397

Tribunal Administrativo de Boyacá
Sala de Decisión No 3
Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz

Tunja, febrero trece (13) de dos mil veinte (2020)

***Demandante**: Andrés Felipe Navas Arias*
***Demandado**: Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales*
***Expediente:** 15001 2333 000 2019 00204 00*
***Medio de control**: Protección de los Derechos e Intereses Colectivos*

Procede la Sala a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

***1.1. Demanda.** (fl. 1 a 13 y 118 a 125)[1]. En ejercicio del medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos, Andrés Felipe Navas Arias, solicitó que se ordene a la entidad accionada:*

i) Levantar la prohibición de acceder a las nieves de la Sierra Nevada del Cocuy y acampar en las zonas de camping que en su momento fueron definidas,

ii) Modificar, conforme a los postulados anteriores, los horarios de ingreso y salida del Parque Nacional Natural del Cocuy y,

iii) Garantizar a todos los ciudadanos el libre y seguro tránsito por las vías públicas que comunican a los Municipios de Cocuy y Guicán con los ingresos al Parque Nacional Natural Nevado del Cocuy y de allí a la Sierra Nevada del Cocuy.

La parte actora adujo como fundamentos fácticos relevantes, en síntesis, los siguientes:

- *Relató que el Parque Nacional Natural El Cocuy fue creado mediante Acuerdo No. 0017 del 2 de mayo de 1977, expedido por el Ministerio de Agricultura; tiene una extensión de 306.000 ha (3.060 km²); está ubicado al centro-oriente*

[1] *La demanda fue inadmitida mediante auto de 23 de abril de 2019 (fl. 111 a 116)*

del país, en límites entre los Departamentos de Boyacá y Arauca cuyo territorio se ubica dentro de las jurisdicciones municipales de Chita, El Cocuy, Güicán, El Espino, Chiscas y Cubará en Boyacá, Sácama en Casanare y, Tame y Fortul en Arauca.

- *Anotó que el parque se traslapa con el Resguardo Unido U'wa de las comunidades de Bachira, Róyota y Sínsiga en Boyacá, agrupados en la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildo U'was (ASOU'WAS); así mismo, con los resguardos de Angosturas, Valles del Sol, Civariza y Laguna Tranquila en Arauca, agrupados en la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca (ASCATIDAR), según consignó la Resolución No. 118 del 6 de abril de 2017, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales.*

- *Aseguró que desde el año 2007, esa Unidad Administrativa Especial expidió la Resolución 041, que adoptó el Plan de Manejo del Parque Nacional Natural El Cocuy; dentro de sus regulaciones contempló la zonificación para determinar usos permitidos (preservación e investigación, educación y cultura, restauración activa, recreación, caminatas guiadas, transporte de visitantes a caballo, escalada en nieve y roca, pesca deportiva en algunas lagunas, uso de senderos, habilitación para puestos de control, señalizaciones, zonas de camping, entre otras).*

- *Aclaró que mediante la Resolución 288 del 11 de septiembre de 2013, esa entidad reformó dicho Plan e institucionalizó: a) tres rutas de acceso: (i) sector Ritakuwas, (ii) sector La Esperanza y (iii) sector Lagunillas; b) horarios de entrada y salida y cupo máximo de visitantes; c) prohibición de cabalgas y pesca deportiva y, d) cierre de la ruta "La Vuelta a la Sierra" hasta tanto no se agotara el mecanismo de consulta previa, el cual a la fecha no se ha surtido. Finalmente agregó que en ambos actos administrativos hubo reivindicación de los derechos territoriales y ancestrales de las comunidades U'wa en la región.*

- *Manifestó que en el Parque Nacional Natural El Cocuy se encuentra la Sierra Nevada del Cocuy, formación montañosa localizada sobre el norte de la cordillera Oriental en el Departamento de Boyacá y tiene el glaciar más grande de Colombia, el cual se ha venido derritiendo con el paso de los años, debido al calentamiento global.*

- *Señaló que la zona de la Sierra Nevada del Cocuy se consolidó en un importante polo de desarrollo turístico de los habitantes de los Municipios de El Cocuy, Guicán, Panqueba, El Espino, Guacamayas, San Mateo, La Uvita, Boavita y Soatá ubicados en la ruta que lleva a los nevados; aquellos hicieron de dicha actividad su forma de vida, crearon operadores turísticos, igualmente, la cátedra de "Guías de Montaña" para centros educativos de la región.*

- *Narró que, a finales del mes de febrero de 2016, un grupo de montañistas que se encontraban en la Sierra Nevada del Cocuy, simuló jugar un partido de futbol en la nieve de la zona glaciar del Pico o Montaña El Cóncavo, con el propósito de solidarizarse con el programa Teletón; este hecho no duró más de 35 segundos, fue registrada en video y publicada en la red social Youtube el día 29 de febrero de ese año*[2].

- *Dijo que, debido a ese acontecimiento y su difusión, un grupo de lugareños de la Sierra Nevada de los Municipios de Cocuy y Guicán rompieron y bloquearon las vías públicas carreteables y de acceso hacía la Sierra habilitadas y definidas por la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, hechos que igualmente quedaron registrados en video*[3] *y que pese a constituir delito, las autoridades no iniciaron investigación alguna.*

- *Agregó que a aquellos bloqueos se sumaron miembros de la comunidad U'wa, quienes adujeron que la realización de actividades como el aludido partido de futbol generaba irrespeto a un lugar ancestralmente sagrado y un deterioro al medio ambiente; estas manifestaciones también quedaron grabadas en video.*

- *Arguyó que luego de esos hechos, los lugareños constituyeron puntos y turnos de vigilancia con miras a controlar y limitar el acceso y la circulación por las vías públicas que habían afectado y bloqueado y que eran de acceso a la Sierra Nevada; frente a tal actuación, las autoridades tampoco tomaron medida alguna.*

---

[2] *En el link: https://www.youtube.com/watch?v=ob-bWfF5qKO.*
[3] *https://www.youtube.com/watch?v=CSeeCkzaWo0&feature=youtu.be.*

- *Afirmó que las anteriores situaciones fueron ampliamente difundidas por los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos a nivel nacional y dieron lugar a que las autoridades instalaran mesas de trabajo con los campesinos y la comunidad, cuyo resultado fue el cierre total del ingreso a la Sierra Nevada del Cocuy por parte de la entidad accionada en cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución No. 401 del 29 de julio del 2016.*

- *Sostuvo que, aproximadamente, un año después de la expedición de ese acto administrativo, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales profirió la Resolución 118 del 6 de abril de 2017, mediante la cual dispuso la reapertura del parque, situación que no se ajustó a la realidad, dado que se impusieron nuevas limitantes así: i) prohibió el acceso a la nieve y la realización de actividades de camping en detrimento de las actividades desplegadas por los montañistas y, ii) estableció horarios de entrada y salida diaria y el acceso a determinados senderos permitidos los cuales, ciertamente, son de difícil acceso al demandar una alta exigencia física. Agregó que todas esas limitantes se debieron a los condicionamientos que los transgresores del orden le impusieron a la entidad accionada.*

- *Adujo que según información dada por la Directora de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales a un medio de comunicación escrito del nivel nacional[4], los condicionamientos de la reapertura eran provisionales mientras se emitían los resultados del estudio de impacto socio-ambiental, que el impacto causado por los turistas no era grave y que los condicionamientos atendían a las exigencias de los pueblos U´wa para no llegar al cierre total del parque.*

- *Manifestó que el uso y disfrute de la Sierra Nevada del Cocuy está limitado por la arbitraria acción de los particulares y la ineficiencia del Estado en la protección del espacio público.*

Con fundamento en los hechos expuestos adujo que resultan transgredidos los siguientes derechos colectivos: i) el goce de un ambiente sano, ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) la defensa del patrimonio público y iv) la seguridad pública. Igualmente, "otros derechos e intereses colectivos definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de

---

[4] Refirió la Revista Semana, publicación del 8 de abril de 2017.

Derecho Internacional: A la libertad de locomoción: interés colectivo que funge como derecho fundamental y Al ejercicio del deporte – derecho individual o colectivo" (fl. 125).

Paso seguido recordó el contenido de los artículos 24, 82, 52 de la Constitución Política y el artículo 14 de la Ley 388 de 1997 y, finalmente señaló que pretende la "protección de la integridad del espacio público" y "su destinación al uso común" en la Sierra Nevada del Cocuy que se ubica en el Parque Nacional Natural del Cocuy, en atención a que en la actualidad tanto el tránsito, como el uso y el goce del mismo está restringido a áreas aledañas o cercanas a la nieve y para específicas y determinadas actividades; caminar por la nieve o acampar, sus mayores atractivos, están prohibidos (fl. 2).

1.1. Admisión de la demanda

Mediante auto del 20 de marzo de 2019, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la falta de competencia territorial de esa Corporación para conocer del presente asunto y ordenó su remisión a este Tribunal (fl. 106).

El expediente se sometió a reparto el 8 de abril de esa anualidad, correspondiéndole al Despacho No. 5 (fl. 109) que, en proveído del 23 de abril de 2019, inadmitió la demanda (fl. 111); una vez subsanada (fls. 118-125), fue admitida el 9 de mayo siguiente (fls. 134-137) determinándose como entidad accionada, únicamente, a la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales a la cual se le notificó la demanda el 13 de mayo de 2019, de igual forma, en esa data se le notificó al Ministerio Público (fl. 139 141). El aviso a la comunidad se surtió el 19 de mayo de 2019 (fl. 183-184)

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1. Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales (fl. 143-150 y 166-180)[5]

Se opuso a las pretensiones de la demanda, en tanto que no vulneró derecho colectivo alguno.

---

[5] El 27 de mayo de 2019, se radicaron dos escritos de contestación a la demanda. En audiencia de pacto de cumplimiento se precisó que dicha contestación se hizo en término (fls. 215 vto). En este acápite se sintetizará los argumentos planteados en los dos memoriales.

Sobre la pretensión relativa a levantar la prohibición para acceder a las nieves de la Sierra Nevada del Cocuy, aclaró que es su deber legal proteger y administrar las áreas protegidas de carácter nacional; que, en la órbita de esta competencia, realizó, de una parte, monitoreo acerca de los impactos que genera la actividad ecoturística por los tres senderos autorizados, para así emitir la reglamentación respectiva, y de otra, adelantó una mesa intercultural con la participación de los representantes indígenas asociados en ASOU´WA y líderes campesinos locales junto con las instituciones estatales, en la cual se llegó a acuerdos con el fin de proteger los ecosistemas que brindan los servicios ambientales a la región y que están presentes en el Parque Nacional Natural El Cocuy.

Agregó que mediante Resolución No. 473 del 30 de marzo de 2017, se creó dicha mesa intercultural que facilitó la interacción con las autoridades indígenas UWA (fl. 145); como resultado de aquella, esa Unidad Administrativa Especial expidió la ***Resolución No. 0118 del 6 de abril de 2017*** *que levantó la medida de cierre temporal impuesta mediante Resolución No. 401 del 29 de julio de 2016 y dictó la reglamentación temporal y parcial para el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy, acto administrativo que se encuentra vigente (fl. 143 vto); en el ítem 10.2 del anexo de la aludida Resolución No. 0118 estableció como prohibición a los visitantes, el ingreso al glaciar y resaltó que este acto administrativo tiene carácter transitoria, hasta tanto se desarrolle el estudio de impacto que diagnostique el estado actual de los ecosistemas donde se desarrollan las actividades asociadas al ecoturismo (fl. 143 vto).*

Explicó que ese estudio se realizará en dos fases: i) una biofísica que ya fue surtida en convenio con la UPTC, documento final entregado en el mes de diciembre de 2018 y ii) otra a cargo de la Gobernación de Boyacá para realizar gestiones con COLCIENCIAS a fin de llevar a cabo trabajo con las comunidades indígenas, campesinos, instituciones y prestadores de servicios ecoturísticos (fl. 143 vto), en consecuencia, "hasta tanto no se cuente con el estudio de impacto ambiental concluido en sus dos fases, se mantendrá la reglamentación tal como se encuentra estipulada en el acto administrativo (Resolución 0118 del 6 de abril de 2017)" (fl. 143 vto)

Respecto a la pretensión de levantar la prohibición de acampar en las zonas de camping que, en su momento, fueron definidas por Parques Nacionales Naturales de la Sierra, indicó que tal prohibición se encuentra establecida en la Resolución 0118 del 6 de abril de 2017, ítem 10.2., numeral I. Dijo que ello encuentra justificación

porque su ejecución exige pernoctar por varios días al interior del área protegida lo cual genera mayor impacto, ya que el visitante tiene que preparar sus alimentos, hacer su aseo personal y necesidades fisiológicas y realizar lavado de utensilios.

Y respecto a la pretensión referente a que se modifiquen los horarios de ingreso y salida a la Sierra Nevada de El Cocuy, explicó que efectivamente el artículo 3 de la Resolución No. 0118 de 2017, autoriza el ingreso a los senderos en determinados horarios: 5 a.m. a 9.am y que el descenso desde el borde de nieve deberá iniciarse a más tardar a la 1 p.m. para que a las 6 p.m. no permanezca visitante o guía alguno dentro del área protegida, prohibiéndose, como se indicó, pernoctar o acampar dentro del parque (fl. 144)

Hechas las anteriores precisiones, recordó que al abrigo de la Carta Política, se impone a las autoridades el respeto a la diversidad cultural y la protección del medio ambiente; así mismo, que la política de participación social para la conservación de parques nacionales procura, entre otros fines, coordinar acciones entre la autoridad de los grupos étnicos y esa entidad como mecanismo para la conservación de la biodiversidad de las áreas protegidas y la preservación étnica y cultural (fl. 144).

Agregó que conforme con el artículo 332 del Código de Recursos Naturales Renovables, las actividades permitidas al interior de las áreas del Sistema son de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control; las actividades compatibles se pueden realizar siempre y cuando no sean causa de alteraciones significativas del ambiente y que, el listado de las actividades y conductas prohibidas se encuentra en el artículo 336 ibídem, así como en el D.R. 622 de 1978 (fl. 144)

Frente a los hechos de la demanda aclaró que tuvo conocimiento que un grupo de personas jugaron un partido de futbol en el glaciar; pese a las vías de hecho realizadas por las comunidades, esa entidad no tomó medida alguna dado que no fue afectada ni la integridad física de sus funcionarios, ni la infraestructura del parque; los bloqueos llevados a cabo por los lugareños, según narra el líbelo introductorio, sucedieron fuera del área protegida del Parque; y, que, la actividad ecoturística es fundamental para el desarrollo de la región cercana al Parque Natural que, en el año 2015 tuvo una afluencia aproximada de 19.239 visitantes (fl. 166). De igual modo que: i) el plan de manejo vigente del área protegida data de 2007 y fue aprobado mediante Resolución 041 de ese año; ii) a partir de esta fecha la intención del parque es construir un instrumento de planificación con la participación de las

comunidades indígenas de la Etnia U'WA, toda vez que casi el 49% del área protegida se encuentra en traslape con cinco (5) resguardos indígenas, iii) la reglamentación actual para desarrollar la actividad ecoturística del Parque Nacional Natural El Cocuy se encuentra en la aludida Resolución 0118 del 6 de abril de 2017, con las limitaciones que cuestiona el actor, y que iv) aquellas comunidades reclaman derechos sobre sus territorios ancestrales más allá de los resguardos (fl. 144 vto, 167).

Así mismo, que el cierre transitorio del parque tuvo como finalidad generar la protección de los ecosistemas y del área protegida, dada la afectación por: i) el aumento desmesurado de visitantes, ii) la forma irresponsable en que se estaba realizando el ecoturismo y iii) la protección de las comunidades indígenas y sus territorios ancestrales (fl. 145)

Precisó que, los resultados del estudio de impacto ambiental en el marco del convenio que se suscribió con la UPTC demostraron que los ecosistemas se encuentran en buen estado de conservación y es notoria le recuperación; en su condición de administradora del Parque Nacional no es su obligación otorgar permiso para ingresar a todas sus áreas y goza de la potestad para conceder o negar el ingreso; ninguna ley le impone la obligación para permitir el ingreso incondicional de visitantes o turistas, máxime cuando se trata de áreas de especial importancia ecológica que, por su riqueza natural demandan un tratamiento especial (fl. 146).

Que las estadísticas de visitantes desvirtúan lo señalado por el demandante en cuanto a la afectación de la actividad ecoturística en la región, actividad que se viene desarrollando sin contratiempos desde el 6 de abril de 2017.

Propuso como excepción la que denominó:

- *Cumplimiento del mandato legal de Parques Nacionales Naturales de Colombia como administrador de las áreas protegidas e inexistencia de violación de derechos colectivos. Al efecto, aseguró que no está en la obligación de abrir el Parque Nacional Natural del Cocuy conforme lo demanda el actor, en atención a lo previsto en el artículo 332 del Decreto 2811 de 1974 y lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-746 de 2012, que precisó las actividades que se pueden realizar en los parques nacionales naturales, de manera que ejerció sus competencias en el marco de la legalidad, actualmente establecidas en el Decreto 1076 de 2015.*

Explicó que mediante Resolución No. 401 de 2016, tomó la determinación unilateral de cierre temporal del Parque Nacional Natural El Cocuy, por cuanto el día 27 de julio de 2016 tuvo lugar en el Municipio de Cubará una reunión de delegados del Estado colombiano y autoridades del pueblo indígena U´wa en la cual se llegó a acuerdos, entre ellos, que se suspendería la actividad ecoturística en el área protegida, hasta tanto se desarrollara un estudio y evaluación conjunta de impactos que diagnostique el estado actual de los ecosistemas en los cuales están permitidas tal actividad, y con base en el cual se tomarían medidas de manejo conjuntas para controlar y mitigar los impactos ambientales de la actividad ecoturística (fl. 148 vto)

Igualmente, y en concordancia con lo anterior, se definió el establecimiento de una Mesa de Concertación entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y el pueblo U´wa, para el manejo del área traslapada, lo cual incluyó dichas actividades (fl. 148 vto)

Así mismo, en Resolución No. 118 de 2017, esa entidad tomó la determinación de abrir parcialmente el Parque limitando la caminata en 3 senderos ecológicos, se impuso un horario de entrada y salida del parque y se prohibió el uso del camping para pernoctar, todo ello en desarrollo del Acuerdo establecido en la Resolución 406 de 2016, la cual tuvo lugar en reuniones del 17, 18 y 26 de septiembre de 2016 en el Municipio de Cubará, para la presentación y revisión de los términos de referencia del estudio que mediría el impacto de las actividades ecoturísticas en el Parque Nacional Natural El Cocuy (fl. 148 vto).

Y que, como resultado de las reuniones adelantadas el 15 y 28 de marzo de 2017, entre el Gobierno Nacional y el Pueblo indígena U´wa, el 2 de abril siguiente, se reunieron el Presidente de AsoU´wa, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Viceministro de Participación e Igualdad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Gobernador de Boyacá y, se suscribió un Acta de Acuerdo en la que pactaron levantar la medida impuesta en la Resolución 401 de 2016, para posibilitar "de manera temporal, parcial y estrechamente relacionada con el desarrollo del estudio, el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo al Parque, realizándose a los seis (6) meses el seguimiento a la evaluación de la implementación del estudio de impacto ambiental en la mesa de diálogo intercultural, de acuerdo con la reglamentación definida para el desarrollo de dichas actividades, para lo cual Parques Nacionales Naturales expedirá el acto administrativa correspondiente" (fl. 149), estudio que *diagnosticaría el estado actual de los ecosistemas donde se desarrollan actividades*

asociadas al ecoturismo con base en el cual se tomarían las correspondientes medidas de manejo para controlar y mitigar los impactos identificados.

***1.3. Alegaciones finales**. Finalizada la etapa probatoria, mediante auto de 4 de diciembre de 2019, se corrió traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días, según lo dispone el artículo 33 de la Ley 472 de 1998. Las partes e intervinientes, se pronunciaron oportunamente[6] así:*

***1.3.1. Accionante (fls. 384-392)** Consideró que la entidad demandada sólo impone limitaciones para el acceso a los Parques Nacionales Naturales y olvida que la naturaleza es para el disfrute del ser humano, quien debe adecuarse a su cuidado y manejo y que no es posible dar prevalencia a los intereses "mezquinos" de las comunidades indígenas y terratenientes, promotores de tales prohibiciones.*

Consideró que el reto que se le impone a la entidad demandada es impartir pedagogía para que las personas que accedan a los parques nacionales naturales logren su cuidado y, que la protección de estos bienes no se logra con su cierre.

Adujo que conforme con el estudio adelantado por la UPTC que reposa en el plenario, es posible advertir que existen otras actividades de gran impacto que sí generan menoscabo al entorno del Parque Natural como la ganadería, agricultura, potrería, entre otras, no así las actividades ecoturísticas, como se motivó en el acto administrativo que dispuso el cierre en el año 2016, decisión que ubica esta actividad como el "chivo expiatorio".

Llamó la atención en que, desde la contestación de la demanda, la entidad accionada aceptó su responsabilidad en torno a los hechos de violencia que precedieron a la expedición de los actos administrativos que restringieron el acceso al parque, así mismo, su intención de proteger a las comunidades indígenas, sin influencia alguna en los senderos, glaciales y páramos, zonas que resultaron precisamente restringidas en su acceso.

Agregó que las motivaciones de los actos administrativos carecen de sustento y las pruebas que reposan en el plenario, así lo confirman, tal como se planteó desde la demanda; que la entidad no probó que sus decisiones se ajustaban a la ley y el testimonio recaudado no desvirtúa tal conclusión.

---

[6] *El término venció el 12 de diciembre de 2019*

Por último, resaltó que los glaciales se derriten por el calentamiento global cuya causa es de origen mundial, no por la actividad de los montañistas -actividad que el actor desarrolla- y, aclaró, que esta acción popular no demanda la apertura del Parque Natural El Cocuy sin condicionamiento alguno, sino que se permita el acceso a la nieve y a los lugares de acampada y, consecuencialmente, se modifiquen los horarios de entrada y salida, garantizando los derechos colectivos invocados; que debe ordenársele a la demanda "que trabaje en EDUCACION y que tire por la ventana la palabra prohibir"

1.3.2. María Cristina Ferrucho, coadyuvante de la parte actora (fl. 376)[7]. *En sus alegaciones, solicitó que se acceda a las pretensiones de la demanda. Sobre el particular dijo que no existen pruebas que soporten los argumentos defensivos de la entidad demandada y lo que está busca es "parques sin gente"; agregó que se encuentra probado que el acceso de los montañistas no genera un impacto ambiental en la zona del parque y que en tal condición lo que pretende es disfrutarlo más que dañarlo.*

1.3.3. Parques Nacionales Naturales de Colombia (fl. 371- 374): *Reiteró los argumentos defensivos expuestos en la contestación de la demanda y dijo que a partir del testimonio de Octavio Eraso, Jefe del Parque Nacional Natural El Cocuy, es posible corroborar que la actuación de esa entidad no vulneró ningún derecho colectivo sino que permite entender las razones que la llevaron al cierre y las limitaciones para su disfrute, todo lo cual se sustenta en el cumplimiento de fines constitucionales y legales relativos a la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.*

Agregó, que acceder a las pretensiones de la demanda conllevaría a acabar con el área protegida, los ecosistemas existentes y el glacial, máxime con el cambio climático que los afecta seriamente.

Señaló que los accionantes no demostraron la transgresión de los derechos colectivos; que el parque "tiene unas características que tienen que ser conservadas y el ecoturismo deberá realizarse de manera respetuosa y sostenible en la forma como lo ha establecido la entidad"; que el partido de fútbol a que refieren los accionantes como origen de su cierre, sólo fue una de las causas que condujeron a tomar medidas para protegerlo.

---

[7] *Escrito en el que solicitó reconocimiento de coadyuvancia se encuentra visible a folio 361 a 362*

1.3.4. Ministerio Público (fl. 377 a 383): *En su concepto, la Procuraduría 45 Judicial II para Asuntos Administrativos, señaló que deben negarse las pretensiones de la demanda.*

En primer lugar, indicó que se encuentran reunidos los presupuestos de la acción popular, en tanto: i) el actor popular invoca la protección de los derechos e intereses colectivos consagrados legalmente, respecto de la limitación del acceso al Parque Nacional Natural del Cocuy, ii) dicha acción buscaría evitar el daño contingente que pudiera ocasionarse a los derechos invocados y iii) el actor está legitimado para emprender la presente acción.

En segundo término, para el caso concreto, sostuvo que en atención a las pruebas obrantes en el plenario, los mandatos constitucionales y de carácter legal como la Ley 99 de 1993, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, el Decreto 1076 de 2015, la jurisprudencia del Consejo de Estado y la sentencia C-746 de 2012 de la Corte Constitucional: i) pesa en las autoridades estatales y en los particulares la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y prevenir y controlar los factores de su deterioro, ii) los parques nacionales configuran un tipo específico de reserva ecológica, la cual a su vez está constituida por diferentes áreas que tienen diversas destinaciones, entre las cuales está la reserva natural, área natural única, santuario de flora y santuario de fauna, iii) el Sistema de Parques Nacionales Naturales tiene un valor excepcional, sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección cuya administración y protección corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial, a Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Y que las decisiones que expidió esta entidad contenidas en la Resolución No. 401 de 2016, por la cual prohibió el ingreso temporal de visitantes, prestadores de servicios turísticos y personas no autorizadas al Parque Natural El Cocuy y la Resolución No. 118 del 6 de abril de 2017 que reguló, entre otros asuntos, la reglamentación temporal y parcial para el ingreso, así como, la caminata por tres senderos ecológicos, el horario de ascenso y descenso y la prohibición de pernoctar, estuvieron basadas en acuerdos y estudios que les sirven de sustento y que se ajustan a las funciones y finalidades encomendadas a la entidad demandada en la normatividad en cita.

Sostuvo que tales decisiones fueron adoptadas con el fin de proteger el derecho al ambiente sano y el equilibrio ecológico, derechos de carácter colectivo que priman

sobre otros, incluso de carácter colectivo, como el uso al espacio público, con el fin de preservar bienes preciados para la humanidad como el agua, el oxígeno y otros de mayor valor que, por lo mismo, representan el interés general; que los derechos invocados por el actor pueden ser limitados lo cual, efectivamente, hizo Parques Nacionales Naturales de forma razonable, sin que hubiera sido de manera absoluta y total, sino dentro de límites justificados constitucional e institucionalmente.

II. CONSIDERACIONES

De conformidad con el libelo introductorio, el problema jurídico, se centra en determinar si Parques Nacionales Naturales de Colombia vulneró los derechos colectivos a i) el goce de un ambiente sano, ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) la defensa del patrimonio público y iv) la seguridad pública, en razón a las restricciones que impuso mediante acto administrativo, para el ingreso, goce y permanencia en el Parque Nacional Natural El Cocuy, consistente en, de una parte, prohibir el acceso a la nieve y la realización de actividades de camping y, de otra, establecer horarios de entrada y salida diaria y acceso a determinados senderos.

2.1. De la acción popular

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

> *"Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella"*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

> *"Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*
>
> *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."*

A su vez, el artículo 144 del CPACA, contempló que cuando la vulneración o amenaza del interés o derecho colectivo provenga de una entidad pública, podrá demandarse su protección inclusive cuando la conducta vulnerante provenga de un acto administrativo o contrato, sin que, en uno u otro evento, pueda el juez anularlos, sin perjuicio de la adopción de las medias que considere necesarias.

Sobre el particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo con ponencia del consejero William Hernández Gómez en sentencia proferida el ***13 de febrero de 2018*** *en el proceso radicado bajo el N° 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) promovido por Antonio José Rengifo contra el Ministerio de Defensa Nacional y otros, expuso:*

> *"38. Si bien la acción popular está concebida en el texto constitucional bajo la óptica del modelo del Estado Social de Derecho, conforme al cual, se busca la protección ya no solo de los derechos individuales (derechos de libertad), sino de valores superiores y del interés general, de los cuales el juez de la acción popular debe ser garante y velar por la tutela judicial efectiva[8] esta no fue instituida para sustituir las finalidades y competencias previstas en otras acciones judiciales ordinarias.*
>
> *39. En efecto, la Ley 472 de 1998 definió en el artículo 2° que el propósito de la referida acción es: «[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible [...]». A su vez, los artículos 9° y 15° ib. contemplan la posibilidad de que en este tipo de acciones, directa o indirectamente se controviertan actos administrativos, por ser estos una de las principales manifestaciones del ejercicio de la función administrativa o forma de expresión de las autoridades públicas.*
>
> *(...)*
>
> *El artículo 10.° ib., dispensa al actor de la acción popular de interponer previamente los recursos ante la administración pública, como requisito para presentar la demanda, lo cual se justifica porque el estudio del acto administrativo que se realiza en la acción popular, no se circunscribe a un juicio racional de legalidad, bajo la óptica exclusiva de las causales de nulidad del acto administrativo, esto es, el análisis de la posible infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.*
>
> *45. En las acciones populares, además de los juicios de racionalidad legal, en varias oportunidades son más pertinentes los juicios de razonabilidad o ponderación de principios jurídicos en colisión, lo cual implica una visión*

---

[8] *En ese sentido, es importante resaltar que los derechos e intereses colectivos gozan de protección en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (art. 15) y que la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe sobre ellos el principio de desarrollo progresivo a fin de lograr su plena efectividad (art. 26)*

> *más amplia del juez, tanto en el análisis, como en las órdenes que deba proferir en la sentencia para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agresión, o restituir las cosas al estado anterior cuando fuere posible.*
>
> *(...)*
>
> *56. Conforme a lo expuesto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unifica el criterio interpretativo así: En las acciones populares el juez no tiene la facultad de anular los actos administrativos, pero sí podrá adoptar las medidas materiales que salvaguarden el derecho o interés colectivo afectado con el acto administrativo que sea la causa de la amenaza, vulneración o el agravio de derechos e intereses colectivos; para el efecto, tendrá múltiples alternativas al momento de proferir órdenes de hacer o no hacer que considere pertinentes, de conformidad con el caso concreto." (Resaltado fuera de texto original)*

En esa oportunidad, la Alta Corporación además consideró que el juez de la acción popular debe: i) decidir el asunto teniendo en cuenta los principios consagrados en normas constitucionales, convencionales o legales que expresen valores superiores que orientan la función pública y administrativa; ii) constatar la efectiva vulneración o agravio, daño contingente o amenaza de uno varios derechos o intereses colectivos; e iii) identificar la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares causantes de aquella.

En este estado del estudio, es pertinente recordar que, corresponde al juez, una vez conocidos los hechos, determinar cuáles de aquéllos dan lugar a la protección luego de lo probado en el proceso, comoquiera que, en estos casos, opera plenamente el principio iura novit curia en armonía con lo previsto en el artículo 5º de la Ley 472 de 1998, según el cual el trámite de las acciones populares se desarrollará con fundamento en la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, con un deber de impulso oficioso y su trámite preferente.

De manera que, es no solamente facultad, sino obligación del juez constitucional, integrar en su decisión derechos colectivos que, aunque no hayan sido incluidos en la demanda, a su juicio resultan vulnerados.

2.2. De los derechos colectivos invocados en la demanda

Para resolver el problema jurídico planteado con la acción popular, a continuación, la Sala se referirá de forma sucinta, a los derechos que, de conformidad con el libelo introductorio, se encuentran involucrados, a saber: i) medio ambiente sano; ii) el goce

del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) la defensa del patrimonio público y iv) la seguridad pública.

2.2.1. Del derecho al goce de un ambiente sano

El artículo 79 de la Constitución Política, establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un medio ambiente sano. A su vez, jurisprudencialmente[9]*, se le ha considerado como un* ***principio*** *que irradia el ordenamiento jurídico y una* ***obligación*** *a cargo del Estado de proteger las riquezas naturales y de los particulares, según el literal 8° del artículo 95 constitucional*[10]*.*

La Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia, de 28 de marzo de 2014, dentro del expediente 25000-23-27-000-2001-90479-01[11]*, siendo ponente el Consejero Doctor Marco Antonio Velilla Moreno, señaló como noción de medio ambiente lo siguiente:*

> *"El medio ambiente ha conducido en la actualidad a una reflexión interdisciplinaria que lo concibe como el conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive. Esta acepción que aparece en principio como muy general, merece ser precisada y complementada con otras que son vecinas, como ecología, naturaleza, calidad de vida, contexto de vida, y patrimonio... se acoge el concepto según el cual el medio ambiente, en su connotación como derecho se refiere a las interacciones y relaciones de los seres vivientes (incluido el hombre) entre ellos, y con su entorno.*
>
> *Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.*
>
> *En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar)... el derecho al*

---

[9] *Ver entre otras, sentencia C-048 de 2018 M.P. Cristina Pardo Schlesinger*
[10] *Artículo 95. (...) Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes:*
(...)
8° Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.
[11] *Expedientes acumulados 54001-23-31-004-2000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343, relativos a la contaminación del Río Bogotá.*

> *ambiente sano, de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial citado, es un derecho de rango constitucional, de carácter fundamental, del cual somos todos titulares y del que, además, tenemos la obligación de contribuir para su preservación, mediante la participación en la toma de decisiones ambientales y el ejercicio de acciones públicas y otras garantías individuales, entre otros.*
>
> *Del mismo modo, corresponde al Estado, la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, para lo cual deberá ejercer las funciones de control y vigilancia de las actividades económicas que puedan afectarlo, pero permitiendo su desarrollo sostenible, y garantizando, además, el correcto manejo y aprovechamiento de los recursos naturales." (Subrayas de la Sala).*

En pronunciamiento más reciente[12] esa Sección del Alto Tribunal indicó que:

> *"[...] El ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a "**aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas**, la protección de la diversidad biológica y cultural, **el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural**"[13]. [...] Por ello, "**la protección de estos aspectos ambientales consagrados en la Constitución, se realiza en estricto sensu mediante el mecanismo de las acciones populares, en virtud del artículo 88 de la Carta, que al haber sido estructuradas en la ley 472 de** 1998, son la vía judicial acertada para proteger los derechos colectivos relacionados con el espacio público, la seguridad, la salubridad y el medio ambiente"[14] [15].*
>
> *"[...] **la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social**, que **al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad** y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos" [16] (Artículo 366 C.P.)" [...]"[17].*
>
> *"**La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho** [...]".[18]*

Concluye la Sala que este derecho colectivo resulta relevante en el ordenamiento jurídico colombiano dadas las múltiples connotaciones que, jurisprudencialmente, se han puesto de presente como **derecho fundamental, derecho - deber, objetivo social y deber del Estado**, todo ello en tanto guarda estrecha relación con la

---

[12] *Consejo De Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Sentencia, del catorce (14) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00265-01(AP).*
[13] *T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.*
[14] *T-863A/99 M.P Alejandro Martínez Caballero.*
[15] *Aparte citado en la sentencia T-707/12, Referencia: expediente T-3.056.570. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, DC., once (11) de septiembre de dos mil doce (2012).*
[16] *Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.*
[17] *Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001. Referencia: expediente LAT-191. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., 28 de junio de 2001.*
[18] *Consultar, entre otras, las Sentencias T411/92 y T-046/99.*

posibilidad de brindar al ser humano condiciones de subsistencia propias y dentro de la colectividad y pesa sobre el Estado una obligación para su protección, máxime cuando los avances implementados por el ser humano pueden representar riesgo y vulneración.

2.2.2. El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público

El concepto legal de espacio público está previsto en el artículo 5 de la Ley 9 de 1989, en virtud del cual se integran a tal noción los bienes ***según su propiedad y destinación****:*

> *"Entiéndese por Espacio Público el conjunto de* ***inmuebles públicos*** *y los elementos arquitectónicos y naturales de los* ***inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación****, a la satisfacción de necesidades urbanas* ***colectivas*** *que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.*
>
> *Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo. – negrilla y subraya del Tribunal -*

Conforme a esta norma, no sólo los bienes de uso público – calles, plazas, parques, etc. de propiedad nacional, integran el espacio público, sino que también lo hacen los bienes de propiedad privada que por destinación, uso o afectación sirven a la comunidad de forma que trascienden el interés individual.

La Nación *ejerce dominio o es propietaria, del territorio nacional, de los bienes fiscales y los bienes de uso público.*

a) El territorio nacional es el conjunto de bienes que integran los límites geográficos de la soberanía de la Nación colombiana y está integrado por el subsuelo, la

plataforma continental, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria y ***los recursos naturales no renovables****, entre otros. (Art. 101, 102 y 332 C.N.).*

b) Los bienes fiscales, son aquellos destinados al funcionamiento de la estructura orgánica del Estado, de tal forma que su uso no pertenece a todos los habitantes (Art. 674 C.C.)

c) Los bienes de uso público son de propiedad de la Nación y por tanto son usados por todos, como las calles, ríos, parques, plazas, etc. es decir, son bienes de beneficio y uso general (art. 674, 677 y 678 del C.C.)

Los bienes de propiedad de la Nación, destinados al uso público, son por esencia: las calles, plazas, playas, ríos, parques, etc. Se predica de tales bienes que son dados al conglomerado para el tránsito, la recreación, el encuentro y en general ***para el disfrute de todos*** *en la vida social. En este tipo de bienes no están incluidos algunos elementos del territorio nacional (directamente) y tampoco los bienes fiscales, por regla general.*

Estos bienes de propiedad y uso público, tienen ***atributos*** *derivados del principio de soberanía y de comunidad, que les da calidades especiales, como por ejemplo, que están fuera del comercio, es decir, no pueden ser transferidos (****inalienables****), capturados (****inembargables****) o adquiridos por particulares por prescripción (****imprescriptibles****). De igual forma, estos bienes gozan de la especial protección del Estado para su mantenimiento, conservación y sobre todo para evitar las perturbaciones o afectaciones que impidan su pleno disfrute en cabeza de todos los habitantes (Art. 63 y 82 C.N.).*

Por contraposición, los bienes de dominio particular, serán privados en tanto su uso está dedicado al arbitrio particular, al goce y disposición de su dueño con exclusión de cualquier persona, pero reiterando, dentro de los límites de respeto del derecho ajeno y a la función social de la propiedad. A contrario de los bienes de uso público, los derechos civiles frente a la propiedad privada de los ciudadanos son susceptible de ser transmitida y transferida, puede ser capturada (embargada) y puede adquirirse por la posesión de otro particular o del Estado por expropiación, conforme a esa u otras formas de adquirir el dominio (Art. 673 C.C.).

2.2.3. La defensa del patrimonio público

El artículo 88 de la Constitución define la naturaleza colectiva del derecho al patrimonio público. En idéntico sentido, el artículo 4° literal e) de la Ley 472 de 1998 señaló como derechos colectivos, entre otros, los relacionados con la defensa del patrimonio público.

Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia, toda actividad pública está sometida a control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.

La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales.

La Subsección "A" de la Sección Tercera del Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Doctor Hernán Andrade Rincón en sentencia proferida el 25 de mayo de 2016 en el proceso radicado bajo el número 52001-23-31-000-2011-00297-01 (AP) promovido por el Municipio de Samaniego contra el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y otros, precisó el alcance de este derecho colectivo:

> *"(...) A su turno, esta Sección se ha ocupado en repetidas ocasiones del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público para definir su contenido y aplicación en cada caso concreto. En el curso de tal propósito ha sostenido:*
>
> > *"la Carta Política contempla el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público y en forma específica como susceptible de ser protegido a través de la acción popular (art. 88 de la C. N.) y que el legislador, con el fin de propender el principio de intangibilidad de los recursos públicos, dio vigencia a la norma constitucional expidiendo el Estatuto para la Contratación Estatal y la Ley Orgánica del Presupuesto, normas jurídicas que contienen numerosas herramientas dirigidas a la correcta inversión y utilización de los recursos públicos, por parte de quienes tienen a su cargo el manejo y ejecución de tales recursos.*

> *"EL INTERÉS COLECTIVO A LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO es uno de los derechos de mayor connotación en el Estado de Derecho colombiano, teniendo en cuenta que es a través de él que el Estado da cumplimiento a los fines para los cuales fue estatuido, y participa en la prestación de servicios públicos en beneficio de la comunidad"*[19].
>
> *Adicionalmente, en otra providencia de esta Sección se dijo:*[20]
>
> > *"Con estos alcances, se destaca una aproximación indiscutible entre los derechos o intereses colectivos al patrimonio público y a la moralidad administrativa. Esta cercanía sin embargo se evidencia más de éste a aquélla que a la inversa, toda vez que el menoscabo o amenaza al derecho colectivo del patrimonio público se logra en las más de las veces a través de medios contrarios a la moralidad administrativa, mientras que pueden evidenciarse múltiples hipótesis de violación o puesta en riesgo de ésta sin que esto implique un detrimento o un riesgo al patrimonio público (...)".*
> >
> > *(...) Finalmente, vale la pena señalar que dada la especificidad de la dimensión subjetiva que alcanza el patrimonio público con ocasión de su consideración como derecho o interés colectivo,* ***su estudio demanda un riguroso análisis probatorio en cada caso, del que se infiera un efectivo detrimento al patrimonio público con ocasión de una "acción u omisión" de una entidad pública o cuando menos una seria y razonable amenaza del mismo. Esto implica un deber de diligencia inmenso del actor popular, toda vez que él soporta la carga de la prueba***[21]*(...)" (negrillas adicionales).*
>
> *En tal sentido, con el fin de identificar una posible infracción del derecho colectivo a la defensa del patrimonio público resulta indispensable analizar la conducta imputada a la parte accionada, para, de esta manera, verificar si su proceder resulta constitutivo de un manejo irresponsable, negligente o que encarne una destinación diferente de la legalmente establecida respecto de los bienes y derechos de titularidad pública, concepto que incluye el de propiedad pública, pero no se agota en él*[22]*. (...)"*

En relación con la defensa del patrimonio público la Corte Constitucional destacó:

> *"No se trata pues, de que, a través de las acciones populares, se debatan y decidan controversias de tipo contractual, que tienen bien definidas las reglas que les corresponden y que son competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme al estatuto contractual y al código respectivo.*
>
> *Ha dado, pues el Legislador, vigencia al principio de protección de los recursos presupuestales de la Nación; ha cumplido con el deber de velar por la intangibilidad de los recursos públicos; ha propendido por la estricta observancia de la moralidad administrativa y ha dado pleno cumplimiento al*

---

[19] *Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005, M.P. María Elena Giraldo Gómez, exp. AP. 2003-254-01.*
[20] *Sentencia AP-549 de 21 de febrero de 2007.*
[21] *Literal e) del artículo 18 y artículo 8 de la Ley 472 de 1998.*
[22] *Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, Exp. AP-0413.*

> *mandato contemplado en el artículo 133 de la Carta Política pues, ciertamente la justicia y el bien común requieren de herramientas que aseguren una mayor eficacia en la defensa del interés colectivo representado en los recursos del patrimonio público[23]".*

Es claro entonces, que el derecho a la defensa del patrimonio público busca asegurar no sólo la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado. En tal virtud, si la administración o el particular que administra recursos públicos los manejó indebidamente, ya porque lo hizo en forma negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público y, por ende, su protección puede proceder por medio de la acción popular.

2.2.4. La seguridad pública

En torno a este derecho, ha sostenido el Consejo de Estado[24] en concordancia con lo señalado por la Corte Constitucional, que:

> *"[...] En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de **seguridad y salubridad públicas**; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad." "...En cuanto a la seguridad pública, su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas [...].Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados [...]".[25]*

A la luz de la jurisprudencia en comento, el derecho colectivo en comento se entiende como parte del concepto de orden público y dentro de este, la obligación del Estado de garantizar las condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

---

[23] *Corte Constitucional, sentencia C-088 de Febrero 2 de 2000.*
[24] *Consejo De Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Sentencia del 14 de diciembre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 23001-23-33-000-2013-00265-01(AP)*
[25] *Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.*

2.3. Marco jurídico

- ***Regulación del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de las competencias de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia para su conservación, recuperación y control***

Según el artículo 8 de la Carta Política, constituye uno de los principios fundantes del Estado Colombiano, así como de las personas que en el habitan, proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. A su turno, el artículo 79 ibídem dispone que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano" y que "(...)Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines (...) y, el artículo 80 del mismo Texto Superior, estableció como mandato para las autoridades estatales planificar "el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados (...)".

Para lo que al presente asunto interesa, es necesario señalar que con anterioridad a la expedición de la Carta Política de 1991, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales reguló lo pertinente al Sistema de Parques Nacionales y en su artículo 327 los definió como "el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran", cuyas finalidades principales fueron circunscritas por el artículo 328 del decreto en comento como:

> ***"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:*
>
> *1o. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental;*
>
> *2o. Mantener la diversidad biológica;*
>
> *3o. 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"*

A juicio de la jurisprudencia constitucional[26] *el Sistema de Parques Nacionales Naturales constituyen herramientas jurídicas con las cuales el Estado concreta el principio constitucional de "protección de las riquezas naturales de la Nación".*

En tratando de los tipos de área que comprende dicho sistema, esa norma establece en el artículo 329, como tales, el parque nacional, la reserva natural, el área natural única, el santuario de flora, el santuario de fauna y vía Parque; definió el Parque Nacional como el "Área de extensión que permita su 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".

En razón a la importancia que revisten dichos sistemas para la supervivencia de los seres vivos, el artículo 331 del Decreto 2811 de 1974, establece una serie de actividades permitidas en el sistema de parques nacionales como son:

> ***"a). En los parques nacionales, las de conservación de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura.***
>
> *b). En las reservas naturales las de conservación investigación y educación;*
>
> *c). En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación;*
>
> *d). En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control de investigación y educación, y*
>
> *e). En las vías, parques, las de conservación, educación, cultura y recreación".*

Luego, el artículo 332 ibídem, explicó el alcance de aquellas actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales que deberán realizarse de acuerdo con las definiciones allí contenidas:

> *"a). De conservación: Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas;*

---

[26] *C-476 de 2012*

> *b). De investigación: Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país;*
>
> *c). De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas;*
>
> *d). De recreación: Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales.*
>
> *e). De cultura: Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y*
>
> *f). De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan".*

Más adelante, el artículo 336 del Código en cita, estatuyó como prohibiciones en las áreas que integran el sistema de parques nacionales:

> *"a). La introducción y transplante de especies animales o vegetales exóticas;*
>
> *b). El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos;*
>
> *c). La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada;*
>
> *d). Las demás establecidas por la ley o el reglamento".*

Y como facultades de la Administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales los de *"reservar y alindar las áreas del sistema de parques nacionales aunque hayan sido previamente reservadas para otros fines"* y *"**ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema"*** (artículo 334, Decreto 2811).

Años más tarde, se expidió la Ley 99 de 1993, mediante la cual creó el Ministerio del Medio Ambiente, reordenó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental, SINA y que trajo como principios generales en materia ambiental, entre otros, que *"2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible", "4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial", y "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.

Esa ley le impuso a aquel Ministerio, entre sus funciones: *"18) Reservar, alinderar (...) las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales y las reservas forestales nacionales, y reglamentar su uso y funcionamiento", "19) Administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica";* es decir, el manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales lo cual fue reglamentado en el Decreto 2372 e 2010[27]

Sin embargo, con el Decreto 3572 de 2011, se creó una Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia, del orden nacional, sin personería jurídica, con autonomía administrativa y financiera, con jurisdicción en todo el territorio nacional, la cual se actualizó como administradora del Sistema de Parques Nacionales Naturales, desplazando en aquella función al Ministerio del Medio Ambiente y, entre sus funciones estableció:

> *"1. Administrar y manejar el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como reglamentar el uso y el funcionamiento de las áreas que lo conforman, según lo dispuesto en el Decreto-Ley 2811 de 1974, Ley 99 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*
>
> *2. Proponer e implementar las políticas y normas relacionadas con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
>
> *3. Formular los instrumentos de planificación, programas y proyectos relacionados con el Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
>
> *4. Adelantar los estudios para la reserva, alinderación, delimitación, declaración y ampliación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
>
> *(...)*
>
> *6. Coordinar la conformación, funcionamiento y consolidación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de acuerdo con las políticas, planes, programas, proyectos y la normativa que rige dicho Sistema.*
>
> *7. Otorgar permisos, concesiones y demás autorizaciones ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y emitir concepto en el marco del proceso de licenciamiento ambiental de proyectos, obras o actividades que*

---

[27] *Por el cual se reglamenta el Decreta Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto - Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y otras disposiciones.*

afecten o puedan afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conforme a las actividades permitidas por la Constitución y la ley.

(...)

13. Ejercer las funciones policivas y sancionatorias en los términos fijados por la ley.

14. Proponer e implementar estrategias de sostenibilidad financiera para la generación de recursos, que apoyen la gestión del organismo.

15. Las demás que le estén asignadas en las normas vigentes y las que por su naturaleza le correspondan o le sean asignadas o delegadas por normas posteriores".

Desde el año 2015, el Decreto 1076 de 2015, Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible indicó en su artículo 2.2.2.1.10.1, que acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 3572 de 2011, Parques Nacionales Naturales de Colombia es la autoridad competente para el manejo y administración del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por tanto, de conformidad con el objeto señalado en esa norma, le corresponde desarrollar entre otras las siguientes funciones:

"1. Regular en forma técnica, el manejo y uso de los parques nacionales naturales, reservas naturales, áreas naturales únicas, santuarios de flora, santuarios de fauna y vías de parque.

(....)

4. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes sobre contaminación ambiental en las distintas áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

5. Elaborar los respectivos planes maestros para las diferentes áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

6. Adelantar la interpretación de los valores naturales existentes en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

(...)

10. Regular, autorizar y controlar el uso de implementos, métodos y periodicidad para la investigación de los valores naturales de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

11. Controlar y vigilar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

12. Hacer cumplir las finalidades y metas establecidas para todas y cada una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

(...)

> *14. Fijar los cupos máximos de visitantes, número máximo de personas que puedan admitirse para los distintos sitios a un mismo tiempo, períodos en los cuales se deban suspender actividades para el público en general, en las diferentes áreas y zonas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.*
>
> *15. Establecer las tarifas que regirán en las diferentes áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para prestación de servicios y venta de productos autorizados.*
> *(...)*

En sentencia C- 746 de 2012, la Corte Constitucional recabó en los alcances del Sistema de Parques Nacionales Naturales, su importancia para el territorio y la humanidad, sus tipologías y administración, su relevancia constitucional y regulación legal, así:

> *"21. Siguiendo lo expuesto, la Corte concluye que el Sistema de Parques Nacionales Naturales es un conjunto de áreas de diverso tipo: (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (ii) que representa características y condiciones especiales y sus componentes han sido clasificados atendiendo la siguiente tipología: parque nacional, reserva natural, área natural única, santuario de fauna, santuario de flora y vía parque (Decreto 2811/1974 art. 329), cada una con un régimen de manejo particular según sus características especiales; (iii) cuyos componentes son reservados y delimitados por la autoridad nacional competente, y su administración y manejo corresponde a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (Decreto 2371/2010 art. 11); (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994; (v) que se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332); (vi) cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables; (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; (ix) de propiedad mixta, en la medida en que la titularidad de los derechos de dominio sobre los territorios que lo integran puede recaer en el Estado o en particulares; en este último caso, la propiedad opera bajo un régimen jurídico especial: su titular no puede enajenar sus derechos y se debe allanar a las finalidades del sistema y a las actividades allí permitidas; y por último, (x) cuya administración y protección le corresponde a autoridades ambientales del orden nacional, en especial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales.*
>
> *No queda duda que la conceptualización del Sistema de Parques Nacionales Naturales responde a la configuración de un tipo específico de reserva, la cual se constituye a su vez por distintas clases de áreas con diversas destinaciones, cuyo valor excepcional para el patrimonio nacional, por sus características naturales, culturales o históricas, demanda una especial protección acorde con lo previsto en los artículos 8, 63, 79 y 80 de la*

Constitución y en el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado mediante la Ley 165 de 1994".

Indudablemente, el Sistema de Parques Nacionales es una herramienta legal a favor del Estado para planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución para concretar los fines constitucionalmente válidos de protección al medio ambiente.

2.4. Caso concreto

Como se puntualizó previamente, el actor popular considera que Parques Nacionales Naturales de Colombia vulneró los derechos colectivos a i) el goce de un ambiente sano, ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, iii) la defensa del patrimonio público y iv) la seguridad pública, en razón a las restricciones que impuso mediante acto administrativo para el ingreso, goce y permanencia en el Parque Nacional Natural El Cocuy, restricciones consistentes, por un lado, en prohibir el acceso a la nieve y la realización de actividades de camping y, por otro, establecer horarios de entrada y salida diaria y el acceso solo a determinados senderos de dicho parque.

Conforme quedó expuesto al examinar el alcance de los derechos colectivos invocados en la demanda es que, para el caso que ahora ocupa la atención de la Sala, se descartará toda posibilidad de agresión o vulneración a los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público y la seguridad pública, pues tal como se deriva de la situación fáctica, jurídica y probatoria, nada se acerca, siquiera tanencialmente, a lo acá debatido.

Con fundamento en las posiciones expuestas por los extremos procesales, la Sala deberá dar respuesta al siguiente interrogante:

¿Vulneró Parques Nacionales Naturales de Colombia los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, con ocasión de las restricciones que impuso mediante acto administrativo para el ingreso, goce y permanencia en el Parque Nacional Natural El Cocuy, o por el contrario, dichas restricciones obedecen a fines superiores de carácter constitucional y legal que le asignan a dicha entidad la conservación y protección de dichos parques en coordinación con lo expresado por las comunidades indígenas y campesinas para ello?

Para el efecto, precisará como primera medida, el acervo probatorio que se allegó al plenario, luego se precisaran los hechos probados y, por último, las conclusiones en torno a la vulneración de los derechos colectivos alegada.

2.4.1. Relación probatoria

- *Copia de la Resolución No. 401 del 29 de julio de 2016, expedida por la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, "por medio de la cual se prohíbe temporalmente el ingreso de visitantes, prestadores de servicios turísticos y de personas no autorizadas al Parque Nacional Natural El Cocuy" (fl. 55-58, 152-153)*

- *Copia de la Resolución No. 118 del 6 de abril de 2017, expedida por la Directora General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, "Por medio de la cual se levanta la medida impuesta mediante Resolución No. 401 del 29 de julio de 2016 y se dicta la reglamentación temporal y parcial para el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy" y sus anexos (fls. 59- 78, 154-164).*

- *Documento periodístico denominado "Por cierre del Nevado del Cocuy, operadores turísticos de Boyacá a punto de emergencia" elaborado por La W Radio fechado el 11 de octubre de 2016, en el que informa que los indígenas U´wa cerraron ese parque desde hace más de 8 meses (fl. 14-15).*

- *Documento periodístico titulado "$20.000 millones se han perdido desde el cierre de El Cocuy" emitido por el medio de comunicación Caracol el día 24 de marzo de 2017, en el cual informa la afectación económica y los impactos administrativos y sociales que ello ha generado en los municipios de la Provincia del Norte del departamento por la disminución del turismo (fls. 16-17).*

- *Documento periodístico denominado "Por foto de turista, parque El Cocuy sería cerrado definitivamente" expedido por el periódico Boyacá 7 DÌAS fechado el 20 de abril de 2017, en la que da cuenta de la participación de la comunidad indígena U´wa en el cierre del parque y su inconformidad por el acceso de turistas al glaciar (fl. 18-19).*

- *Documento periodístico denominado "Un año de cierre del nevado del Cocuy" expedido por el medio de comunicación RCN Radio el 27 de febrero de 2017, que dan cuenta de los reclamos de los operadores turísticos por las afectaciones económicas que han padecido por ese hecho (fls. 20).*

- *Documento periodístico denominado "Indígenas U'wa aseguran que el cierre del Nevado de El Cocuy aumentó la nieve" expedido por el medio periodístico Minuto 30 que informa del cierre del Parque Nacional El Cocuy por influencia de indígenas U'wa (fl. 21).*

- *Documento periodístico denominado "Turistas explican cómo se tomaron foto en la nieve de El Cocuy" expedido por el medio periodístico El Tiempo el 19 de abril de 2017, que da cuenta de ingreso de turistas al glaciar del Parque Natural El Cocuy y el malestar que produjo en el pueblo indígena U'wa por la vulneración a los acuerdos que habían llegado con el Gobierno Nacional para evitar dicho tipo de actuaciones (fl. 22-23).*

- *Documento periodístico denominado "Emergencia económica tras cierre del Parque Natural El Cocuy" emitido por El Tiempo el 18 de octubre de 2016, que da cuenta de las afectaciones económicas que padecieron comerciantes y operadores turísticos de la zona como consecuencia de dicho cierre (fl. 24-25).*

- *Documento privado cuyo titular es "Desesperados por el cierre del parque Nacional de El Cocuy" que informa de las afectaciones del turismo por el cierre del Parque Natural El Cocuy (fls. 26-27).*

- *Documentos periodísticos denominados "La pelea por El Cocuy" y "Con peros reabre el nevado de El Cocuy" emitidos por la Revista Semana en los cuales se informa de las afectaciones y actores participes en el cierre de dicho nevado y de las condiciones de su apertura (fls. 28-34, 36-40).*

- *Fotografías que dicen ilustrar "Vista General de las vías de acceso a la Sierra" (fl. 41), "ruta alterna violentada desde Cocuy y Guicán a la Sierra Nevada" (fl. 42), "ruta alterna violentada" y (fl. 43), "Rutas de acceso vehicular de Soatá a Cocuy y Guicán" (fl. 44).*

- Documento denominado *"Retroceso glaciar en la Sierra Nevada del Cocuy, Boyacá – Colombia, 1986-2007"* elaborado por German Herrera y Jorge Ruiz para la Revista Perspectiva Geográfica de la UPTC (fls. 45-54).

- Video denominado *"Simulacro juego en la Nieve"* (fl 100)

- Informe final del proyecto de investigación denominado *"Generar información geo-ambiental, hidrológica, ecosistémica, paisajística, socioeconómica y de comunicación en aras de establecer las presiones antrópicas y naturales en el área de estudio del Parque Nacional Natural El Cocuy y su zona de influencia en la cuenca Alta del Rio Nevado"* elaborado por la U.P.T.C. el 28 de noviembre de 2018, como consecuencia del convenio que suscribió con Parques Nacionales Naturales (CD, fl. 351).

- Documentos denominados *"Monitoreo de impacto 2015"* y *"Monitoreo de impacto 2018"* elaborados por Parques Nacionales Naturales de Colombia (CD, fl. 364).

- Oficio del 24 de octubre de 2019, expedido por la Directora de Seguimiento y Planeación Territorial de la Gobernación de Boyacá (fl. 355).

- Testimonio de Octavio Segundo Erazo Paguay, Jefe del Parque Nacional Natural del Cocuy (fl. 343).

2.4.2. Hechos probados

De acuerdo con los medios de convicción obrantes en el plenario encuentra probado la Sala que, en el **mes de noviembre de 2015**, Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró un documento en el que plasmó el *"SEGUIMIENTO A LOS IMPACTOS DEL ECOTURISMO PARQUE NACIONAL NATURAL EL COCUY" (CD. Folio 364. Documento denominado "Monitoreo de impactos 2015.pdf")*

En este documento, esa entidad señalaba que *"Es evidente que las estadísticas de visitancia (sic) registran una tendencia de incremento en la cantidad de turistas que ingresan al Parque Nacional Natural El Cocuy, y si bien la administración del Área Protegida ha tomado varias medidas de manejo para la regulación y control de las actividades ecoturísticas, es importante realizar un permanente seguimiento al patrimonio natural que de una u otra forma pueda estar siendo afectado por el ingreso y tránsito de visitantes en el*

ecosistema y a su vez, un seguimiento a la efectividad de las medidas de manejo que se toman para prevenir, mitigar, controlar o recuperar alguno de los impactos que genera el ecoturismo" (CD. Folio 364. Documento denominado "Monitoreo de impactos 2015.pdf". Pág. 3). Agregó que ello obedecía a los principios de la Política para el Desarrollo del Ecoturismo como:

> ***"Minimización de los impactos negativos**. Según el cual, el desarrollo de las actividades ecoturísticas se realizará generando el mínimo impacto social, cultural, ambiental y económico; debe, por tanto, ir acompañado de instrumentos adecuados para su monitoreo y seguimiento y contar con la información necesaria para la toma acertada y oportuna de decisiones.*
>
> *La política enfatiza además, en la necesidad de poner en práctica, un sistema de monitoreo que evidencie los impactos negativos generados por la actividad del ecoturismo, esto en concordancia con implementar medidas de manejo pertinentes que sean capaces de reducirlos, de modo tal, que se asegure la sostenibilidad ambiental, social y cultural de la región, garantizando que la actividad pueda seguir desarrollándose con unos óptimos niveles en sus recursos. Para ello, la implementación de un plan de monitoreo de impactos negativos, se realiza en concordancia con lo establecido en la "Política para el desarrollo del ecoturismo" en donde:*
>
> ***Investigación y Monitoreo permanentes**. Los responsables de la operación del ecoturismo trabajaran para que, mediante la aplicación de indicadores, a través de sistemas eficientes de captura de datos y mediante el empleo de instrumentos técnicos de análisis, se produzca información suficiente, objetiva y oportuna para resolver problemas y facilitar la toma de decisiones atinentes al equilibrado manejo, conservación y uso de los recursos"*

La metodología propuesta por Parques Nacionales Naturales para hacer el seguimiento e identificar los principales impactos serían: *"Calidad del Agua por desechos humanos en los sitios de camping, Pérdida de Cobertura vegetal en las franjas de páramo adyacentes a los senderos ecoturísticos, Ampliación de senderos dirigido hacia la presencia de zanjas de erosión o cárcavas en los tramos más complicados de los senderos, y por último el de Restauración en los sitios de camping abandonados para evaluar la efectividad en las medidas de manejo adoptadas por el Parque mediante las resoluciones 0288 y 0135 de 2013 y 2014 respectivamente"*, teniendo en cuenta que, acorde con dicho documento, los principales impactos que genera el ecoturismo en los ecosistemas de páramo del Parque Nacional Natural El Cocuy recaían en torno al agua y la flora.

E identificó como impactos, mediante la observación directa o indirecta durante los recorridos de control y vigilancia por el Sector La Sierra, específicamente, por los senderos habilitados para el ecoturismo y los sitios de camping, los que se discriminan a continuación *(CD. Folio 364. Documento denominado "Monitoreo de impactos 2015.pdf". Pág. 12):*

Zona	Sitio	Actividades	Presión	Impacto
Zona de Recreación General Exterior Sendero Boquerón del Cusirí	Sendero Boquerón del Cusiri	Senderismo, Fotografía, observación de fauna.	Tránsito de visitantes	Pérdida de cobertura vegetal
			Concentración de visitantes	Compactación del suelo
			Acumulación de basuras	Contaminación del suelo y visual
			Excesivo ingreso de visitantes	Insatisfacción de los visitantes
Zona de Recreación General Exterior Sendero Lagunillas – Púlpito	Sendero Lagunillas	Senderismo, Campismo, Fotografía, Observación de fauna	Tránsito de visitantes	Perdida de cobertura vegetal
			Concentración de visitantes	Compactación del suelo
			Desechos humanos en sitios de camping	Contaminación de fuentes hídricas
			Pernocta de visitantes	Desplazamiento de fauna
			Acumulación de basuras	Contaminación del suelo y visual
			Ingreso de semilla de especies invasoras	Proliferación de especies invasoras
			Excesivo ingreso de visitantes	Insatisfacción de los visitantes
			Generación de ruido	Desplazamiento de fauna
Zona de Recreación General Exterior Sendero Laguna Grande de la Sierra	Sendero Laguna Grande de la Sierra	Senderismo, Campismo, fotografía, Observación de fauna.	Tránsito de visitantes	Perdida de Cobertura Vegetal
			Generación de ruido	Desplazamiento de fauna
			Acumulación de basuras	Contaminación del suelo y visual
			Tránsito de visitantes	Perdida de cobertura vegetal
			Concentración de visitantes	Compactación del suelo
			Desechos humanos en sitios de camping.	Contaminación de fuentes hídricas
			Pernocta de visitantes	Desplazamiento de fauna
			Acumulación de basuras	Contaminación del suelo y visual
			Ingreso de semilla de especies invasoras	Proliferación de especies invasoras
			Excesivo ingreso de visitantes	Insatisfacción de los visitantes
			Generación de ruido	Desplazamiento de fauna
Zona de Recreación General Exterior Sendero Ritakuwas	Sendero Ritakuwas	Senderismo, Campismo, fotografía, Observación de fauna	Tránsito de visitantes	Perdida de cobertura vegetal
			Concentración de visitantes	Compactación del suelo
			Desechos humanos en sitios de camping	Contaminación de fuentes hídricas
			Pernocta de visitantes	Desplazamiento de fauna
			Acumulación de basuras	Contaminación del suelo y visual

			Ingreso de semilla de especies invasoras	*Proliferación de especies invasoras*
			Excesivo ingreso de visitantes	*Insatisfacción de los visitantes*
			Generación de ruido	*Desplazamiento de fauna*
Zona de Recreación General Exterior Boquerón del Cardenillo	*Sendero Boquerón del Cardenillo*	*Senderismo, Observación de fauna, fotografía*	*Tránsito de visitantes*	*Perdida de cobertura vegetal*
			Acumulación de basuras	*Contaminación del suelo y visual*
Zona de Recreación General Exterior para camping	*Zonas de camping: La laja, Playa Blanca, Playa Flojos, Cueva del Hombre, Playitas*	*Campismo*	*Tránsito de visitantes*	*Perdida de cobertura vegetal.*
			Concentración de visitantes	*Compactación del suelo*
			Desechos humanos	*Contaminación de fuentes hídricas*
			Acumulación de basuras	*Contaminación del suelo y visual*
			Pernocta de visitantes	*Desplazamiento de fauna*
			Excesivo ingreso de visitantes	*Insatisfacción de visitantes*
			Generación de ruido	*Desplazamiento de fauna*
Zona de Recreación General Exterior Ritakuwas	*Morrenas y glaciares de los picos Guican y Ritakuwas*	*Montanismo, Escalada en hielo y roca*	*Generación de ruido*	*Desplazamiento de fauna*
			Instalación de anclajes y equipos de seguridad	*Contaminación visual*
			Transito sobre glaciar	*Modificación del paisaje*
Zona de Recreación General Exterior Laguna Grande de la Sierra-Púlpito	*Morrenas y glaciares de los picos Cóncavo, Portales, Toti y Pan de Azúcar*	*Montanismo, Escalada en hielo y roca*	*Generación de ruido*	*Desplazamiento de fauna*
			Instalación de anclajes y equipos de seguridad	*Contaminación visual*
			Transito sobre glaciar	*Modificación del paisaje*

Y dentro de los impactos negativos de carácter prioritario señaló en ese informe de seguimiento que:

> *"Encontramos entonces que los impactos más fuertes se presumen (sic) que se están presentando en los sitios de camping, asociados a la contaminación de las fuentes hídricas por el inadecuado manejo que se le está dando a los desechos humanos. Es importante enunciar que dicho impacto se deduce o se presenta como conjetura por simples observaciones en campo, más el Parque no posee evidencia científica alguna para sustentar tal afirmación. Por esta razón es de vital importancia iniciar un seguimiento a las variables de estado y calidad del agua que el Parque Nacional Natural El Cocuy le entrega a las comunidades cuando esta sale del Área Protegida.*
>
> *Así mismo, otro impacto que se está presentando es la pérdida de cobertura vegetal generada por el tránsito de visitantes. Esta presión puede generar dos tipos de efectos negativos, por un lado el ensanchamiento de los senderos que a su vez incrementa la posibilidad de presentarse erosión en los caminos, y*

> *por otro lado cuando la franja aledana a los senderos van perdiendo cobertura vegetal especialmente especies indicadoras de gran importancia como los Espeletia. Para conocer el verdadero impacto que se está presentando es necesario realizar el seguimiento a los valores de amplitud de los senderos y su porcentaje de cobertura vegetal vecina.*
>
> *Por otra parte, aun cuando el análisis de valoración y priorización de impactos evidencia que se trata de baja prioridad, existen algunas medidas de manejo que se han tomado recientemente y que se hace pertinente realizarles seguimiento para conocer sus efectos positivos o negativos sobre el ecosistema de paramo. Las medidas de manejo más importantes que se tomaron en los últimos años fueron la prohibición de ingreso de caballos con fines turísticos y el cierre del trekking conocido como "Vuelta a la Sierra". Habra que determinar si dichas medidas están aportando a la restauración de los sitios impactados"*
>
> *(CD. Folio 364. Documento denominado "Monitoreo de impactos 2015.pdf". Pág. 15) Subrayado fuera de texto.*

De manera pues que, Parques Nacionales Naturales de Colombia identificó impactos negativos para la conservación del Parque Nacional Natural del Cocuy, entre estos, la contaminación de fuentes hídricas debido a la realización de actividades de camping y la pérdida de cobertura vegetal generada por el tránsito de visitantes, al ampliarse los senderos de caminatas.

En este punto se resalta como, ante la falta de evidencia científica, lo que se decidió fue hacer seguimiento y tomar medidas que limitaban su ingreso, uso y permanencia, lo cual responde, a juicio de esta Sala, al principio de precaución aplicable en materia ambiental, el cual resulta aplicable, acorde con la Declaración de Rio de Jainero de 1992, normatividad acogida por la legislación colombiana, "cuando haya peligro de daño grave o irreversible y 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"[28], y en los términos del artículo 1 de la Ley 99 de 1993, al señalar que:

> *"Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:*
>
> *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. (...)*
>
> *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*

[28] *En sentencia T-733 de 2017*

> *de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente"*

También se probó que al año siguiente y a los pocos meses del anterior estudio de impactos del ecoturismo, específicamente, en ***febrero de 2016****, se dio a conocer a la opinión pública, a través de las redes sociales*[29]*, que un grupo de turistas simuló un juego de fútbol en la nieve del citado parque nacional; situación que generó gran inconformismo y manifestaciones por parte de la comunidad étnica U´wa y lugareños. La realización de esta actividad lúdica fue confirmada en su testimonio por el señor Octavio Segundo Erazo Paguay, Jefe de ese Parque, quien en dicha condición goza de credibilidad en su dicho y quien manifestó que:*

> *"en el 2016 pues hubo unas manifestaciones por parte de un grupo de campesinos y comunidades indígenas, principalmente a partir de un partido de fútbol que se desarrolló en el glacial, esto generó una indignación digamos en la población aledaña tanto para campesinos como para indígenas pues que consideraban un irrespeto de poder desarrollar este tipo de actividades en un glacial (...)" (Desde minuto 6:25, CD folio 345)*

Tomando en consideración lo anterior, puede afirmarse que Parques Nacionales Naturales de Colombia no contaba con un estudio que reseñaba los impactos negativos en la conservación del Parque Nacional Natural del Cocuy en razón a la contaminación de fuentes hídricas por la realización de actividades de camping y la pérdida de cobertura vegetal generada por el tránsito de visitantes al ampliarse los senderos de caminatas, sino que se veía compelida a tomar determinaciones tendientes a conservar y proteger el glacial allí existente de las impactos generados por el ecoturismo, dada su trascendencia para la comunidades étnicas circundantes a la zona del parque, para quienes dicho recurso natural tenía una gran connotación dentro de su cosmogonía.

Acerca de la importancia de la conservación de los glaciales, el IDEM[30] *en su documento denominado "Glaciales de Colombia más que montañas con hielo" precisó lo siguiente:*

> *"El primer aspecto que salta a la vista hace referencia a su importancia hidrológica. Por su funcionamiento, los cuerpos de hielo son puntos importantes dentro de la hidrología de las cuentas, actuando como reguladores de las corrientes y aportando agua por medio de la fusión glacial.*

---

[29] *https://www.youtube.com/watch?v=ob-bWfF5qKQ*
[30] *Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales. En: http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/022428/Glaciares_web.pdf. Pagina 38*

> *Paralelamente, los glaciales surten de agua a los ecosistemas anexos, ayudando a mantener cuerpos y cursos de agua claves dentro de la ecología de especies animales y vegetales. De la misma manera, los glaciales ayudan a regular la temperatura de espacios como el páramo, produciendo las características ambientales necesarias para plantas y animales. En este sentido, tienen una importancia para la biodiversidad.*
>
> *Los glaciales son también indicadores de cambio climático, La conservación del aire y partículas de polen en su interior, le ha permitido a la comunidad científica analizar el clima de tiempos pasados. De igual forma, la rapidez con la que responden a los cambios en la temperatura y la precipitación, hace de los glaciales indicadores idóneos de los cambios en la atmósfera.*
>
> *Por último, los glaciales son elementos de identidad y de importancia cultural para distintos grupos humanos, Por sus características, los glaciales han sido elementos de admiración vistos desde diferentes marcos culturales, sobre los cuales la sociedad ha estructurado diferentes prácticas y símbolos de importancia para la identidad de cada grupo cultural"*

Y sobre la importancia de los glaciales en la cosmogonía indígena del pueblo U`wa cercano al Parque Nacional Natural de El Cocuy, el citado documento del IDEM[31] *señaló:*

> *"Pese a no tener un uso material específico (espacio de cultivo, espacio de habitación, espacio ritual), la alta montaña juega un papel importante para los U'wa en su concepción de territorio como unidad que integra el piedemonte llanero con los filos más altos de las montañas. Los U'wa concibe un territorio integrado de arriba hacia abajo y viceversa, con pisos bioclimáticos mutuamente dependientes y específicos para cada práctica sociocultural.*
>
> *(...)*
>
> *La parte alta tiene un papel simbólico, sagrado, asociado al conocimiento (Osborn, 1995) y a la fecundidad (Falchetti, 2003) (...) En ese sentido, como espacio sagrado, los U'wa "No se adentran allí y solo llegan hasta sus límites a recoger caña para la elaboración de canastos y de las coronas usadas por algunos hombres durante sus ceremonias (Osborn, 1995; p. 38), Los U'wa mantienen la alta montaña "quieta" como espacio reservado: "Para los U`wa el nevado es intocable, lo cuidan como una reliquia". Esa soledad es necesaria para asegurar la integridad del territorio y para la procreación en la naturaleza (...)*
>
> *(...)*
>
> *Así las cosas, el pueblo U'wa nace en las lagunas que contienen el agua de la fusión glacial, y se distribuye por todo el territorio haciendo uso de los ríos, hasta llegar a las tierras bajas. Los ríos que nacen en las partes altas de la Sierra, cumplen con la función de unir las diferentes partes del mundo U'wa. Es esta interpretación existe una estructurante cultural y simbólico de la relación de los U'wa con las aguas provenientes de los glaciales (...)*

[31] *Ibídem, pág. 261*

*Fue así que en **julio de 2016**, la entidad demandada expidió la **Resolución No. 401**, que prohibió temporalmente el ingreso de visitantes, prestadores de servicios turísticos y de personas no autorizadas al Parque Nacional Natural El Cocuy, hasta tanto se adelantara un estudio y evaluación de impactos que diagnosticara el estado actual de los ecosistemas en los cuales están permitidas las actividades ecoturísticas en el Parque y con base en el cual se tomarían medidas de manejo conjuntas para controlar y mitigar dichos impactos (fl. 55-58, 152-153).*

Ello, conforme se lee en la parte motiva de esa resolución, fue consecuencia de una reunión de delegados del Estado colombiano y dirigentes y autoridades del pueblo indígena U´wa, que condujo a la celebración de dicho acuerdo. Igualmente, y en articulación con ese acuerdo, se definió el establecimiento de una Mesa de Concertación entre Parques Nacionales Naturales de Colombia y el pueblo U´wa, para el manejo del área traslapada con el resguardo unido U'wa de las comunidades de Bachira, Róyota y Sínsiga en Boyacá, agrupados por la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildo U´was (ASOU'WAS); así mismo con los resguardos de Angosturas, Valles del Sol, Civariza y Laguna Tranquila en Arauca, agrupados en la Asociación de cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca (ASCAT I DAR), lo cual incluía las actividades ecoturísticas.

Actividades ecoturísticas que estaban reguladas desde la Resolución No 288 del 11 de septiembre de 2013, a través de la cual definió los senderos y sitios ecoturísticos autorizados, las actividades ecoturísticas que se podían adelantar, los puestos de registro y horarios, las obligaciones a cargo de los visitantes, el valor del derecho de ingreso a esta área protegida, así como las demás condiciones para el desarrollo de esta actividad que debían ser observadas por los visitantes y, la Resolución 135 del 2 de mayo de 2014, que adicionó el anterior acto administrativo, y que incluyó senderos de aclimatación para actividades especializadas de senderismo sobre el glaciar, ascenso a picos, escalada en roca y nieve para alturas superiores a los 4.000 msnm, zona de camping, así como, condiciones para su desarrollo.

Según da cuenta igualmente el plenario, la expedición de la Resolución No. 401 del 29 de julio de 2016, trajo consigo afectaciones económicas para los operadores turísticos de los municipios de la Provincia del Norte del departamento por la disminución del turismo, tal como lo ilustraron e informaron medios de comunicación radiales y escritos, en la medida que dicha actividad representaba un reglón fundamental de su economía (fl. 14-15, 16, 17, 20, 24-25).

*Ya el **6 de abril de 2017**, Parques Nacionales Naturales de Colombia expidió la **Resolución No. 118**, a través de la cual levantó la medida impuesta mediante Resolución No. 401 del 29 de julio de 2016 y dictó reglamentación temporal y parcial para el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy (fls. 59- 63, 154-156).*

Dentro de dicho acto administrativo se autorizó el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy, bajo las condiciones y parámetros allí definidos en su documento anexo, así (fl. 64-80):

> *"4. ACTIVIDADES PERMITIDAS*
>
> *Las actividades que se permitirán siempre y cuando no tengan efectos negativos sobre los servicios ecosistémicos, la biodiversidad, la cultura y/o tradiciones indígenas o ecosistemas relacionados con estos que el Parque ofrece, son:*
>
> *ESPARCIMIENTO Y CONTEMPLACIÓN:*
>
> - *Uso de los tres senderos para el disfrute del paisaje*
> - *Pasadía, sin pernoctar dentro del área protegida*
> - *Recorrido solo a borde de glaciar*
> - *Caminata*
> - *Fotografía y video no comercial*
> - *Relajación y salud*
>
> *CULTURALES Y ACADÉMICAS:*
>
> - *Senderismo interpretativo*
> - *Observación de Fauna y Flora*
> - *Observación geológica*
> - *Observación Sideral*
> - *Educación ambiental*
>
> *(...)*
>
> *6. CAPACIDAD DE CARGA DE SENDEROS Y SITIOS DE CAMPING*
>
> *Con el objeto de facilitar la toma de decisiones y propiciar el ordenamiento ecoturístico en la Sierra Nevada, se tomará como estudio orientador y guía para la toma de decisiones el estudio realizado en la "Determinación de la Capacidad de Carga del Costado Occidental del Parque Nacional Natural El Cocuy", hasta tanto no se ajuste, actualice y complemente la información.*
>
> *Se debe tener en cuenta que la capacidad de carga está sujeta a cambios en las siguientes variables: adecuación de senderos, capacidad de manejo del Parque, resultado de monitoreo de impactos, colaboración y acuerdos con los prestadores de servicios, entre otros. Estas variables pueden aumentar o disminuir el número de visitantes día sendero. A continuación se da a conocer*

el número de visitantes por día en los tres (3) senderos autorizados que conducen al borde del glaciar.

SENDERO	*CAPACIDAD DE CARGA (No. Pax/día)*
Lagunillas	*82*
Laguna Grande de la Sierra	*175*
Ritacubas	*498*

7. NORMATIVIDAD DE LAS ACTIVIDADES

Para la práctica de las actividades ecoturísticas permitidas en el Parque Nacional Natural El Cocuy existen consideraciones generales y específicas que constituyen la forma en la que se llevarán a cabo dichas actividades.

7.1 Horarios de ingreso, salida y práctica de la actividad

Se autoriza el ingreso a los senderos mencionados en horario de 05:00 am a 09:00 am, y el descenso desde el borde de nieve deberá iniciarse a más tardar a la 1:00 pm, de modo que a las 06:00 pm no deberá permanecer ningún visitante o guía dentro del Área Protegida. En consecuencia, queda prohibido pernoctar o acampar dentro del Parque.

7.2 Equipos y elementos obligatorios

Para Trekking, caminata o senderismo: el visitante que desee ascender hasta el borde de glaciar por cualquiera de los senderos autorizados, deberá podar un equipo mínimo obligatorio constituido por (...)

7.3 Consideraciones específicas de cada actividad

Caminata: Recorrer a pie el PNN El Cocuy debe hacerse únicamente por los Senderos Permitidos y en los horarios establecidos. Por precauciones de seguridad y para contar con horas de luz suficientes, se debe descender del borde de glaciar y de las morrenas altas a la 1:00 pm. Es obligatorio contratar los servicios de un guía de turismo o un intérprete del patrimonio

(...)

Trekking: Deberá hacerse únicamente por los Senderos Permitidos y en los horarios establecidos. Por precauciones de seguridad y para contar con horas de luz suficientes, se debe descender del borde de glaciar y de las morrenas altas a la 1:00 pm. Se recomienda contratar los servicios de un guía de turismo un intérprete ambiental.

(...)

9. OBLIGACIONES Y SANCIONES DE LOS PRESTADORES DE SERVICIOS ECOTURÌSTICOS

(...)

10. OBLIGACIONES, PROHIBICIONES Y RECOMENDACIONES A LOS VISITANTES

10.1 Obligaciones de los Visitantes

(...)

10.2 Prohibiciones a los Visitantes

Toda actividad que no esté permitida está prohibida. De igual forma se hace énfasis en algunas actividades y zonas prohibidas.

- ***Zonas de camping dentro del área protegida.***
- ***Ingresar al glaciar***
- *El ingreso al Parque de equinos y especies domésticas con fines turísticos.*
- *El ingreso al sendero conocido como "Vuelta a la Sierra" y todo el flanco oriental de la Sierra.*
- *El ingreso de menores de 10 años.*
- *La pesca deportiva.*
- *Portar armas de fuego e implementos utilizados para caza y tala.*
- *Abandonar objetos o equipos.*
- *Tomar fotografías, video y grabaciones de sonido con fines comerciales de los valores naturales sin previa autorización por parte de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*
- *El vertimiento, introducción, distribución, uso, abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños a ellos.*
- *La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y explosivos.*
- *Hacer cualquier clase de fuegos en el área.*
- *Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.*
- *Toda actividad que determine Parques Nacionales Naturales que puede ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales del Parque.*
- *Recolectar cualquier producto de flora, fauna y gea.*
- *Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores, propágulos de cualquier especie.*
- *Abandonar envases de vidrio.*
- *Llevar y usar cualquier clase de fuegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables.*
- *Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos e incinerarlos.*
- *Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los otros visitantes.*
- *Alterar, modificar o remover señales, avisos, vallas, mojones, puentes barreras que delimiten los senderos.*
- *La entrada de mascotas, bebidas embriagantes y sustancias psicoactivas al Área Protegida.*
- *Hacer excavaciones, salvo la de heces fecales.*
- *Vender, comercializar o distribuir productos de cualquier índole, dentro del área del Parque.*
- *Deslizarse sobre la nieve con plásticos, tablas, o cualquier otro objeto.*
- *Hacer muñecos de nieve ni excavaciones sobre esta.*
- *Slackline, ciclo-montañismo, ciclo cross, moto cross, Salto base, rapel, canoping, bungee jumping, salto de péndulo, snow-board o cualquier modalidad de esquí (sobre nieve, rocas, césped y/o hierba,*

de travesía), barranquismo y otras actividades derivadas o afines con las ya mencionadas.
(fls. 64-80)

Conforme con la parte motiva de la Resolución en comento, su expedición obedeció a que en desarrollo del Acuerdo suscrito el 27 de julio de 2016, en el Municipio de Cubará (Boyacá), Parques Nacionales Naturales y el Pueblo U'wa conformaron una mesa de trabajo convenida en reunión técnica de la Mesa de Concertación con ese pueblo el 4 y 5 de agosto de 2016, mesa de trabajo que tuvo lugar en reuniones del 17, 18 y 26 de septiembre de ese año, para la presentación y revisión de los términos de referencia del estudio que mediría el impacto de las actividades ecoturísticas en el Parque Nacional Natural El Cocuy.

Así mismo, que siguiendo los compromisos establecidos en las reuniones adelantadas entre el Gobierno Nacional y el Pueblo indígena U´wa el 15 y 28 de marzo de 2017, el día 2 de abril del mismo año se reunieron el Presidente de AsoU´wa, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Directora de Parques Nacionales Naturales de Colombia, el Viceministro de Participación e Igualdad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y el Gobernador de Boyacá, y suscribieron un Acta de Acuerdo para "levantar la medida impuesta en la Resolución 401 de 29 de julio de 2016, de tal manera que esto posibilitará de manera temporal, parcial y estrechamente relacionada con el desarrollo del estudio, el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo al Parque Nacional Natural El Cocuy, realizándose a los seis (6) meses el seguimiento a la evaluación de la implementación del estudio de impacto ambiental en la mesa de diálogo intercultural, de acuerdo con la reglamentación definida para el desarrollo de dichas actividades, para lo cual Parques Nacionales Naturales expedirá el acto administrativo correspondiente".

De tal suerte que dichos compromisos se vieron reflejados en la Resolución No. 118 del 6 de abril de 2017, bajo condiciones, obligaciones y prohibiciones allí plasmadas y sujetas al control permanente, coordinado y conjunto entre las autoridades indígenas U'wa y en lo que se destaca que las medidas tomadas obedecían nuevamente a la aplicación del citado principio de precaución ambiental establecido en normas convencionales y en la Ley 99 de 1993.

Así las cosas, Parques Nacionales Naturales de Colombia, coordinó con los pueblos indígenas aledaños al área de protección del Parque, la elaboración de Acuerdos tendientes al adecuado manejo de los recursos naturales y de la actividad ecoturística que tenía incidencia sobre estos.

Se corroboró además que, con posteridad a esta fecha, los medios de comunicación informaron de las consecuencias que trajo la reapertura del Parque Nacional Natural El Cocuy (fl. 22-23, 28-34, 36-40), así como de nuevas intromisiones al glacial del parque por parte de turistas y el malestar que ello produjo nuevamente en las comunidades indígenas circunvecinas (fl. 18-19, 22-23).

Luego verificó la Sala que el 28 de noviembre de 2018, la UPTC, entregó el informe final del proyecto de investigación denominado "Generar información geo-ambiental, hidrológica, ecosistémica, paisajística, socioeconómica y de comunicación en aras de establecer las presiones antrópicas y naturales en el área de estudio del Parque Nacional Natural El Cocuy y su zona de influencia en la cuenca Alta del Rio Nevado" (CD fl. 351), como resultado del convenio que ese ente universitario suscribió con Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Allí se expusieron los resultados del proyecto y se hizo un estudio detallado sobre las condiciones geoambientales, hidrobiológicas, hidrológicas, de ecosistemas y paisaje, socioeconómica e integración territorial del Parque Nacional Natural El Cocuy, en el que se señaló y resaltó (CD fl. 351):

> *"(...)*
>
> *Todos los relatos de eminentes geólogos y científicos que existen en la literatura sobre la Sierra Nevada del Cocuy coinciden en la rapidez de la desglaciación. De hecho, el perfil que mostraron en la memoria de la plancha 137 fue adaptado a las condiciones actuales para hacer notar la variación en tan solo 40 años. La desglaciación es lo suficientemente rápida para que se pueda observar diferencias notables en el tiempo de una vida humana. (Figura 2.11). (Página 21, Documento denominado "2informe.PDF")*
>
> *(....)*
>
> *Los resultados no dejan de ser sobrecogedores pues se pasa de una fecha estimada de tres siglos (Fabre 1981) a un periodo menor de 3 décadas, dada los aumentos anuales de temperatura y del cambio climático global, en lo local factores como la retroalimentación positiva de la radiación solar (menos área de nieve que refleje la luz solar) hace que se acumule mayor calor y se derritan más rápido los glaciares (pág. 70, Documento denominado "2informe.PDF")*
>
> *(...)*
>
> *Las comunidades humanas andinas dependen no solo de los aportes de agua de deshielo o de aquella regulada por estos biomas, sino también de los suelos y biota asociada a los mismos, por lo cual su asentamiento y actividades económicas se convierten en factores de presión. A pesar de su importancia ecológica, la transformación de estos biomas sigue en aumento y*

estudios previos han demostrado que las modificaciones en los usos del suelo y la cobertura vegetal (e.g. la ganadería y agricultura intensivas) tienen efectos negativos sobre la calidad del agua y flujo de los ríos (Buytaert et al., 2006) (Pág. 3, Documento denominado "3informe.PDF")

(...)

Para el departamento de Boyacá y en especial para el Parque Nacional Natural del Cocuy, que constituye área protegida que alberga la Sierra Nevada del Cocuy, Guicán y Chita y la masa glaciar más grande del país (IDEAM, 2018), la información sobre el estado de los ríos y de la calidad del agua es actualizada en este documento, para contribuir a la toma de decisiones y planteamiento de acciones que eviten conflictos de uso potenciales, entre los distintos actores en estas cuencas, que a la vez permita compatibilidad entre el desarrollo económico y los objetivos de conservación en la región. (pág. 3, Documento denominado "3informe.PDF")

(...)

Los ríos y lagunas evaluados según las diferentes aproximaciones realizadas se caracterizaron por baja alteración. Sin embargo, se identificaron indicios de deterioro que se relacionan con fenómenos de contaminación difusa en las diversas microcuencas, asociada con la presencia de bacterias fecales entre otros indicadores estudiados, así como con procesos de degradación en la cobertura vegetal de ribera. Igualmente, se describen particularidades de la variación en diferentes características del agua en el gradiente altitudinal, relacionadas ya sea con su condición natural o posible influencia antrópica, que tienen incidencia en la valoración de la calidad general del agua, así como en la composición y diversidad de las comunidades acuáticas evaluadas. Los diferentes hallazgos constituyen información de base, que en conjunto con la desarrollada desde los otros componentes analizados, aporten elementos que pemitan conducir a la toma de decisiones y al planteamiento de estrategias de manejo de las microcuencas evaluadas. (Pág. 6, Documento denominado "3informe.PDF")

(...)

5.7.4. Rio San Pablin – Playitas, Sendero Ritacubas

En las partes altas de esta cuenca se observan grandes extensiones de superpáramo con pequeñas formaciones de páramo en pequeñas planicies aluviales. (...) Es importante mencionar que, debido a las características específicas de estos suelos, los antiguos recorridos a caballo el tránsito de visitantes ha hecho que se generen derivaciones al sendero establecido generando afectaciones a la cobertura vegetal nativa, por ende, se sugiere realizar inversiones en infraestructura que mejore los senderos y genere la regeneración vegetal (Pág. 93, Documento denominado "5informe.PDF")

Áreas especiales

(...) Igualmente, las áreas de glaciar son gran importancia ecosistémica para el mantenimiento de las cuencas hidrográficas adyacentes, lugares de contemplación y para la tradición cultural sobre estos sitios y sus áreas conexas reposan la memoria y recuerdos de antepasados (Pág. 108, Documento denominado "5informe.PDF")

5.9. Fragmentación del paisaje

> *(...) Igualmente, en algunos senderos y cuencas la infraestructura de servicios turísticos históricamente también ha generado este tipo de fragmentación (pag. 112 Documento denominado "5informe.PDF")*
>
> *5.11. SINTESIS GENERAL*
>
> *La zona de la Sierra Nevada de Guican y Parque Nacional Natural El Cocuy, es una zona que sin duda tiene un atractivo turístico importante para la región, que junto con los ecosistemas de páramo, subpáramo, bosque nativo, que merecen que se generen planes donde se permita si conservación, al igual poder implementar estrategias que ayuden a mantener la cobertura propia de los ecosistemas, que ayuden a mantener en gran medida el banco de semillas propio de esta región. Del mismo modo involucrar a la comunidad, para que ellos como poseedores del terreno velen por la conservación de los recursos que ofrece la zona. (pág. 124).*

Este informe descolló entonces la importancia del glacial existente en el Parque Nacional Natural El Cocuy en la generación de agua y el riesgo a que estaba sometido por la desglaciación, así como, la contaminación a la que estaban sometidas sus fuentes hídricas por fenómenos de contaminación difusa en las diversas microcuencas, asociada con la presencia de bacterias fecales.

Un mes después, es decir, en diciembre de 2018, Parques Nacionales Naturales de Colombia elaboró el documento denominado *"ANÁLISIS DEL MONITOREO DE IMPACTOS GENERADOS POR LA ACTIVIDAD ECOTURÍSTICA Y ACCIONES DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y/O CONTROL EJECUTADAS POR EL PARQUE"* en el cual hizo un análisis de los impactos generados por la actividad ecoturística y en torno a la determinación y control de la capacidad de carga de los tres senderos autorizados mediante Resolución No. 118, en los que concluyó que:

> ***"Conclusión:** Con la implementación de la capacidad de carga en el Parque se han disminuido notablemente los impactos que se venían produciendo en el área protegida, ya que no se contaba con un control al número de visitantes/día, lo que impactaba apreciablemente la flora, fauna, agua y suelos de los senderos. No se ha presentado ningún incidente que haya superado la capacidad de carga del Parque, ni ha habido visitantes extraviados o fallecidos dentro del AP, como solía suceder antes de implementarse esta medida en el Parque"*

En torno al monitoreo a la pérdida o ganancia de Cobertura Vegetal (espeletia lopezii), se indicó que:

> *"De acuerdo con el monitoreo realizado a las parcelas establecidas durante el año 2018, se observa que no hay pérdida de cobertura vegetal ni en las parcelas que se encuentran frente al sendero ni tampoco en las parcelas testigo,* ***por el contrario, ha aumentado la población de especies de espeletias***

> *(frailejones) y algunas especies de colonización.* ***Los buenos resultados anteriores, los atribuimos a que actualmente se controla el número máximo de visitantes que ingresan diariamente por los senderos (capacidad de carga), los visitantes hacen las caminatas por los senderos de forma ordenada, caminando en fila india y por los senderos autorizados y delimitados****, en grupos de máximo seis visitantes por cada guía o intérprete ambiental, y además, con la vigilancia y control ambiental ejercido por éstos últimos hacia los integrantes del grupo, impidiendo que causen afectaciones o impactos ambientales sobre los ecosistemas. El impacto directo hacia los frailejones lo ejercían principalmente los equinos cuando estaba autorizado su ingreso al Parque".*

Frente al monitoreo de residuos sólidos ("basuras") en los senderos autorizados, coligió que:

> *"Todas las personas que ingresan al Parque (visitantes, guías, intérpretes, funcionarios, contratistas y demás), deben recoger en su bolsa y/o morral personal los residuos sólidos ("basuras") que ingresen y/o generen dentro del área protegida, y regresarlos al sitio de origen para su tratamiento adecuado. Igualmente, en los puestos de control ubicados al inicio de los senderos, el Parque dispone de recipientes para depositar y seleccionar - clasificar los residuos sólidos generados en las cabañas y posteriormente son llevados hasta los municipios de Güicán, El Cocuy y Tame, donde se les da el tratamiento respectivo, de acuerdo con las indicaciones de las empresas de aseo encargadas de este tema en cada municipio.*
>
> *Con base en el monitoreo realizado en lo corrido del año 2018, podemos concluir que es muy mínima (casi nula) la basura que se encuentra en los senderos. En dos de los tres senderos (Púlpito y Ritacuba) la cantidad de basura encontrada fue nula y muy mínima en el sendero de Laguna Grande, ya que corresponde a un promedio de 9 gramos de residuos sólidos por kilómetro de sendero, lo cual consideramos es muy bajo.*
>
> *La mayor proporción de residuos sólidos encontrados en este último sendero corresponde a orgánicos (72%), seguido por plásticos (22%) y papel higiénico (6%).*
>
> *Es de resaltar que el PNN El Cocuy ha mejorado muchísimo en este aspecto, gracias al trabajo de prevención, sensibilización y concienciación ambiental impartido a través de las charlas de inducción y capacitaciones a los visitantes, PST, guías e intérpretes del patrimonio natural y cultural"*

Ese informe de monitoreo de impactos, precisó las acciones de prevención, mitigación y/o control de estos del ecoturismo ejecutadas por el Parque Nacional Natural El Cocuy en las que enfatizó sobre actividades de prevención de impactos y de concienciación ambiental, con el objeto de que los visitantes conserven el Área Protegida y los PST apliquen buenas prácticas ecoturísticas y, cuando salgan del Parque, se lleven un mensaje ambiental y lo difundan.

Y, en oficio del 24 de octubre de 2019, la Gobernación de Boyacá informó acerca del anterior estudio como de los resultados obtenidos del Estudio intercultural de caracterización del pueblo de la Nación U´wa en el territorio de Kajka-Ika y Kerachi-Kara, por parte de la Gobernación de Boyacá, en cabeza de la dirección de seguimiento y Planeación Territorial como complemento a los productos de investigación desarrollados por la UPTC desde un enfoque netamente cultural frente a la cosmovisión ancestral del pueblo en su relación con Zizuma y de la entrega de la propuesta a la comunidad indígena denominada "Diseño y validación de un modelo de turismo científico de naturaleza en el territorio de kajka-ika y kerachi-kara por medio de estrategias de innovación social, cubara, departamento de Boyacá. PROYECTO OFERTA COLCIENCIAS "COLOMBIA BIO-TURISMO CIENTÍFICO DE NATURALEZA", sin que fueran aceptados por esa comunidad, pero sujeto a diálogo y concertación (fl. 355)

Finalmente desde la óptica del control de convencionalidad, cabe acotar que la Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente, adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano el 16 de junio de 1972[32], estableció como principios a cargo del Estado el de la preservación de los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga; la responsabilidad especial de la personas de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat; y el empleo de los recursos no renovables de la tierra de forma tal que se evite el peligro de su agotamiento y asegure a la humanidad beneficios.

Así mismo, no puede pasarse por alto que la Corte Constitucional en sentencia C-048 de 2018 resaltó la importancia de las obligaciones del Estado frente a la conservación del medio ambiente a través de la adopción de políticas que comprometen no solo al legislador sino a todas las entidades de carácter público, en tanto ello resulta fundamental para garantizar el derecho al medio ambiente como garantía al derecho fundamental a la vida no solo de las generaciones presentes sino para las futuras:

> *"En el mismo sentido, el derecho al ambiente sano impone obligaciones especiales al Estado, tales como "1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7)*

[32] http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf

responde de forma coherente a las preocupaciones de la comunidad internacional que se reflejan en documentos como la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, entre otros.[38]" (Resaltado fuera de texto original)

2.4.3. De la alegada vulneración del derecho colectivos al goce de un ambiente sano.

Bajo el panorama probatorio expuesto, la Sala considera que las restricciones que cuestiona el actor contenidas en la Resolución No. 118 del 6 de abril de 2017, expedida por Parques Nacionales Naturales de Colombia, consistentes en autorizar el ingreso de visitantes y prestadores de servicios asociados al ecoturismo en el Parque Nacional Natural El Cocuy solo en tres senderos denominados Ritacuba, Laguna Grande de la Sierra y Lagunillas-Púlpito, hasta el borde de los glaciares del Parque Nacional Natural El Cocuy en horario de 05:00 am a 09:00 am, y el descenso desde el borde de nieve a iniciarse a más tardar a la 1:00 pm, a fin de que 06:00 pm el turista estuviese fuera del área protegida, prohibiéndose por lo tanto, ingresar al glaciar y pernoctar o acampar, concretan ***no solo atribuciones constitucionales y legales de esa entidad sino la protección del derecho colectivo al medio ambiente****.*

Ciertamente de la normatividad constitucional y legal examinada, es dable colegir que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia como administradora del Sistema de Parques Nacionales, tiene la facultad para regular su manejo y uso, así como, fijar los cupos máximos de visitantes, número máximo de personas que puedan admitirse para los distintos sitios a un mismo tiempo, períodos en los cuales se deban suspender actividades para el público en general, en las diferentes áreas y zonas de dicho Sistema, como en el presente caso lo hizo en torno al Parque Nacional Natural de El Cocuy, con las restricciones aludidas.

---

[38] *Específicamente, como antecedentes directos del Acuerdo de París (2015) se encuentra la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997. Estos dos instrumentos reconocen que existe un aumento en la temperatura mundial, y en consecuencia, comprometen a los Estados a reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Para ver información histórica de estos tratados: ONU. Cambio Climático. http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/antecedentes/items/6170.php*

imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera".[33] ***Lo anterior implica tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico****:*

> ***"Como eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional.*** *En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos (C-035 de 2016)".*[34] *(Resaltado fuera de texto original)*

De igual modo, en esta providencia se resaltó la importancia de la explotación adecuada de los recursos naturales bajo una perspectiva ecocéntrista, en virtud de la cual, la relación del ser humano con su entorno se debe caracterizar por el respeto al medio ambiente y las políticas públicas encaminadas a ello:

> *"La sentencia más reciente que recoge la línea jurisprudencial sobre la perspectiva ecológica de la Constitución,*[35] *reconoce que existen tres concepciones en la jurisprudencia que responden a diferentes enfoques: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocéntrista. Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad "imperiosa" de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza*[36] *y todos sus componentes:*
>
> > ***"(…) para la Corte el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos.*** *"*[37]
>
> *Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha dado una importancia crucial a la relación entre el ser humano y sus derechos fundamentales y el cuidado de su entorno. Este discurso constitucional acogido por la Corte*

---

[33] *Corte Constitucional, Sentencias C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Reiterado en la sentencia C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio).*
[34] *Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).*
[35] *Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).*
[36] *Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).*
[37] *Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).*

Restricciones que, cabe recordar, tuvieron sustento técnico y probatorio en el informe de "Seguimiento a los impactos del ecoturismo Parque Nacional Natural El Cocuy" elaborado por la entidad demandada desde el año 2015 (CD, fl. 364), y que además fueron la respuesta a las cuestionables prácticas de los turistas en el glacial del parque las cuales generaron gran malestar entre la comunidad indígena, habida cuenta que constituía de un lado, la difamación a un sitio sagrado y de otro, para los lugareños una fuente de agua; para la Sala dichas limitaciones no pueden calificarse como caprichos de la entidad sino, contrario a lo que sostuvo el actor popular, como una verdadera medida de protección al derecho colectivo al medio ambiente.

Ello, pues dichas medidas representan el cumplimiento del mandato constitucional relativo a garantizar a todas las personas el derecho a gozar de un ambiente sano, y la concreción de la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

De tal modo que, para esta Corporación, las restricciones impuestas por Parques Nacionales Naturales de Colombia a través de la Resolución No. 118 de 2017, para el ingreso, goce y permanencia en el Parque Nacional Natural de El Cocuy constituyen una medida para la protección al derecho colectivo al medio ambiente, en aplicación de la Constitución Ecocentrista que nos rige.

Así mismo, como se destacó líneas anteriores, dichas restricciones son un reflejo del principio de precaución en materia ambiental que garantizan la protección de ese derecho colectivo, tal como expresamente dejó consignado en la parte motiva de dicho acto administrativo al disponer que "el presente acto administrativo obedece el principio de precaución ambiental establecido en la Ley 99 de 1993".

Principio respecto al cual recabó la jurisprudencia constitucional en sentencia C-703 de 6 de septiembre de 2010[39] permite a las autoridades tomar decisiones antes de que el riesgo o el daño al medio ambiente se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas, sin que su aplicación demanda pleno conocimiento científico de las causas que producen la afectación:

---

[39] Esta decisión es fundamento de varias sentencias del Consejo de Estado cuando se refiere a los principios de precaución y prevención ambiental. Ver entre otras, Sección Primera, sentencia del 4 de mayo de 2018. M.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Radicación número: 76001-23-33-000-2017-01223-01(AP)A. Actor: Rocío Selene Ruíz González Y Otros Como Miembros De La Comunidad Del Valle De Lili. Demandado: Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca y Metro Cali S.A.

"En materia ambiental la acción preventiva tiene distintas manifestaciones y su puesta en práctica suele apoyarse en variados principios, dentro de los que se destacan los de prevención y precaución[40]. Aunque son invocados y utilizados con frecuencia, el contenido y alcance los mencionados principios no es asunto claramente definido en la doctrina y tampoco en la jurisprudencia producida en distintos países o en el ámbito del derecho comunitario europeo.

Ciertamente, cuando se habla de prevención o de precaución como principios del derecho ambiental, no se hace alusión a la simple observancia de una actitud prudente o al hecho de conducirse con el cuidado elemental que exige la vida en sociedad o el desarrollo de las relaciones sociales, ***puesto que su contenido y alcance adquieren rasgos específicos, a tono con la importancia del bien jurídico que se busca proteger y con los daños y amenazas que ese bien jurídico soporta en las sociedades contemporáneas.***

La afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente constituyen el punto de partida de la formulación de los principios que guían el derecho ambiental y que persiguen, como propósito último, dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante esas situaciones que comprometen gravemente el ambiente y también los derechos con él relacionados.

Tratándose de daños o de riesgos se afirma que en algunos casos es posible conocer las consecuencias que tendrá sobre el ambiente el desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente puede adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con la finalidad de reducir sus repercusiones o de evitarlas y cuando tal hipótesis se presenta 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.

El previo conocimiento que caracteriza al principio de prevención no está presente en el caso del principio de precaución o de cautela[41], 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[42], lo cual por ejemplo, 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." (Resaltado fuera de texto original)

Justamente, en obedecimiento al contenido y aplicación del principio de precaución en materia ambiental fue que Parques Nacionales Naturales de Colombia impuso las

---

[40] Sobre estos principios se puede consultar a ANGEL MANUEL MORENO MOLINA, Derecho comunitario del medio ambiente. Marco institucional, regulación sectorial y aplicación en España, Universidad Carlos III de Madrid – Marcial Pons, Madrid, 2006. Págs. 45 y ss.

[41] Sobre el principio de precaución y la dificultad para fijar su contenido y alcance se puede ver a GABRIEL DOMENECH PASCUAL, Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Págs. 253 y ss.

[42] Este criterio de distinción es seguido en la Sentencia C.595 de 2010, en la cual se afirma que mientras que en la cautela el riesgo de daño ambiental no puede ser conocido anticipadamente, en la acción preventiva sí es posible conocerlo antes de que se produzca.

restricciones anotadas para el ingreso, goce y permanencia en el Parque Nacional Natural de El Cocuy, a fin de proteger no solo la flora en el área de protección del parque ante la existencia estudios de impacto frente a su afectación por el desarrollo de actividades ecoturísticas, sino en torno al glacial y al recurso hídrico que también podrían verse afectados por esa actividad, ante un ecoturismo poca limitado.

Cabe aclarar que, aunque el actor popular echó de menos la existencia de estudios que determinen fehacientemente el daño al glacial con ocasión a las actividades de montañismo que allí se realizaban, lo cierto es que en aplicación del principio de prevención se permite a las autoridades tomar medidas para evitar un posible daño mayor, de manera que la certeza científica no es exigible, como lo considera la demandante.

En este punto la Sala no puede pasar por alto el contenido del informe final del proyecto de investigación tendiente a "Generar información geo-ambiental, hidrológica, ecosistémica, paisajística, socioeconómica y de comunicación en aras de establecer las presiones antrópicas y naturales en el área de estudio del Parque Nacional Natural El Cocuy y su zona de influencia en la cuenca Alta del Rio Nevado" en el cual se puso en conocimiento la trascendencia del parque natural, ***en razón al sistema de páramos*** *que alberga y, que con ello, se constituye en un productor de agua -cuyo acceso se constituye en un derecho fundamental- que demanda un* ***cuidado mayor de las autoridades en pro de su conservación*** *(CD fl. 351):*

> *"La zona alta del río Nevado, para el pueblo U'wa representa un lugar sagrado, legado natural y cultural; para los campesinos un lugar de producción agropecuaria en su mayoría de subsistencia; sitio de interés turístico-productivo para lugareños emprendedores del turismo y para estudiosos y científicos escenario de investigación, zona de patrimonio paisajístico productora y reguladora de agua importante para el ciclo hídrico, la cual tiene su tiempo contado en razón al cambio climático que impacta ésta de manera rápida produciendo una desglaciación acelerada en la medida que la temperatura aumenta. "Cambió el clima" en palabras de sus moradores. (Pág. 46, 1Informe.PDF)*
>
> *(...)*
>
> *La pérdida de glaciar y el aumento de la temperatura beneficia el ascenso de la vegetación del superpáramo hacia las áreas antes ocupadas por el hielo; a la par "abajo" los agricultores ocupan terrenos que antes eran del páramo para cultivos y cría de ganado mayor y menor llevando la frontera agrícola hasta los 3.800 metros, resultando perjudicados el bosque y el páramo (Flórez, 2002).*
>
> *(...)*

> *El agua fundamental para la vida en general y la seguridad alimentaria (agua, energía y alimentación), tiene su garante en el ecosistema de páramo propio de la región intertropical de la cordillera de los Andes, cuya función de regular el agua (acopia, almacena y distribuye) y de retener carbono atmosférico, es decir, almacenan y capturan carbono proveniente de la atmósfera. Lo que le otorga gran importancia ambiental y ecológica (Caviedes y Olaya, 2017). (Pág. 47, 1Informe.PDF)*
>
> *(...)*
>
> *Por consiguiente, partiendo de que los ecosistemas de páramo han sido reconocidos como áreas de especial importancia ecológica que cuentan con una protección especial por parte del Estado y la legislación colombiana, toda vez que resultan de vital importancia por los servicios ecosistémicos que prestan a la población, especialmente los relacionados con la estabilidad de los ciclos climáticos e hidrológicos y con la regulación de los flujos de agua en cantidad y calidad. (Pág. 49, 1Informe.PDF)*

Así también lo reseño el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEM- en su documento denominado *"Glaciales de Colombia más que montañas con hielo"* tal como se ilustró previamente, e igualmente lo aseguró en su testimonio Octavio Segundo Erazo Paguay, Jefe del Parque Nacional Natural del Cocuy, quien señaló que al sacar la nueva reglamentación contenida en la Resolución 118 de 2017 lo fue (fl. 343):

> *" (...) con el propósito de poder suspender algunas actividades que generan mayor impacto a la actividad ecoturística, porque la misión fundamental de parques naturales es el de conservar las áreas protegidas, conservar sus ecosistemas con el propósito de que estas puedan brindar servicios ecosistémicos a las poblaciones que están alrededor de ella,* ***principalmente el agua; del Parque Nacional Natural del Cocuy nacen tres cuencas hidrográficas, todo lo que drena por la parte accidental para para el rio Chicamocha, todo lo que va hacia la parte oriental va hacia el rio Arauca y Casanare, por lo tanto es un área protegida muy estratégica principalmente para poder conservar el agua (...)***

Y valga agregar que en el aludido documento del informe final del proyecto de investigación también se resaltó que en torno a los ecosistemas de páramos que se encuentran al interior de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, la Resolución 769 de 2002 del antiguo Ministerio del Medio Ambiente exigía un plan de manejo *"...Para el caso de los páramos ubicados dentro del sistema de parques nacionales, este plan de manejo corresponderá al plan de manejo del respectivo parque nacional y será elaborado e implementado por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales..."*; en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2015, decreto que, como se precisó en el marco jurídico de esta providencia, establece las funciones de la Unidad accionada y que le exige el impulso de políticas de manejo para la conservación de dichos sistemas. Así mismo precisó ese informe, entre otras

cuestiones, las zonas de su ubicación de los páramos, causas de afectación y la necesidad de su conservación como áreas de especial importancia ecológica (CD fl. 351):

> *"5.7.4. Rio San Pablin – Playitas, Sendero Ritacubas*
> *En las partes altas de esta cuenca se observan grandes extensiones de superpáramo con pequeñas formaciones de páramo en pequeñas planicies aluviales. (...) Es importante mencionar que, debido a las características específicas de estos suelos, los antiguos recorridos a caballo el tránsito de visitantes ha hecho que se generen derivaciones al sendero establecido generando afectaciones a la cobertura vegetal nativa, por ende, se sugiere realizar inversiones en infraestructura que mejore los senderos y genere la regeneración vegetal (Pág. 93, 5Informe.PDF)*
> *Áreas especiales*
> *(...) Igualmente, las áreas de glaciar son gran importancia ecosistémica para el mantenimiento de las cuencas hidrográficas adyacentes, lugares de contemplación y para la tradición cultural sobre estos sitios y sus áreas conexas reposan la memoria y recuerdos de antepasados (Pág. 108)*
> *5.9. Fragmentación del paisaje*
> *(...) Igualmente, en algunos senderos y cuencas la infraestructura de servicios turísticos históricamente también ha generado este tipo de fragmentación (pág. 112, 5INFORME.PDF)*
> *5.11. SINTESIS GENERAL*
> *La zona de la Sierra Nevada de Guicán y* ***Parque Nacional Natural El Cocuy,*** *es una zona que sin duda tiene un atractivo turístico importante para la región, que junto con los* ***ecosistemas de páramo, subpáramo, bosque nativo, que merecen que se generen planes donde se permita su conservación, al igual poder implementar estrategias que ayuden a mantener la cobertura propia de los ecosistemas, que ayuden a mantener en gran medida el banco de semillas propio de esta región****. Del mismo modo involucrar a la comunidad, para que ellos como poseedores del terreno velen por la conservación de los recursos que ofrece la zona. (pág. 124 5INFORME.PDF). (Resaltado fuera de texto)*

De igual forma, es importante resaltar que normatividad como la Ley 812 de 2003[43], el Decreto 2372 de 2010[44], la Leyes 1450 de 2011[45], 1753 de 2015[46] y 1930 de 2018[47], obligan al Estado a establecer medidas para su protección especial y evitar actividades que afecten el sistemas de páramos ante vulnerabilidad, fragilidad y capacidad de recuperación de dicho ecosistema[48]. En consideración a lo anterior, el aludido principio de precaución en materia ambiental se torna relevante en su aplicación a fin de evitar un riesgo y aumentar la magnitud del daño producido con la actividad ecoturística sobre las áreas protegidas que alberga el Parque Nacional Natural de El Cocuy, entre estos, el sistema de páramos y glaciales los cuales tienen una naturaleza especial y única en el mundo, máxime cuando, como lo sostuvo el mismo actor popular y respaldó con literatura especializada (fls. 45-54), hay afectación por el cambio climático, entonces, tomar medidas para aminirar tal daño,

---

[43] *Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario*
[44] *`Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.*
[45] *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.*
[46] *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".*
[47] *Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia"*
[48] *También en este sentido la sentencia C-035 de 2016*

se torna admisible y esperable en cumplimiento de las funciones constitucionales y legales.

Visto lo anterior, a juicio de esta Sala, en manera alguna la decisión destinada a restringir o limitar el uso libre del Parque, no trasgrede el derecho colectivo al medio ambiente, por el contrario, obedece, precisamente a la función de protección que corresponde al Estado a la que debe ceder o sumarse todo ciudadano.

2.4.4. De la alegada vulneración al derecho colectivo al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

A juicio del demandante, la limitación a la que se ha aludido en esta providencia impide el uso de un espacio público y, afirma, ello constituye represalia injustificada, surgida de la oposición del pueblo indígena U'wa. Dirá la Sala que no está llamado a acogerse el argumento esgrimido por el actor, consistente en señalar que las medidas restrictivas para el Parque Nacional Natural de El Cocuy son el resultado de las presiones indebidas ejercidas por comunidades étnicas, específicamente, la comunidad U´wa y las poblaciones campesinas lugareñas, pues no pasó de ser su propia afirmación carente de prueba y, más bien, sea dicho, desvirtuada por todo el material probatorio que se ha examinado en este caso.

Sin embargo, agregará la Sala que, conforme a la ley[49] *y la Constitución en su artículo 330 "La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación el gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades".*

Igualmente, al tenor del numeral 3 del artículo 7 de la Ley 21 de 1991, por la cual se aprueba el Convenio Nº 169 de 1987 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, se dispuso que "Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas"[50].

---

[49] *el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, Ley 70 de 1993*
[50] *Decreto No 1320 de 1998, Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.*

Y desde una perspectiva jurisprudencial, la sentencia T-485 de 2015, concluyó respecto a los derechos de las comunidades étnicas que "...En términos simples, la Constitución no solo acepta la composición plural de la sociedad, sino que impone un mandato concreto de protección a favor de las comunidades diferenciadas y, por lo mismo, minoritarias. La existencia de dichas comunidades, particularmente las minorías étnicas, al igual que sus prácticas tradicionales, no solo debe ser advertida como importante para el Estado y el orden jurídico, sino que debe ser decididamente protegida en tanto elemento que define a la organización política. En otras palabras, la formulación misma de la Nación desde la Constitución depende de la inclusión de los grupos étnicos y su protección como comunidades diferenciadas. La sociedad colombiana se define, desde el orden jurídico constitucional, a partir de su pluralidad y del respeto intrínseco de sus diversas identidades".

Pronunciamiento que también resaltó la protección y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural prescrita en la Constitución a favor de las comunidades indígenas, afrodescendientes y Rom, integrantes de la sociedad pluriétnica y multicultural que pregona el Texto Superior y que se encuentran enfocados en proteger la identidad diferenciada de dichos pueblos, así como a hacer eficaces sus derechos fundamentales, en condiciones equitativas en comparación a las personas que pertenecen a la colectividad general.

Aclarado lo anterior, la Sala verificó a partir del informe final del proyecto de investigación denominado "Generar información geo-ambiental, hidrológica, ecosistémica, paisajística, socioeconómica y de comunicación en aras de establecer las presiones antrópicas y naturales en el área de estudio del Parque Nacional Natural El Cocuy y su zona de influencia en la cuenca Alta del Rio Nevado" elaborado por la U.P.T.C. el 28 de noviembre de 2018, los agentes en el contexto socioeconómico del parque (CD fl. 351):

> *"Mapa de agentes*
>
> *El territorio es construido por una variedad de agentes que interactúan de manera permanente en torno al desarrollo económico y la importancia ambiental que representa el ecosistema de páramo en donde desarrollan gran parte de sus actividades, Estos agentes se pueden clasificar de manera básica en tres grandes grupos; comunidades, las instituciones y otros agentes.*
>
> *Comunidades: i) Comunidades campesinas (del piedemonte llanero y del área alto andina –ASONALCA), ii) **Nación U'wa**, iii) propietarios privados de predios, iii) población urbana y iv) turistas*
>
> *Institucionales: i) alcaldías municipales (El Cocuy y Guican), ii) Parques Nacionales Naturales de Colombia, iii) Corpoboyacá, iv) UPTC, v) Ministerio de Ambiente y vi) Secretaria de Salud Departamental*

> *Otros actores: i) operadores turísticos, ii) guías turísticos, iii) Cámara de comercio, iv) Comerciantes y v) Hoteleros*
>
> *(...) (pág. 23, 6IInforme.PDF CD folio 351)*

Como se puede observar, entre los agentes influyentes en el contexto del Parque Nacional Natural del Cocuy se encuentran la Nación U´wa; circunstancia que se consignó en la Resolución No. 401 de 2016, al indicar que dicho Parque se traslapa o sobrepone con el Resguardo Unido U'wa de las comunidades de Bachira, Róyota y Sínsiga en Boyacá, agrupados por la Asociación de Autoridades Tradicionales y Cabildo U'was (ASOU'WAS); así mismo con los resguardos de Angosturas, Valles del Sol, Civariza y Laguna Tranquila en Arauca, agrupados en la Asociación de Cabildos y Autoridades Tradicionales Indígenas del Departamento de Arauca (ASCATIDAR).

Teniendo en cuenta esta realidad, considera la Sala que la entidad demandada estaba en el deber de propiciar la participación y cooperación de dichos pueblos, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de ecoturismo desarrollado sobre dicho parque puedan tener sobre aquellos, como en el caso bajo juzgamiento lo constituye una de las zonas altas del Parque Nacional Natural de El Cocuy, al asumirlo como lugar sagrado para el pueblo U´wa como se dejó señalado en el documento denominado "Glaciales de Colombia más que montañas con hielo" por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEM- y, en el informe final de investigación elaborado por la UPTC y cuyas actividades de tipo futbolístico sobre la zona de glacial significó una afrenta para sus creencias espirituales y religiosas:

> *1.2 INTRODUCCIÓN*
>
> ***La zona alta del río Nevado, para el pueblo U'wa representa un lugar sagrado**, legado natural y cultural; para los campesinos un lugar de producción agropecuaria en su mayoría de subsistencia; sitio de interés turístico-productivo para lugareños emprendedores del turismo y para estudiosos y científicos escenario de investigación, zona de patrimonio paisajístico productora y reguladora de agua importante para el ciclo hídrico, la cual tiene su tiempo contado en razón al cambio climático que impacta ésta de manera rápida produciendo una desglaciación acelerada en la medida que la temperatura aumenta. "Cambió el clima" en palabras de sus moradores. (Pág. 46, 1Informe.PDF)*
>
> *(...)*
>
> *6.3.3.2. Descriptiva del Ecosistema*

> *El Parque Nacional Natural El Cocuy se ubica al norte de la cordillera oriental de los Andes, entre los departamentos de Boyacá y Casanare y tiene un área de 306.000 hectáreas. (...) Dentro del área se encuentra la Sierra Nevada la cual representa solo el 3% del área protegida con 11.000 hectáreas aproximadamente, Este sector consta de 25 picos nevados, lagunas de origen glaciar y ecosistemas de páramo, super-páramos, morrenas, además de fauna y flora características de estos sistemas andinos (Plan de ordenamiento ecoturístico parque nacional El Cocuy, 2017:7)*
>
> ***Los habitantes del parque y el área de influencia directa del mismo, se encuentran: un primer grupo de personas están los habitantes del resguardo indígena U´wa que tienen asentamiento aproximadamente el 50% del parea protegida, ubicados en el territorio del costado orienta**. En segundo orden están los campesinos del parea alta andina de la región, que se dedican a actividades agrícolas de tradicionales en cultivos de tubérculos y cebolla o ganadera en pastura para ganado ovino y bovino; y por ultimo están los campesinos localizados en estribaciones de la cordillera y las sabanas de los llanos orientales (pág. 116)"*

De esta situación cosmogónica del pueblo U´wa frente a las riquezas naturales del parque igualmente dio cuenta en su testimonio el señor Octavio Segundo Erazo Paguay, Jefe del Parque Nacional Natural del Cocuy, al afirma que:

> *"El área protegida esta traslapada con 5 resguardos indígenas donde no solamente se tienen en cuenta los resguardos en sí sino todo el territorio ancestral de las comunidades indígenas. Los resguardos indígenas que están traslapados con el parque suman aproximadamente el 46% del área protegida, por esta razón es importante que todo lo que nosotros desarrollamos lo concertamos aplicando el principio de coordinación con estas comunidades para poder llegar a acuerdos y poder manejar de una manera sostenible el parque y también los territorios indígenas. Otra cosa muy importante que también quiero decir es que la actividad ecoturística se vuelve a abrir el 6 de abril de 2017 mediante el Acuerdo 118 del 6 de abril con esa nueva reglamentación a partir de esa fecha se sigue prestando la actividad ecoturística (...)* ***queda prohibido pisar el glaciar como las comunidades indígenas le llaman Zisuma como lugar sagrado, sitio importante para la comunidad indígena*** *y por esa razón se toma la determinación de no pisar el glacial. Colombia tiene 37 kilómetros cuadrados de glacial y en este momento el Parque El Cocuy tiene 13.3 de área de glacial que representa el 36% de esa masa glacial y sabemos pues que por cambio climático la reducción la reducción del glacial se ha hecho periódicamente, ha ido disminuyendo y también consideramos que si sumamos las actividades antrópicas sobre este glacial se aceleraría su deterioro. Por esta razón, el acuerdo que se tiene establecido es el de no escalar* ***y no poder pisar el glacial por el deterioro que este tendría y por otro que es un lugar sagrado para la comunidad U'wa"*** *(Minuto 17:25 CD Audiencia pruebas).*

Resalta la Sala entonces que la protección de los recursos naturales queda ligada a la obligación constitucional de reconocer, respetar y tener en cuenta a las comunidades que tradicionalmente han derivado su sustento y desarrollado sus proyectos de vida a partir de su interacción con la naturaleza, para lo cual se debe evitar poner en riesgo las condiciones de vida digna, el derecho a un mínimo vital y el derecho a la alimentación[51]

[51] *Pág. 58, del documento denominado "2informe.PDF".*

Dentro del anterior contexto normativo y probatorio, para esta Sala no son de recibo los planteamientos expuestos por el actor popular en torno a que la comunidad indígena U´wa impuso su criterio a la entidad accionada respecto a las restricciones contenidas en Resolución No. 118 de 2017, pues lo cierto es que la Constitución Política y la ley ordenan al Estado colombiano el diálogo con las comunidades indígenas cuando se vea afectado su territorio o creencias con la ejecución de las políticas públicas como efectivamente lo hizo Parques Nacionales Naturales de Colombia con la comunidad étnica U´wa, previo a la expedición de las Resoluciones 401 de 2015 y 118 de 2017, ello para reconocer la pluralidad cultural de que goza la nación colombiana que le impide tomar decisiones de espaldas a los interesados. Y así lo ha hecho la entidad demandada en coordinación con el Gobierno Departamental al señalar que están en proceso de lograr consenso con dichas comunidades para el adecuado manejo de la actividad ecoturística del parque (fl. 355).

Todo lo anterior para concluir, una vez más, que no hubo trasgresión del derecho colectivo al uso del espacio público al atender la presencia de una comunidad indígena Los U'wa para tomar las determinaciones que, a juicio del actor popular, impiden el uso del espacio público por todos los colombianos, sin discriminación por razón de la actividad que desarrollen.

Al respecto, cabe destacar la Sentencia T-376 de 2012[52] *en la que la Corte Constitucional rescató la importancia de la consulta previa como derecho de grupos étnicos de protección especial, precisó en los apartes más relevantes:*

> ***"2.7. Planteamiento del problema jurídico.***
> *(...)*
> ***El derecho fundamental a la consulta previa. Reiteración de jurisprudencia.***
> *(...)*
>
> *Fundamentos normativos del derecho fundamental a la consulta previa.*
>
> *1.* ***Los pueblos indígenas*** *y las comunidades negras, afrodescendientes o afrocolombianas*[53] *son titulares de derechos fundamentales y sujetos de*

[52] *M.P. María Victoria Calle Correa*
[53] *En relación con el uso de los etnónimos (nombres de grupos étnicos) "afrocolombiano", "afrocolombiana", "afrodescendiente", "negro" o "negra", la Sala toma en cuenta, al utilizarlos como adjetivos calificativos de comunidades étnicamente diversas, el hecho de que las distintas denominaciones han sido utilizadas en las reivindicaciones de los pueblos titulares de tales derechos diferenciados en Colombia. Así, el término afrodescendientes, que es el de mayor aceptación, o uso recurrente en el derecho internacional de los derechos humanos, especialmente desde la proclamación de la Declaración de Durban, toma como referencia la línea de descendencia con personas esclavizadas y víctimas de la trata en época de la colonia; la palabra afrocolombiano, por su parte, mezcla ese aspecto con la identidad nacional, en tanto que la palabra negra, es usada por algunas*

especial protección constitucional. Desde la sentencia T-380 de 1993[54] la Corte Constitucional señaló que el reconocimiento de sus derechos es imprescindible para garantizar la supervivencia de grupos humanos poseedores de una cultura diferente a la mayoritaria y que se encuentran en situación de vulnerabilidad desde el punto de vista constitucional, debido, entre otras razones, a (i) la existencia de patrones históricos de discriminación que les impiden el pleno ejercicio de sus derechos y su cultura; (ii) la presión ejercida sobre sus territorios, su forma de ver el mundo, su organización social, sus modos de producción y su concepción sobre el desarrollo, originada en la explotación de los recursos naturales y la formulación de proyectos de desarrollo de diversa naturaleza en sus territorios ancestrales; (iii) el grave impacto que el conflicto armado ha generado en su modo de vida, reflejado en desplazamiento forzado y afectaciones de especial gravedad a sus territorios ancestrales, usados como corredores estratégicos o escenarios directos del conflicto; y (iv) la marginación económica, política, geográfica y social que, por regla general, enfrentan como grupos minoritarios.[55]

---

comunidades, líderes y organizaciones en Colombia, precisamente, como criterio de auto identificación, de acuerdo con el análisis que sobre los censos efectuó el autor, aclarando que el vocablo posee también actualmente implicaciones reivindicatorias, según se explicará, a continuación. Así, el antropólogo Jaime Arocha explica cómo la denominación y especialmente el auto reconocimiento de las comunidades étnicas ha sido un elemento que ha generado diversas discusiones entre los titulares de los derechos, evidenciados en las preguntas que se estructuran al realizar censos con el propósito de orientar las políticas públicas asociadas a la realización de sus derechos. Explica el autor cómo el proceso de auto identificación (aspecto relevante para establecer la titularidad de los derechos de los grupos étnicos) es complejo, debido a situaciones históricas como (i) la pérdida del nombre de pila en época de la conquista y la colonia, seguida de su reemplazo por una mezcla entre la denominación del lugar de nacimiento y un nombre o apellido de origen español (por ejemplo, los nombres María Carabalí o Juan Congo); la posterior utilización de la palabra negra o negro para designar las personas víctimas de la trata en la época, y la reciente concientización de las comunidades sobre los etnónimos afrodescendiente y afrocolombiano, a partir del trabajo de algunas organizaciones de base y de incidencia política. Indica también el citado autor cómo los apelativos zambo, mulato y otros semejantes aluden a un criterio de pureza de la raza, siendo no sólo erróneos científicamente sino jurídicamente especialmente discriminatorios, mientras que, por el contrario, etnónimos de gran valor para las reivindicaciones de las comunidad como libres, utilizado en el Cauca, no han tenido eco en las instituciones jurídicas. En síntesis, es posible concluir del estudio que los etnónimos "afrocolombiana", "afrodescendiente", "negro" y "negra", son de uso frecuente por las comunidades, haciendo parte los primeros de un reciente proceso de articulación de las exigencias jurídicas de las comunidades a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y los dos últimos porque, a pesar de que inicialmente hacían alusión directa al comercio de personas hacia América, actualmente son usados por las comunidades, bien sea como criterio de auto reconocimiento; bien sea como una forma de recordar la lucha contra la discriminación histórica. || A su turno, las expresiones "palenqueras", para aquellas comunidades que escaparon durante la colonia y organizaron parte de la resistencia más recia a la dominación y que actualmente se ubican principalmente en Cartagena y "raizales", la cual hace referencia a los habitantes del Departamento de San Andrés y Providencia, quienes comparten un origen diverso caracterizado a muy grandes rasgos por su ascendencia primordialmente europea, la lengua creole y una orientación religiosa predominantemente bautista, son etnónimos que han logrado establecerse como parámetros de un de auto identificación por parte de los pobladores de las islas, así como de un amplio reconocimiento jurídico. || Con esas precisiones en mente y especialmente respetando los criterios de auto reconocimiento y el significado político y jurídico que las comunidades étnicas y el cuerpo de protección de los derechos humanos les han otorgado a tales expresiones, la Sala utilizará indistintamente las expresiones comunidad negra, comunidad afrodescendiente y comunidad afrocolombiana. (Publicado en la compilación Dossier Colombia. Revista Observatorio Latinoamericano, Número 5. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. 2010).

[54] *M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.*

[55] *Al respecto, ver sentencias T-282 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), Autos 004 y 005 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).*

2. Los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes constituyen además, concreción de diversos mandatos, principios y valores constitucionales, entre los que cabe destacar: la concepción de la democracia acogida por el Constituyente, a la vez participativa y pluralista, visión que reivindica la coexistencia de diversas formas de ver el mundo y propicia la activa intervención de todas las culturas para la construcción del Estado (artículos 1° y 2°, CP); el principio de igualdad que, de una parte, se concreta en el carácter general de la ley y la prohibición de discriminación[56]; y, de otra, ordena la adopción de medidas especiales, de carácter favorable, frente a grupos vulnerables o personas en condición de debilidad manifiesta (artículo 13 CP); la diversidad étnica (artículo 7° CP) que prescribe el respeto y conservación de las diferencias culturales como elemento constitutivo de la Nación; el principio de igualdad de culturas (artículo 70 CP) que prohíbe imponer las formas de vida mayoritarias como las únicas válidas o como opciones prevalentes sobre la visión del mundo de los pueblos originarios, y diversos compromisos adquiridos por el Estado en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.[57]

(...)
4. En ese marco, la consulta previa no debe considerarse como una garantía aislada. ***Constituye el punto de partida y encuentro de todos los derechos de los pueblos indígenas, en tanto condición de eficacia de su derecho a adoptar decisiones autónomas sobre su destino, sus prioridades sociales, económicas y culturales.***

(...)

Y luego esta sentencia acudió al fallo de unificación SU-039 de 1997 en la que dijo la Corte "Con fundamento en los arts. 40-2, 330 parágrafo de la Constitución y las normas del Convenio 169 antes citadas, estima la Corte que la institución de la consulta a las comunidades indígenas que pueden resultar afectadas con motivo de la explotación de los recursos naturales, comporta la adopción de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre aquéllas y las autoridades públicas" || "A juicio de la Corte, la participación de las comunidades indígenas en las decisiones que pueden afectarlas en relación con la explotación de los recursos naturales ofrece como particularidad el hecho o

---

[56] Los derechos de los pueblos indígenas tocan diversas esferas del principio de igualdad: así, los mandatos de igualdad formal e igualdad de derechos para toda la población, propios del inciso primero del artículo 13; la igualdad material, en atención a los diversos factores de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas y las comunidades afrodescendientes (13.2 y 13.3), el respeto por la igualdad en las diferencias, derivado de los principios de diversidad cultural e igualdad entre culturas (arts. 7° y 70 CP).

[57] En el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, debe destacarse (i) el Convenio 169 de la OIT, instrumento incorporado al bloque de constitucionalidad por remisión del artículo 93 (inciso 1°) de la Constitución Política; (ii) la interpretación de las obligaciones estatales en relación con los pueblos indígenas, en materia de consulta previa, a partir de decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, intérprete autorizada de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y (iii) la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se recoge la visión actual de la comunidad internacional sobre el alcance mínimo de los derechos de los pueblos indígenas. Como herramientas relevantes para la interpretación del derecho a la consulta previa, la Sala tomará también en consideración (iv) los informes de la Relatoría de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, (v) la Guía de Aplicación del Convenio 169 de la OIT, y el reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre territorios indígenas, como doctrina autorizada: "Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales" (2010) Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. 30 diciembre 2009

> *la circunstancia observada en el sentido de que la referida participación, a través del mecanismo de la consulta, adquiere la connotación de derecho fundamental, pues se erige en un instrumento que es básico para preservar la integridad étnica, social, económica y cultural de las comunidades de indígenas y para asegurar, por ende, su subsistencia como grupo social..."*

***Si bien no se trató de una verdadera consulta previa**, lo acá señalado por la jurisprudencia, dota de mayor certeza la constitucionalidad de la actuación de la demandada.*

En concordancia con lo expuesto, reitera esta Sala que no fue probado que la limitación al uso del espacio público obedeciera a bloqueos de la comunidad indígena, como lo afirmó el demandante; pero además, lo expuesto lleva a señalar que limitar el uso de espacio público a fin de atender el deber constitucional de incluir en decisiones de esta naturaleza a los grupos que por mandato constitucional deben ser llamados, en manera alguna denota arbitrariedad ni satisfacción del derecho de unos en perjuicio de otros, sino una respuesta directa a la Constitución Política.

***A título de conclusión**, se precisará que el análisis que ha ocupado esta sentencia aplica el criterio expuesto por de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en sentencia proferida el 13 de febrero de 2018[58], al precisar que en materia de acciones populares, cuando medien actos administrativos ha de acudirse a juicios de **razonabilidad o ponderación de principios jurídicos en colisión**. De acuerdo con lo anterior, en sede de la presente acción constitucional, más allá del juicio de legalidad sobre los actos administrativos expedidos por la entidad accionada que impusieron las restricciones para el ingreso, permanencia y goce del Parque Nacional Natural de El Cocuy, lo que ha examinado esta Corporación es que tales decisiones vistas bajo la óptica de los alcances de los derechos colectivos y los principios y derechos constitucionales que los sustentan, no derivan en la vulneración o agravio, daño contingente o amenaza, de los derechos colectivos cuya protección solicitó el accionante.*

Por todo lo anterior, y al no acreditarse por parte del actor popular, la transgresión de los derechos colectivos invocados, carga procesal que le corresponde asumir en virtud de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, se negarán las pretensiones de la demanda.

---

[58] *N° 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU) M.P. William Hernández Gómez*

2.5. De la condena en costas en el marco de los procesos en los cuales la discusión versa sobre derechos colectivos. *La Ley 1437 de 2011, dispuso que tratándose de procesos en que se ventile un interés público no procedería la condena en costas. Así lo indicó textualmente esa norma:*

> *"Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".*

Conforme la norma en cita, si en el proceso que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa la litis versa sobre un interés público, en principio no habría condena en costas cuando se trata de controversias que surjan en virtud del presunto desconocimiento de alguno de los derechos consagrados por el artículo 4 de la Ley 472 de 1998 que, sin duda, involucran un interés público. No obstante, la Ley 1437 de 2011 en materia del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos en el artículo 144, se limitó a mencionar su existencia, sin regular su trámite.

Particularmente el artículo 38 de la Ley 472 previó en materia de costas que:

> *"El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.*

Resulta relevante señalar que en reciente sentencia del 6 de agosto de 2019[59], el Consejo de Estado unificó la jurisprudencia en esta materia en el sentido de precisar el alcance de la interpretación del artículo 38 de la Ley 472 de 1998 y su armonización con las disposiciones que regulan el reconocimiento, la condena y la liquidación de las costas. Así precisó las reglas en que era procedente la condena en costas en sede de este medio de control de raigambre constitucional:

> *"(...)*
>
> *2.3. Sólo cabe reconocer costas a favor de la parte demandada y a cargo del actor popular, cuando este último* ***actuó temerariamente o de mala fe****, caso en el cual también habrá lugar a imponer la multa prevista en el artículo 38*

---

[59] *Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala de Decisión Especial. No. 27. C. P. Dra. Rocío Araujo Oñate. Radicación: 15001-33-33-007-2017-00036-01*

> *de la Ley 472 de 1998. No hay lugar a condenarlo cuando la demanda le sea decidida en contra. En este evento la condena en costas* ***sólo admite el reconocimiento de los honorarios y de las expensas****, pues al tenor del artículo 364 del Código general del Proceso, es claro que las agencias en derecho no corresponden a los honorarios a los que se refiere la norma, pues ellos se señalan en relación con los auxiliares de la justicia. (...)" (Resaltado fuera de texto)*

Este fallo subrayó que las reglas de unificación constituyen precedente vinculante en los términos de los artículos 10 y 102 de la Ley 1437 de 2011, para todos los procesos de acciones populares que se encuentran en curso en esta jurisdicción y los que a futuro se inicien ante ella.

Para la Sala, dichos parámetros de unificación establecen que habrá condena en costas – gastos y agencias en derecho - ***a favor de la parte demandada y a cargo de la parte actora si se comprueba la existencia de mala fe o temeridad.***

La jurisprudencia constitucional ha estimado que la actuación temeraria es aquella que vulnera el principio constitucional de la buena fe y, por tanto, ha sido entendida como "la actitud de quien demanda o ejerce el derecho de contradicción a sabiendas de que carece de razones para hacerlo, o asume actitudes dilatorias con el fin de entorpecer el desarrollo ordenado y ágil del proceso." En estas circunstancias, la actuación temeraria ha sido calificada por la Corte Constitucional como aquella que supone una "actitud torticera", que "delata un propósito desleal de obtener la satisfacción del interés individual a toda costa", que expresa un abuso del derecho porque "deliberadamente y sin tener razón, de mala fe se instaura la acción", o, finalmente, constituye "un asalto inescrupuloso a la buena fe de los administradores de justicia".

Examinada la demanda y la actuación de la parte actora en este proceso, cuidadosamente, no encuentra esta Sala temeridad, razón por la cual no condenará en costas a la demandante.

2.6. Cuestión final: Del reconocimiento de coadyuvancia

A folio 361 del plenario, la señora María Cristina Ferrucho solicita que, en virtud del artículo 24 de la Ley 472 de 1998, se le reconozca como coadyuvante en el presente medio de control.

Al efecto cabe señalar que dicha disposición establece:

> *"Toda persona natural o jurídica podrá coadyuvar estas acciones, antes de que se profiera fallo de primera instancia. La coadyuvancia operará hacia la actuación futura. Podrán coadyuvar igualmente estas acciones las organizaciones populares, cívicas y similares, así como el Defensor del Pueblo o sus delegados, los Personeros Distritales o Municipales y demás autoridades que por razón de sus funciones deban proteger o defender los derechos e intereses colectivos".*

Para la Sala la solicitud de coadyuvancia presentada es procedente y oportuna, en la medida que no solo busca respaldar los argumentos expuestos por el actor popular, sino que se presentó previo a emitir sentencia de instancia. En consecuencia, se le admitirá como coadyuvante a la peticionaria.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala No. 3 de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

2. FALLA

***PRIMERO. Negar** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*

***SEGUNDO.** Sin costas en esta instancia.*

***TERCERO. Admitir** como coadyuvante en el presente medio de control a la señora María Cristina Ferrucho, por lo expuestos en precedencia.*

***CUARTO.** Por secretaría, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo – Registro Público de Acciones Populares y de Grupo.*

Notifíquese y cúmplase,

CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada

JOSE A. FERNÁNDEZ OSORIO
Magistrado

OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DE BOYACA
NOTIFICACION POR ESTADO
El auto anterior se notifica por estado
No. 027 de hoy 17 FEB 2020
EL SECRETARIO