, las cuales le han permitido avanzar en la formulación de planes integrales de gestión de cambio climático, así como territoriales, para periodos de 12 años, que a su vez permiten generar el conocimiento y las herramientas para adelantar una acción articulada y eficaz para la consolidación de territorios sostenibles y adaptados al fenómeno de que viene hablándose, entre los que se cuenta la Amazonía. En adición hizo ver que el Gobierno llegó a un acuerdo con Noruega, Alemania y Reino Unido para reducir las emisiones de GEI producto de la deforestación, a partir de éste se calculó la deforestación promedio anual ocurrida en la región que aquí interesa entre 2000 y 2012 determinándose que era de 82.883 hectáreas y que todo cuanto esté por debajo de esa cifra se reconoce como resultado por reducción a la deforestación, producto de este acuerdo, finalizó, los países ha comprometido recursos por más de 100 millones de dólares.

Salvo la Presidencia de la República, el Ministerio Público y la CGR, todos los entes que se pronunciaron frente a la solicitud de amparo resaltaron que no es la tutela el mecanismo idóneo para debatir el supuesto fáctico presentado, pues ésta no procede para proteger derechos colectivos, estableciendo para su protección la acción popular.

Subsidiario

3.13. El Foro Nacional Ambiental expresó su apoyo a las pretensiones contenidas en el libelo; reiteró, también aludiendo al posconflicto, la necesidad de adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades competentes para la protección y conservación de la región, al tiempo que compartió la preocupación de los accionantes por el aumento de la tasa de deforestación de la Amazonía, por demás agregó "(...) hay que conservar la mayor cantidad posible de bosque amazónico porque

¹⁹ A las que se les ha denominado: (i) Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC); (ii) Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones debido a la Deforestación (ENREDD+); (iii) Estrategia de Protección Financiera ante Desastres; (iv) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC); (v) Plan Nacional de la Gestión del Riesgo de Desastres y; (vi) Estrategia Colombiana de Financiamiento Climático.

sus funciones son clave en la captura de carbono, la protección de sus ecosistemas y su alta diversidad de especies de flora y fauna, y la estabilidad del ciclo hidrológico...”.

3.14. Julio Carrizosa Umaña, en condición de miembro de La Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales y de la Sociedad Geográfica de Colombia, acudió al trámite a coadyuvar la súplica elevada, expresó que casi todos los científicos que estudian el “cambio climático” están de acuerdo en que la deforestación está cambiando el clima del planeta, lo que origina modificaciones en la disponibilidad de agua y alimentos de los seres humanos y anotó que es recomendable que se aplique el *principio de precaución*²⁰ para que se revisen las políticas y acciones encaminadas a que los niños y jóvenes tengan iguales derechos a los que en la actualidad se tienen sobre el agua, la alimentación y, en general, el ambiente sano.

3.15. La Universidad de los Andes, a través de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública (MASP), hizo manifiesto su apoyo a la procedencia de la acción de tutela, refirió que, habida cuenta de que la pretensión se encamina a reducir la tasa de deforestación de la Amazonía a cero en dos años, la acción popular no se muestra idónea para alcanzar tal cometido y agregó que “(...) los bosques tropicales actúan como sumideros de dióxido de carbono (CO₂), un gas de efecto invernadero...” que afecta la biodiversidad a punto tal que puede llevar, entre otras, al derretimiento de glaciares, sequías y muerte de animales.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico. Corresponde a esta Sala establecer, inicialmente, si la súplica elevada satisface los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez que le son propios, de ser así, analizará si quienes acuden a la presente acción, *‘miembros de las generaciones futuras’*, se encuentran legitimados para reclamar la protección de los derechos que aducen vulnerados, y en caso que la respuesta a lo anterior sea positiva, si las entidades convocadas por pasiva, ya por omisión, ora por el defectuoso cumplimiento de las funciones que les han sido encomendadas por la ley, trasgreden o vulneran su derecho a gozar de un ambiente sano y, consecuentemente, sus garantías a la vida digna, la salud, la alimentación y el agua.

²⁰ Véase nota al pie N° 3.



2. La acción de tutela para la protección de los derechos colectivos. Es sabido que, en principio, la acción de tutela no procede para la protección de derechos colectivos, pues el ordenamiento jurídico ha previsto mecanismos especiales con miras a buscar su salvaguarda, particularmente la acción popular - C. Pol., art. 88 -, medio constitucional que por expresa disposición de índole superior está llamado a amparar derechos e intereses generales dentro de los que se cuentan el goce de un ambiente sano - C. Pol., art. 79 -.

No obstante, excepcionalmente, y aún a pesar de lo normado en el artículo 88 Superior, y de la regulación contenida en la Ley 472 de 1998, se puede acudir a un remedio judicial distinto para promover la defensa de intereses de la citada índole, concretamente, a la acción de tutela, pues el artículo 86 de la Constitución señala, en su inciso último qué casos habrá en los que una conducta afecte grave y directamente a un derecho de los que se viene hablando - colectivos - y que en éstos el mecanismo en comento vendrá procedente para obtener su resguardo.

Es a partir de lo anterior que la Corte Constitucional, desde antaño y de manera reiterada²¹ ha sostenido que en aquellas eventualidades en que la lesión a un derecho colectivo derive también en la de uno o más de orden fundamental a un grupo concreto - como una familia -, al juez le corresponde determinar, a efectos de tomar medidas con miras a remediar la vulneración, el cumplimiento de cuatro (4) específicos requisitos, a saber:

"1. 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.

"2. El peticionario debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de naturaleza subjetiva.

"3. La vulneración o la amenaza del derecho fundamental no deben ser hipotéticas sino que deben aparecer expresamente probadas en el expediente.

²¹ Basta es la jurisprudencia de la aludida Corporación respecto del tema en cuestión, a partir de ella se puede concluir que cinco (5) son los criterios que deben revisarse en cada caso particular a efectos de determinar la procedencia de la tutela para proteger el derecho a gozar de un ambiente sano, los cuales fueron fijados desde que se profirió la Sentencia SU-1116/01 y han venido siendo reiterados desde entonces, a ellos se hará referencia en líneas que siguen. Los gestores de esta queja traen a colación, además de la ya mencionada providencia, las Sentencias T-539/93, SU-422/97, T-046/99, T-1451/00, T-410/03, T-955/03, T-219/04, T-135/08, T-888/08, T-203/10, T-154/13, T-343/15, T-256/15, T-253/16 y T-622/16, a ellas pueden agregarse otras dentro de las que se cuentan la T-514/07, T-061/17 y T-361/17.

"4. 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".

Y además, que en el expediente aparezca claro que la acción popular, iterase, medio especial para la protección de intereses que recaen sobre toda una comunidad, que comprometen sus intereses y cuyo radio va más allá de la esfera de lo individual²², "(...) 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 efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella 'como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental'" ²³.

3. Derecho al goce de un ambiente sano. Documentado se tiene por la doctrina²⁴ que, aun cuando en principio la temática ambiental fue ignorada por todo el mundo dada la creencia que se tenía en cuanto a que los recursos naturales eran inagotables, tal situación ha venido cambiando desde que se tomó conciencia de que éste puede verse degradado en forma progresiva; a partir de allí el ordenamiento jurídico ha ido transformándose con miras a reconocer al ambiente como derecho humano, patrimonio común y bien objeto de preservación, siendo el punto de partida la Conferencia de Estocolmo de 1972²⁵, y continúa con la Convención de la Unesco de ese mismo año²⁶, la Convención de Berna de 1979²⁷, la Carta Mundial de la naturaleza de 1982 (ONU)²⁸ y la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro de 1992²⁹.

²² Cfr., Consejo de Estado, Sec. Primera, Sent. 18/Mar./10, Exp. No.- 2005 00328 01, C.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

→ ²³ Corte Constitucional, Sentencia SU - 1116 de 2001, M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁴ Véase: CASABANE de LUNA Sandra Elizabeth, 'Nociones fundamentales sobre derecho del medio ambiente'; incorporado en Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo I, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1999.

²⁵ En la que se estableció que la población tiene derecho a un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar y se reconoció que el ambiente es patrimonio de la humanidad.

²⁶ En la que se determinó que la degradación o destrucción de un bien del patrimonio natural constituye un empobrecimiento de todos los pueblos del mundo.

²⁷ En la que se estableció que la fauna y flora silvestre constituyen un patrimonio natural de valor ético, estético, científico, cultural, recreativo, económico e intrínseco que debe preservarse y transmitirse a las generaciones futuras.

²⁸ En la que se instituyó que la humanidad forma parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son la fuente de energía y de las materias nutritivas.

²⁹ En la que se reconoció el derecho humano del ambiente y se reconoció el valor intrínseco de éste respecto de las necesidades del hombre.



La mayoría de legislaciones constitucionales posteriores a la década de los 70's, a tono con todo cuanto viene de citarse, han incluido en su catálogo de derechos los ambientales³⁰, la Constitución de 1991 no fue ajena a lo anterior e introdujo la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales, entre otros, en sus artículos 7, 8, 48, 49, 67, 79 y 80 consagra el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural, la obligación de proteger los recursos culturales y naturales de la nación, el deber de saneamiento ambiental, la obligatoriedad de la educación para la protección del ambiente, el derecho a gozar de un ambiente sano y la necesidad de equilibrar el gasto y la oferta ambiental.

La máxima guardiana constitucional ha desarrollado el carácter ecológico de la Carta Política y ha dado connotación de fundamental a la garantía al ambiente sano en conexidad con la vida, la salud, el agua y la alimentación - derechos que en este asunto se aducen desconocidos -, ha dicho que las perturbaciones al medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos, por lo que tal derecho no puede desligarse de los atinentes a la vida y la salud³¹, también, que "(...) *el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente*"³² y, además, "(...) *el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación*"³³.

La Corporación en cita además ha denotado que sobre el Estado y todas las personas recae la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente,

³⁰ Cfr., AMAYA NAVAS Oscar Darío, 'Apuntes sobre el derecho al medio ambiente sano'; incorporado en Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente, Tomo I, Ed. Universidad Externado de Colombia, 1999.

³¹ Ha dicho que: "[e]l derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental". Corte Constitucional, Sentencia T - 092/03, reiterada en C - 671 de 2001, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería.

³² Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C - 094 de 2015, M.P. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva; en adición conviene recordar que: "[e]l agua se erige como una necesidad básica, al ser un elemento indisoluble para la existencia del ser humano. Esta necesidad es universal, por cuanto todos y cada uno de los hombre y mujeres, independientemente de la raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica, del lugar que se encuentre o la posición social que tenga, requiere de este recurso para su subsistencia; es inalterable, pues nunca se logrará hacerla desaparecer, ni tampoco reducirla más allá de los topos biológicos y es objetiva, ya que no tiene que ver con la percepción subjetiva del mundo o está ligado a un concepto indeterminado preestablecido, sino que se instituye como condición ineludible para cada una de las personas que integran el conglomerado social, lo cual la erige como una necesidad normativa y por tanto se constituye el fundamento del derecho fundamental al agua." Sentencia T- 740 de 2011, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

³³ Corte Constitucional, Sentencia T - 348 de 2012, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

así como de velar por el desarrollo sostenible³⁴, respecto del primero ha sostenido, debe prevenir y controlar los factores que llevan a su deterioro y, en relación a los segundos, ha indicado les asiste el deber de participar³⁵ en la toma de decisiones ambientales³⁶.

4. El fenómeno del cambio climático³⁷. Al igual que la temática ambiental, el cambio climático ha venido consolidándose como un asunto de importancia para la comunidad internacional; éste fue definido, al menos en lo que a consecuencias humanas se refiere, en la Convención Marco de Naciones Unidas frente al Cambio Climático (CMNUCC) de 1992 como “(...) *un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables*”.

La Convención a que viene de aludirse tenía por objeto estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera y con ocasión de ella los estados parte se comprometieron, entre otras cosas, a adoptar medidas encaminadas a la elaboración de inventarios nacionales y programas para atenuar los cambios climáticos y al establecimiento de prácticas y procedimientos que permitieran medir las emisiones de GEI³⁸. Conscientes de que los adquiridos resultaban insuficientes para enfrentar el cambio climático, los países firmantes dieron inicio a una nueva ronda para adoptar compromisos más firmes, resultando de lo anterior el Protocolo de Kyoto de 1997 (PK), con ocasión del cual algunos países industrializados y otros con economías en transición se comprometieron a reducir sus emisiones de GEI en una cantidad equivalente a 5.2% con respecto a sus emisiones generadas en 1990.

Más recientemente, entre el 30 de noviembre y el 11 de diciembre de 2015, tuvo lugar la vigésimo primera Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático,

³⁴ El Foro Nacional Ambiental entiende el desarrollo sostenible como “(...) aquel que satisface las necesidades de generaciones existentes sin afectar a las generaciones futuras”.

³⁵ Respecto del deber de participación en materia ambiental se detendrá la Sala en el acápite que sigue.

³⁶ Op. Cit., Sentencia T -154 de 2013.

³⁷ El acápite que a continuación se presenta se documenta en dos precisos artículos, el primero, denominado ‘Hacia una lectura jurídica del cambio climático’, cuyo autor es Oscar Darío Amaya Navas y obra inserto en la publicación ‘Derecho y cambio climático’, Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2010 y, el segundo, nombrado ‘Derecho a la participación y rol de la sociedad civil y del conocimiento tradicional en la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático’, de Jorge Iván Hurtado Mora, el cual fue incorporado a la obra ‘Retos y compromisos jurídicos de Colombia frente al cambio climático’, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2017.

³⁸ El primero de los artículos a que se alude en la nota al pie No 36 indica que “el fenómeno del efecto invernadero es un proceso que ocurre naturalmente y es necesario para la subsistencia de la vida en el planeta. No obstante lo anterior, en los últimos años la actividad humana tiene cada vez más efectos directos en el aumento de la concentración de las emisiones de gases efecto invernadero [...] lo que ha llevado a un aumento considerable de la temperatura media de la superficie terrestre, con consecuencias adversas para el equilibrio de las condiciones de supervivencia de las especies”.



misma que resultó en el denominado Acuerdo de París³⁹, cuyo objetivo principal es mantener el aumento de la temperatura en este siglo muy por debajo de los 2°C, e impulsar los esfuerzos para limitarlo incluso por debajo de los 1.5°C sobre los niveles preindustriales; éste además reconoce la necesaria participación de la sociedad civil, por lo que reconoce que las labores de adaptación deben adelantarse teniendo en cuenta las características de su población y propende por la educación en este materia, así como por el acceso a la información y la participación del público en los temas atinentes al cambio climático.

En lo que toca a la participación precisa anotar que ésta contribuye a la materialización del Estado Social de Derecho y puede dividirse en tres vertientes, a saber: administrativa, política y judicial; la primera, es la que se surte ante las autoridades ambientales y dentro de los trámites que por competencia adelantan, la segunda, es aquella donde el ciudadano interviene, decide y define con su voluntad algunas cuestiones propias de la actividad del Estado y, la última, es la que se surte ante los jueces competentes a través de las acciones contempladas en el ordenamiento jurídico. Vale agregar, es criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, que la súplica de tutela no procede "(...) cuando no se ha efectuado reclamación alguna a entidades o autoridades responsables, salvo que se acredite la existencia de un perjuicio irremediable"⁴⁰.

5. Caso Concreto. Esta Sala de Decisión no pasa por alto el papel protagónico de la Amazonía Colombiana respecto del clima global; no obvia su interacción con la cordillera de los Andes, ni que son dos regiones interdependientes que conforman un sistema continuo, por manera que lo que sucede en uno afecta a la otra, tampoco, que alrededor del 38% del territorio nacional está ubicado en la cuenca amazónica, que ésta es la cuenca hidrográfica más grande del mundo, y que por su localización en pleno cinturón ecuatorial de Suramérica ejerce un impacto inapreciable sobre el clima de todo el continente y del planeta entero. No desconoce, además, que el bosque natural es un mecanismo muy eficaz de reciclaje de la precipitación acuosa, y reconoce su papel en la regulación

³⁹ El Acuerdo en mención fue incorporado al ordenamiento jurídico colombiano desde la promulgación de la Ley 1844/17.

⁴⁰ STC, 20 nov. de 15, rad. N° 2015 00460 01, reiterada en STC 13897, 6 sep. de 2017, rad. N° 2017 00097 02, M.P. Dr. Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo.

climática⁴¹, así como la importancia de reducir la deforestación con miras a mitigar los efectos del cambio climático⁴².

No duda, dado que descubierta está la conexión entre la Amazonía y la cordillera de los Andes⁴³, y por el mismo hecho de enfilarse la acción a obtener la protección de un derecho colectivo que órbita en cabeza de toda una comunidad, de la legitimación activa de los accionantes en el presente caso, como personas que se pueden ver lesionados en la garantía al medio ambiente, así como de otras fundamentales que le resultan conexas.

Resalta los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional para enfrentar el fenómeno del cambio climático, particularmente, centra su atención en: (i) el INDC⁴⁴, acuerdo vinculante en el que se plasman las acciones a implementar con respecto a la emisión de GEI, y en las metas que él contiene, una unilateral e incondicionada, encaminada a reducir sus emisiones en un 20% con respecto a las proyectadas para 2030 (de 350 MTon de CO₂-eq a 270 MTon de CO₂-eq) y otra, condicionada a la provisión de apoyo internacional, tendiente a aumentar la reducción de un 20% a un 30% con respecto a las mismas emisiones proyectadas para 2030; (ii) el Plan Nacional de Desarrollo - instrumentado mediante la Ley 1753/15 -, cuya estrategia de crecimiento verde, se trazó dentro de sus objetivos el que la deforestación a 2018 no sobrepasara las 90.000 hectáreas y; (iii) la '*Declaración conjunta de Colombia, Alemania, Noruega y Reino Unido sobre la reducción de las emisiones de la deforestación en la Amazonía Colombiana*', en la que se reiteró el compromiso adquirido por este país en la Conferencias de las Partes (COP⁴⁵) N° 15 y 16, en cuanto a alcanzar la deforestación neta cero para la Amazonía en 2020.

⁴¹ No deja a un lado el que la evotranspiración de un bosque, entendida como la cantidad de agua del suelo que vuelve a la atmósfera como consecuencia de la evaporación y transpiración de las plantas, ejerce un proceso de refrigeración y regulación climática.

⁴² Cfr., POVEDA JARAMILLO Germán, 'El papel de la Amazonía en el clima global y continental: impactos del cambio climático y la deforestación', artículo contenido en "Amazonía Colombiana. Imaginarios y realidades", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011.

→ ⁴³ Agrega este Tribunal, retomando 'el papel de la Amazonía en el clima global y continental: impactos del cambio climático y la deforestación' (Op. Cit. 41), y con miras a hacer más precisa la conexión a que se alude, que "[e]l bosque amazónico recibe agua que transportan los vientos alisios del este que provienen del océano Atlántico. A su vez el bosque amazónico produce gran cantidad de evotranspiración, la cual da lugar a una gran cantidad de precipitación reciclada. Se produce un circuito de lluvia y evotranspiración hasta alcanzar la cordillera de los Andes. Al encontrar la barrera geográfica de la vertiente oriental de la cordillera de los Andes, ese viento húmedo se ve forzado a ascender, y por tanto se enfría, lo cual produce la condensación y la lluvia sobre el piedemonte andino esa agua drena superficialmente y forma las corrientes superficiales, las pequeñas quebradas que al congregarse aguas abajo conforman los ríos más grandes. Los Andes no solamente le exportan agua prístina a la Amazonía baja, sino también sedimentos que son fundamentales para toda la biogeoquímica de la Amazonía."

⁴⁴ Véase nota al pie N° 7.

⁴⁵ La COP es el órgano supremo de la CMNUCC, de ella participan principalmente las Naciones Unidas, sus organismos especializados y, las Partes, es decir, todo país miembro de la Convención.



Al tiempo que destaca la contundencia de dos de los medios de convicción adosados por los gestores de esta queja constitucional, el Boletín de AT-D correspondiente al I Trimestre de 2017 y el EICDGB⁴⁶, a partir de los cuales se avisa que la Amazonía es la región del territorio nacional con mayor número de alertas tempranas de deforestación (66,2%/ y que el país perdió, producto de la deforestación, 178.597 Has en el año 2016, lo que equivale al aumento del 44% respecto del año inmediatamente anterior, en que lo deforestado fue 124.035 Hectáreas⁴⁷.

Sin embargo, no es este excepcional remedio constitucional el mecanismo procedente para impartir las órdenes que aquí son objeto de petición, pues para tal fin obra consagrada dentro de la Ley la acción popular, medio judicial que en el caso particular refulge idóneo no solo para amparar el derecho colectivo a gozar un ambiente sano, sino también para garantizar los derechos fundamentales de los que se reclama protección.

Destáquese liminarmente, que no por el solo hecho de que una determinada situación fáctica involucre derechos de primer orden (fundamentales), resulta procedente acudir al remedio de tutela para obtener su solución; aceptar tal postura equivaldría tanto como a desconocer que el juez de cada acción, como por ejemplo, el de la que viene de nombrarse - popular-, es el primer llamado a proteger dichas garantías⁴⁸, y anótese seguidamente, que el perjuicio que en el caso particular se aduce bien puede ser prevenido y mitigado a través del mecanismo consagrado en el canon 88 Constitucional, de hecho, éste muestra mayor idoneidad para atender una situación que puede afectar, no solo a los reclamantes, sino también a todos los pobladores del territorio nacional⁴⁹.

⁴⁶ Obsérvese nota al pie N° 10.

⁴⁷ Los dos medios de convicción a que se alude encuentran el sustento de sus datos en estudios adelantados por el IDEAM, razón por la que vale recordar que éste es una institución que cuenta dentro de sus funciones las de: (i) realizar el levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país; (ii) obtener, almacenar, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información básica sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación y; (iii) realizar estudios e investigaciones sobre recursos naturales, en especial la relacionada con recursos forestales y conservación de suelos.

⁴⁸ Entre muchas otras: Corte Constitucional Sentencias T-177 de 2011 y T-662 de 2013.

⁴⁹ La Corte Suprema de Justicia, en un caso de similares contornos al que ahora ocupa la Sala, y luego de analizar la jurisprudencia constitucional en cuanto a procedibilidad de tutela cuando concurren derechos fundamentales e intereses colectivos, acotó que "es deber del juez de tutela, por vía de un ejercicio de ponderación, evaluar la connotación de los derechos en conflicto y determinar así, cuál es el instrumento procesal de los ya indicados, más idóneo para la protección del derecho." SP13863, Sent. 7/Oct./14, M.P. Dra. Patricia Salazar Cuéllar.

Si lo que se persigue es, en últimas, que las entidades convocadas por pasiva presenten un plan de acción para reducir la tasa de deforestación del Amazonas a cero en 2020, y que éste además coordine a los actores del SINA⁵⁰ para que actúen de manera articulada frente a las AT-D emitidas por el IDEAM, pronto refulge la mayor ventaja que contempla para tal fin el mecanismo a que viene aludiéndose, se concreta ésta, de una parte, en que el juez de la acción popular conserva la competencia para *"para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia"* y, más importante aún, en que éste además ostenta la facultad de *"conformar un comité para la verificación de [su] cumplimiento"*, mecanismo sobre el que la Corte Constitucional, aludiendo al concepto que sobre el particular fue rendido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado⁵¹, ha manifestado⁵²:

"Al emitir un concepto sobre el cumplimiento de las acciones populares, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sentó los lineamientos sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas en este tipo de procesos. Al respecto, determinó que la posibilidad de constituir un comité de verificación constituye un mecanismo de control para garantizar el cumplimiento de la sentencia que proveyó de mérito.

"En este orden de ideas, anotó que ante la naturaleza de los derechos colectivos, cuya protección es especial en virtud de la Constitución, *el legislador quiso asegurar la ejecución efectiva y pronta de las órdenes y condenas y al efecto contempló la posibilidad de que el juez realice todas las actividades tendientes a tal fin, directamente o acompañado de las luces de un comité, a su discreción. La función del comité de verificación es asesorar y colaborar al juez al formular propuestas para desarrollar las acciones conducentes a la garantía y protección del derecho colectivo, teniendo como finalidad la ejecución de la sentencia.*

En resumen, el comité de verificación (i) es una herramienta para la comprobación del cumplimiento de la sentencia, por parte de las autoridades o personas responsables de poner en peligro o vulnerar los derechos constitucionales colectivos, y (ii) permite garantizar el cese de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos dentro del plazo prudencial fijado por el juez. (Se resaltó)

Aspectos, los que vienen de hacerse visibles, que denotan la posibilidad que asiste al juzgador natural de adoptar medidas para ejecutar su fallo, que no para verificar solo su cumplimiento⁵³ y la posibilidad adicional de contar con personas mejor capacitadas a efectos de que le asesoren en la formulación de propuestas que lleven a la efectiva protección del derecho colectivo; de hecho, esto último muestra una ventaja adicional en términos de idoneidad, y es la que se le confiere

⁵⁰ El Sistema Nacional Ambiental es el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la puesta en marcha de los principios generales ambientales contenidos en la Ley para la **gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables**. (art. 4, Ley 99/93)

⁵¹ Concepto de 13/Ago./09, Rad. N° 1519, C.P. Dr. Flavio Augusto Rodríguez Arce.

⁵² Sentencia T – 433 de 2013, M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁵³ Esta Sala denota que una es la posibilidad que contempla la acción de tutela en cuanto a verificar, por vía de desacato, el cumplimiento del fallo y otra, bien distinta, es la que se le confiere al juez de la acción popular en cuanto a ejecutar su decisión, pues ella conlleva la posibilidad de que éste, en la medida que se le vaya ilustrando sobre los avances en el acatamiento de lo dispuesto en su fallo, adopte nuevas medidas que sirvan al propósito de materializar más prontamente y de mejor manera lo ordenado; no desconoce, tampoco, el que excepcionalmente el juez de la tutela puede modular su decisión a efectos de garantizar el goce del derecho amparado, pero tampoco obvia en que esta es posibilidad excepcional, que no ordinaria como en el medio de defensa de derechos colectivos.

ventaja



al juez del remedio ordinario para proponer - que no imponer - acciones tendientes a ejecutar su decisión, es decir, para participar de temas que atañen al fondo de la solución.

Ahora, lo hasta aquí expuesto no constituye la única razón de la subsidiariedad, sino que dos (2) motivos adicionales vienen a sumar a dicha conclusión, el primero tiene que ver con que la mayor idoneidad atrás indicada no se ve menguada por el apremio de las medidas que se reclaman a este Tribunal, ni tampoco por la necesidad de adopción de medidas 'complejas' y, el segundo, en que el perjuicio irremediable que se acusa no obra acreditado en el *sub lite*.

Si lo pretendido es que la deforestación que acaece en el Amazonas se reduzca a cero en un periodo que no pasa de tres (3) años, claro resulta que las medidas que para tal fin deben adoptarse demandan celeridad, sin embargo, iterase, ello no desdibuja la pertinencia de la acción popular, dado que el juez cuenta, acorde con lo reglado en el artículo 17 de la Ley 472 de 1998, concordante con los preceptos 229, parágrafo, y siguientes de la Ley 1437 de 2011, con la facultad de tomar, desde la admisión y en cualquier estado del proceso, las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables e irreparables o para suspender los hechos generadores de la amenaza, mismas que por demás pueden ser de orden preventivo, conservativo, anticipativo e, inclusive, de suspensión⁵⁴.

Sostener, como lo hacen los accionantes, que por las connotaciones de este asunto deben adoptarse medidas complejas que involucran a varias instituciones, no resulta indicativo, *per se*, de una imposibilidad del juez natural para disponer las órdenes que salvaguarden los derechos que pudieren vislumbrarse afectados, la eficacia que previó el constituyente para obtener la protección de intereses colectivos a través de la acción prevista en el canon 88 Superior, no puede ponerse en entredicho bajo solas afirmaciones; en realidad, deben mediar elementos que lleven a la convicción de que ello es así; bueno hubiera sido que antes de acudir a la tutela se hubiera hecho provecho de los medios de participación distintos del judicial que quedaron referidos en el acápite cuarto (4º) de estas consideraciones - p.e. el administrativo -, y que demostrado estuviera el que pese a su usanza no se obtuvo acción alguna de parte de los llamados a intervenir

⁵⁴ Cfr., Corte Suprema de Justicia, STC10843, Sent. de 13/Ago./15, M.P. Dr. Ariel Salazar Ramirez.

activamente en los asuntos relacionados con la deforestación y sus efectos en el cambio climático, no obstante, ello no se hizo así, sino que se acudió directamente a este excepcional remedio constitucional⁵⁵.

Resta ocuparse del perjuicio irremediable aducido, el cual se concreta en que el fin del conflicto armado permite la colonización de territorios *"(...) que previamente se encontraban en estado de conservación, paradójicamente, por la ocupación de la guerrillas de las FARC"* y en que dada tal circunstancia las medidas solicitadas vienen impostergables con miras a evitar una deforestación de la Amazonía que adquiera connotaciones de irreversibilidad.

Sobre el particular precisa memorar que, aún en casos donde se estructura la petición de amparo bajo supuesto de lesión a intereses colectivos en conexidad con derechos fundamentales, *"(...) la Corte Constitucional ha considerado como condición necesaria para establecer la procedencia de la acción de tutela, que el perjuicio irremediable se encuentre acreditado en el expediente, así sea en forma sumaria"* eso sí, también es obligado relieves que *"(...) la Corporación ha aclarado que el accionante puede cumplir con esta carga, mencionando al menos los hechos que le permitan al juez deducir [su] existencia [...] señal[ando] las condiciones que lo enfrentan al mismo y aport[ando] mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión"*⁵⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior es del caso anotar que la colonización a que se alude, aun cuando la experiencia lo indica como posible, no obra acreditada siquiera en forma sumaria, pues dentro del amplio material probatorio adosado no se aportó prueba alguna de la que deba inferirse que hoy por hoy los terrenos que dejaron de ocupar las FARC, hayan sido colonizados u ocupados por otras personas, menos todavía, que en caso de haberlas, éstas estén adelantando acciones que conlleven su deforestación de manera tal que revistan de la urgencia, inminencia, gravedad e impostergabilidad propias del perjuicio de ese talante. En definitiva la acción popular luce idónea y eficaz para obtener la protección que por esta vía se reclama, lo que impone la negativa del amparo deprecado.

⁵⁵ La Sala de Decisión no es ajena a que en la decisión de Tutela 622 de 2016 la Corte afirmó, frente a la problemática del río Atrato y sus afluentes, que la acción popular venía inefectiva, aduciendo como posible explicación de lo anterior el que se "requiere la adopción de medidas complejas y de articulación interinstitucional que superan los alcances normativos y prácticos..." de dicho medio judicial, mas tampoco obvia el que en ese particular asunto obraba probado que ya se habían obtenido fallos de acciones populares que, aún a pesar de su firmeza, no habían servido al propósito de conjurar la lesión de los derechos protegidos.

⁵⁶ Sentencia T - 061 de 2017, M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

En consecuencia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en Sala Civil de Decisión Especializada en Restitución de Tierras, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

RESUELVE

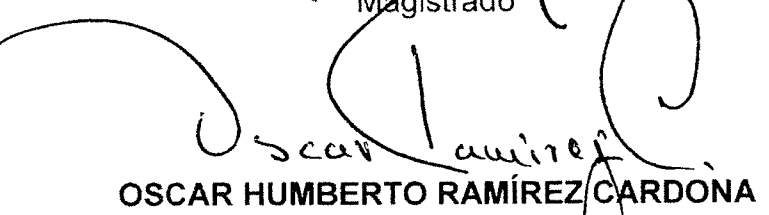
PRIMERO.- NO CONCEDER el amparo solicitado, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

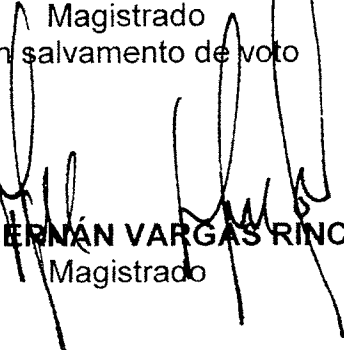
SEGUNDO.- Notificar esta decisión por el medio más expedito a los sujetos de este trámite constitucional.

TERCERO.- Si oportunamente no fuera impugnado el presente fallo, remitir el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. (Artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JORGE ELIÉCER MOYA VARGAS
Magistrado


OSCAR HUMBERTO RAMÍREZ CARDONA
Magistrado
Con salvamento de voto


JORGE HERNÁN VARGAS RINCÓN
Magistrado