



Tutela contra: **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA E INSTITUTO NACIONAL DE SALUD,**

Accionante: **JOAQUÍN AUGUSTO TORRES NIEVES**

Derechos fundamentales: **VIDA EN CONDICIONES DIGNAS Y JUSTAS Y LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.**

Radicado: **13001-31-04-001-2018-00077-00**

Actuación: **PRIMERA INSTANCIA**

**FALLO DE TUTELA 213 DE 26 DE NOVIEMBRE DE 2018**

---

Procede el Despacho a resolver la Acción de Tutela instaurada por JOAQUÍN AUGUSTO TORRES NIEVES contra MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA E INSTITUTO NACIONAL DE SALUD por la presunta vulneración de los derechos fundamentales incoados.

#### **HECHOS Y ANTECEDENTES**

El accionante relata cómo hechos los que a continuación se transcriben:

*"1) Las abejas son una especie de insectos de inmenso valor para la preservación de la biodiversidad, pues en el proceso que realizan de polinización, garantizan en promedio la producción del treinta (30) por ciento de la producción de alimentos y el setenta (70) por ciento de las plantas dependen de ello.*

*2) Las abejas son unas excelentes polinizadoras, porque tienen la particularidad de concentrar su trabajo en determinado tipo de planta en sus salidas corrientes a libar néctar, motivo por el cual aseguran una mayor polinización, con incremento de la fecundación y productividad de cada especie de plantas.*

*3) se puede asegurar que uno de cada tres alimentos que componen tu plato de comida, proceden directa o indirectamente de la polinización de plantas efectuada por las abejas*

*4) El sistema de producción agrícola dependê, en su gran mayoría, depende de tía polinización que efectúan las abejas de las plantas que cultivan.*

*5) Estas son, entre muchas otras plantas, las que requieren de la polinización de las abejas para subsistir: manzanas, tomates, calabazas, brócoli, pepino almendras, uvas, etc, etc, etc.*

*6) El trabajo de las abejas es tan arduo que para producir un kilo de miel, requieren en promedio visitar diez (10) millones de flores.*

*7) En promedio una abeja puede vivir tres (03) meses y durante su vida recorre unos 800 kilómetros en busca de néctar, polinizando miles y hasta millones de plantas.*

*8) La nobleza de las abejas es tal, que solo atacan al hombre si molesta su hábitat.*

*9) Diversos estudios científicos han concluido que el consumo de miel de abeja mejora sustancialmente la cantidad de vida, hasta el punto de asegurarse que incrementa la longevidad humana y cura gran cantidad de enfermedades, entre muchos otros beneficios.*

10) Lo relacionado en los hechos anteriores nos permite concluir que sin abejas nuestra existencia en esta tierra es casi imposible.

11) La más extrema ignorancia, sumada a desafortunada estigmatización social de ser animales peligrosos, y al más aberrante desinterés por la invaluable importancia que tienen, han generado la total ausencia de actividades humanas que garanticen la preservación de las abejas.

12) Desde el año 2000; en Colombia, principalmente los apicultores (personas que se dedican al mantenimiento de colmenas de abejas para la extracción de miel de abejas, polen y jalea, han venido reportando mortandad de las colonias de abejas que conforman los cajones en los que las cultivan.

13) De manera reiterada, la mayoría de medios de comunicación de Colombia han informado que dicha mortandad de abejas está sucediendo en la mayoría de departamentos.

14) La Comisión Europea, en aplicación del principio de precaución ambiental, decidió restringir desde el primero de diciembre de 2018, el uso de tres pesticidas neonicotinoides (clotianidina, imidacloprid y tiametoxam), limitando su uso **a los cultivos que no atraen a las abejas y a los cereales de invierno**, ya que la exposición a los pesticidas durante el otoño no se considera peligrosa. De igual forma prohibió la venta y uso de semillas tratadas con productos que contengan esas tres sustancias (excluyendo también en este caso las semillas de las plantas que no atraen a las abejas y las de los cereales de invierno). Las excepciones se limitaron a la posibilidad de tratar cultivos en invernaderos o campos al aire libre sólo después de la floración.

15) Apicultores colombianos han puesto en conocimiento a los accionados, que la mortandad de las abejas está asociada a la fumigación de cultivos con venenos **NEONICOTINOIDES** y han solicitado la prohibición de su uso.

16) Alarmados por esta incontrolable mortandad de abejas, muchos apicultores de Colombia el 04 de febrero de 2017 se agruparon y crearon la organización no gubernamental denominada **COLECTIVO ABEJAS VIVAS**, con el objetivo de presentar a los colombianos y al mundo los problemas relacionados con la muerte de abejas y polinizadores como consecuencia del manejo indiscriminado de plaguicidas, y han venido importantes campañas y actividades en defensa de la vida de las abejas.

17) En Rio de Janeiro en el año 1992, 168 países, entre ellos Colombia, suscribieron el **CONVENIO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DIVERSIDAD BIOLÓGICA**.

17.1. El **CONVENIO** consideró, entre otras cosas:

- "Que es vital prever, prevenir y atacar en su fuente las causas de reducción o pérdida de la diversidad biológica."

- **Que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo esa amenaza.**

• La importancia y la necesidad de promover la cooperación internacional, regional y mundial entre los Estados y organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental para la conservación de la diversidad biológica.

- Que los estados miembros del **CONVENIO** están **RESUELTOS** a conservar y utilizar de manera sostenible la diversidad biológica en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

17.2. Se obligaron los estados suscribientes, entre otras cosas, a:

- Prestar especial atención a los componentes de diversidad biológica que requieran medidas urgentes de conservación y que ofrezcan el mayor potencial para la utilización sostenible.
- Identificar procesos y categorías de actividades que tengan, o sea probable que tengan, efectos perjudiciales importantes en la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y a proceder, mediante muestreo y otras técnicas, al seguimiento de esos efectos.

- *Establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica.*
- *Promover y fomentar la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación.*
- *Establecer arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica.*
- **Promover arreglos nacionales sobre medidas de emergencia relacionadas con actividades o acontecimientos naturales o de otra índole que entrañen graves e inminentes peligros para la diversidad biológica, apoyando la cooperación internacional para complementar esas medidas nacionales.**
- *Facilitar el intercambio de información de todas las fuentes públicamente disponibles pertinente para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica. El intercambio incluirá el intercambio de los resultados de las investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas.*

17.3. La ley 165 de 1949 ratificó el CONVENIO.

17.4. La sentencia C 519 de 1994, proferida por la Honorable Corte Constitucional declaró exequible la Ley 165 de 1994.

18) *Desde hace treinta (30) años resolví abandonar el consumo de azúcar y decidí solo consumir como endulzante la miel de abejas. De igual forma suspendí radicalmente el consumo de animales de toda clase, lo cual ha traído grandes beneficios a mi salud y mi vida.*

19) *La drástica reducción en la producción y venta de miel de abejas pura, me ha dificultado en gran manera su consecución para atender mi **MÍNIMO VITAL**, y pone en grave riesgo mi vida en condiciones dignas, pues la inminente desaparición de las abejas en Colombia, de no ser tomadas medidas urgentes me afectará la consecución de muchas de las plantas que utilizo para atender mi **MÍNIMO VITAL**.*

20) *En defensa de mi vida y del libre desarrollo de mi personalidad, presenté petición a los accionados con el mismo objeto de las pretensiones de esta acción y, a excepción de la ANLA, que me manifestó que tomará medidas a efectos de restringir la utilización de los pesticidas **NEONICOTINOIDES**, los demás accionados ninguna acción efectiva adelantan para evitar la extinción de la abejas en Colombia.*

21) *La acción de tutela es el único mecanismo con el que cuento para proteger los derechos fundamentales que estoy invocando."*

## **RESPUESTA DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS**

**EL INSTITUTO NACIONAL DE SALUD - INS** rindió el informe solicitado por intermedio del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad, Dr. LUIS ERNESTO FLÓREZ SIMANCA, argumentando que el INS no es autoridad en materia ambiental, y que por ello no se pronuncia de fondo sobre las afirmaciones presentadas por el accionante; solicita al despacho se tenga en cuenta que el actor que el 29 de agosto de 2018 presentó un derecho de petición ante esa entidad con pretensiones similares a las de la presente acción. La entidad respondió mediante comunicación 2-4230-2018-004663 del 7 de septiembre de 2018 informándole al peticionario que dicho organismo no era competente para atender su requerimiento. Señala que el INS tiene funciones determinadas según el artículo 4 del Decreto 4109 de 2011 y en cuanto a la competencia para expedir conceptos toxicológicos, ésta se limita a la evaluación del riesgo de toxicidad para los humanos de los plaguicidas usados en el país. Concluye solicitando se desvincule al INS de la presente acción de tutela.

Por su parte, la accionada **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA**, a través de su apoderado judicial Dr. CARLOS BUITRAGO GONZÁLEZ, suministró

respuesta a los hechos de la acción de tutela afirmando que en general los ingredientes activos mencionados en la acción de tutela se emplean en la formulación de plaguicidas químicos de uso agrícola, especialmente para uso insecticida; que no se encuentra demostrada la inminencia de un daño al derecho colectivo, que aunque no es reclamada por el accionante, tampoco hay prueba de que los hechos denunciados son originados por causa de los ingredientes activos mencionados. Señala que los hechos del 1 al 12 son apreciaciones personales del accionante, pero que sin embargo no desconocen la importancia que tienen las abejas en los procesos de polinización y en la producción de alimentos, siendo ampliamente estudiado y documentado su papel ecológico, y que dicha entidad como técnica operativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS apoya la política ambiental del país, en especial lo que respecta a protección de los recursos naturales que puedan ser vulnerados por el desarrollo de actividades productivas, entre las cuales se encuentra la importación y producción de plaguicidas químicos de uso agrícola (PQUA).

Respecto de los hechos 13 y 14 indicó que no le constan esas afirmaciones. Pero, señala que el otorgamiento de un dictamen Técnico Ambiental en Colombia se rige por la Decisión Andina 436 de 1998, modificada por la Decisión 804 de 2015 de la Comunidad Andina de Naciones y la Resolución 630 “Manual Técnico Andino para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, Sección 7”, la cual establece que la evaluación de riesgo ambiental se realiza para valorar el efecto del uso del plaguicida en sistemas ecológicos. Destaca que la ANLA no desconoce los Reglamentos de Ejecución emitidos por la unión Europea, la información contenida en ellos no es aplicable al país y que por lo tanto son hechos que no le constan a esa autoridad por no ser de su competencia. Que respecto del derecho de petición presentado por el accionante donde se solicitaba información sobre el uso de insecticidas neonicotinoides y su presunta afectación sobre las abejas, esa entidad emitió respuesta a través del oficio con radicado 2018061551-2-000 del 18 de mayo de 2018, y que posterior a ello el señor JOAQUÍN TORRES NIEVES presentó a esa Autoridad derecho de petición relacionado con el “Agotamiento de vía gubernativa para promover acción popular, como mecanismo para asegurar la existencia de las abejas”, y que dicha Autoridad emitió respuesta a través del oficio radicado 2018129593-2-000 del 18 de septiembre de 2018.

Con relación a los hechos 17 a 17.4 manifiesta que son apartes informativos, que trae a colación el accionante. En punto a los hechos 19 a 20 son apreciaciones personales del tutelante y que no serían objeto de pronunciamiento por parte del apoderado de la entidad. Respecto del hecho 21 señala que la ANLA considera que no se está vulnerando el derecho al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, que no comporta una afectación al mínimo vital y por tanto la existencia de un perjuicio irremediable. En el informe señala que la acción de tutela es improcedente por insuficiencia probatoria que acredite la responsabilidad de la ANLA dentro de la acción de tutela incoada y que la simple manifestación de los hechos, sin soporte técnico probatorio que objetivamente determine la responsabilidad del Estado en cabeza de la ANLA, no puede conducir en forma eficiente la inferencia de responsabilidad de esa entidad. Añade que en el caso que nos ocupa, la presunta vulneración se encuentra en cabeza del INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO -ICA, que es la entidad encargada de ejercer la competencia legal relativa a la autorización o registri en materia de importación y distribución de plaguicidas químicos de uso agrícola (PQUA), mientras que la ANLA es la autoridad competente en materia de otorgamiento y seguimiento del instrumento de manejo y control ambiental cuando es necesario; emitir dictamen técnico ambiental, el cual no implica en si mismo la autorización del uso de un producto, ya que su competencia está limitada a evaluar los posibles riesgos que puedan ocurrir sobre el ambiente. Por todo ello solicita que se denieguen las pretensiones presentadas por el accionante en la presente tutela en relación con la ANLA.

**EL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA**, por intermedio de su representante judicial, **CLAUDIA MÓNICA CABEZAS VARGAS**, dio respuesta a los hechos de la acción de tutela así: afirmó que los hechos 1, 2, 4, 5, 6, 7 y 17 son ciertos, que el 3, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, y 21 no son hechos, que el 9 no le consta y con respecto al hecho 20, el ICA dio respuesta a la petición del accionante a través del oficio SISAD 20182118112 del 17 de septiembre de los corrientes; basa su defensa en la improcedencia de la tutela por 3 motivos: por inexistencia de vulneración de los derechos fundamentales, por existencia de otro mecanismo transitorio para atender los derechos alegados, como la acción popular y por inexistencia de un perjuicio irremediable. Señala que no solo dio respuesta al requerimiento del accionante sino que ha atendido diversos requerimientos de otras entidades y agremiaciones. Finaliza afirmando que dentro de los argumentos del accionante no se probó la existencia de un perjuicio irremediable que le impida al accionante acudir a los demás mecanismos jurisdiccionales con los que cuenta para solicitar la protección pretendida en su acción de tutela.

También rindió informe el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, el Dr. **EDWARD DAZA GUEVARA** en su calidad de Coordinador del Grupo de Procesos Judiciales de la Oficina Asesora Jurídica, indicando que el accionante presentó petición ante ese Ministerio, para que se gestione actuación administrativa que permita prohibir la fumigación con venenos, herbicidas y fungicidas que puedan ser causantes de la muerte de las abejas, que la respuesta a la petición formulada se emitió con oficio No. 20185400195531 del 5 de septiembre de 2018 suscrito por el Director de Cadenas Pecuarias, Pesqueras y Agrícolas de ese Ministerio, oficio que fue remitido a través de la empresa de correos Servicios Postales Nacionales S.A. 472, y que como antecedente del tema también se expidió el oficio No. 20175820300081 del 4 de diciembre de 2017, dirigido al señor Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por el cual se emite concepto en respuesta a la solicitud de información sobre el uso en campo del insecticida Fipronil. Solicita que se absuelva al **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** de las pretensiones de la acción de tutela, al considerar que en el presente caso no se ha vulnerado ningún derecho fundamental, teniendo en cuenta que sobre las inquietudes planteadas por el accionante, la institucionalidad del sector ambiental y agrario desde tiempo atrás ha interactuado en torno a dicha problemática, relacionando en su informe las acciones adelantadas reconociendo la importancia de las abejas y los polinizadores.

**EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, por intermedio de su Apoderada Judicial, **SANDRA CAROLINA SIMANCAS CÁRDENAS**, presentó contestación a la acción de tutela afirmando que de acuerdo con el Decreto 3570 de 2010, ese ministerio no tiene dentro de sus funciones otorgar o negar los proyectos de licenciamiento ambiental para producción y/o importación de plaguicidas químicos de uso agrícola e importación y/o formulación de plaguicidas, que dicha competencia es de la **AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA**.

Señala que en el plan nacional para la prevención, el control y manejo de las especies introducidas trasplantadas e invasoras del país, la especie *APIS MELLIFERA*, es una especie introducida, y que desde su llegada al país ha sido utilizada para la producción de miel y desde el año 2012, el Ministerio de Agricultura de Desarrollo rural reconoció la Organización de Cadena Productiva de las Abejas y la Apicultura.

Que las **CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES - CARS**, son la máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción y como administradoras de los recursos naturales ejercen dicha función de acuerdo a la normas y directrices trazadas por ese ministerio; que son las **CARS** las que otorgan concesiones, permisos, autorizaciones y

licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecte o puedan afectar el medio ambiente. Destaca que el uso, conservación y protección de abejas nativas, así como el cuidado de las poblaciones silvestres de polinizadores de la fauna silvestre, que se encuentre amenazada es competencia de las Autoridades Ambientales Regionales.

Indica que respecto del tema de Apicultura, la cual se desarrolla con la especie APIS MELLIFERA, y que sobre esa especie se han registrado diferentes casos de mortalidad de abejas “*apicidio*”, según el ICA no se cuenta con una Ley Apícola que regule el desarrollo de la actividad o adopte medidas específicas para el manejo y control de las abejas y de los productos apícolas, y que establezca medidas para la implementación de cultivos de abejas o zonas de vocación apícola.

Por otro lado, la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE – CARDIQUE**, por intermedio de su Directora General (e), CLAUDIA DEL CARMEN CAMACHO CUESTA, indicando en resumen que tienen conocimiento de la muerte masiva de las abejas como un fenómeno mundial que lleva varios años presentándose, con grandes implicaciones en la economía mundial debido al papel de agente polinizador y que tiene un alto y marcado impacto sobre la agricultura, y que en Colombia tal fenómeno viene pasando de manera desapercibida y que pese a ello no hay registro de cuentas abejas han muerto de manera colectiva y de cuantas hay en el país. Indica en su respuesta que según el gremio de apicultores en Colombia, no hay duda que la causa de las muertes masivas se debe al uso de los insecticidas y que el FINOPRIL, corresponde al principio activo de aproximadamente 70 productos insecticidas comercializados en el país. Concluye afirmando que la Corporación como autoridad ambiental competente en su jurisdicción, viene ejerciendo sus funciones de ley como la de preservar, proteger y, conservar los recursos naturales y el medio ambiente establecidas en el artículo 31 de la ley 99 de 1993 y que su función no puede ir más allá de lo que la ley les permite.

Por último, el **ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA – EPA**, no presentó contestación al requerimiento realizado por esta judicatura.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

La Acción de Tutela es un instrumento jurídico confiado a los Jueces por la Constitución, cuya justificación y propósito consiste en brindar a las personas la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y con la certeza de que obtendrán oportuna resolución a la protección directa e inmediata del estado a objeto de que en su caso, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representan quebrantos o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Ante todo, la Acción de Tutela, es una acción, esto quiere decir que en sí misma es un derecho público subjetivo que dota a su titular de la facultad de recurrir a las autoridades judiciales para que ellas tomen las medidas necesarias para la protección de un derecho considerado constitucionalmente como fundamental.

De esta manera, la Acción de Tutela es un auténtico derecho; de allí que en los estados de excepción no puede ser aprobada, sino restringida a la protección humana, aun en los estados de excepción conservan su plena vigencia.

Es además un instrumento que faculta a cualquier persona, en cualquier momento o lugar, salvo de las excepciones en el Decreto 306 del 19 de febrero de 1992, para recurrir a la Rama Judicial del Poder Público en busca de un pronunciamiento que proteja un derecho constitucional subjetivo, considerado como fundamental propio o ajeno y que por cualquier razón o circunstancia haya sido vulnerado o amenazado por la acción u omisión de autoridades públicas o de particulares.

## **SUBSIDIARIEDAD**

El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, establece como causal de improcedencia de la demanda de tutela, la existencia de otros recursos o mecanismos judiciales para solicitar la protección de los derechos constitucionales fundamentales. En todo caso, ha consagrado la jurisprudencia de la Corte Constitucional que la procedencia debe ser analizada en cada caso concreto, estudiando las circunstancias particulares del accionante. Así las cosas, en la sentencia de unificación 355 de 2015, el máximo órgano constitucional concluyó que del requisito de subsidiariedad se extraen dos reglas:

*“(i) exclusión de la procedencia: en los casos en que el ordenamiento prevé un medio judicial idóneo y eficaz para proteger los intereses fundamentales, en cuyo caso se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. Sin embargo, de comprobarse que el mecanismo no resulta idóneo ni eficaz para la protección efectiva de los derechos del actor, procederá el recurso de amparo y,*

*(ii) procedencia transitoria: cuando existe un medio judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, que a la luz de la jurisprudencia debe entenderse como aquel que cumple con las siguientes características: (a) cierto e inminente; (b) grave; y (c) de urgente atención. Sin embargo, cuando se alega la existencia de un perjuicio irremediable, no basta realizar afirmaciones, sino debe ser probado por la parte que lo alega.”<sup>1</sup>*

Igualmente, cuando el ordenamiento no prevea un mecanismo judicial para la protección de los intereses fundamentales, la acción de tutela será procedente como mecanismo definitivo. En conclusión, la acción de tutela es procedente cuando **(i)** el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para resolver los problemas constitucionales, **(ii)** cuando existe un mecanismo judicial pero éste no es idóneo o es ineficaz, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela son definitivas y, **(iii)** cuando el actor disponga de otros medios de defensa judicial pero se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo caso las órdenes del juez serán transitorias.

Cuando se trata de la vulneración de un derecho colectivo, la guardiana de la constitución, ha validado que la acción de tutela es procedente de manera excepcional cuando la conducta que amenaza o vulnera el interés colectivo también afecta un derecho fundamental.

## **INMEDIATEZ**

La inmediatez, como requisito de procedencia de la acción de tutela, permite que el propósito de esta herramienta de amparo de derechos fundamentales opere de manera rápida y eficaz. Por ello, en cada caso concreto debe analizarse si la acción fue promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-095 de 2016 Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Linares Cantillo

consideran vulneratorios de los derechos fundamentales invocados, “*con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos. En consecuencia, ante la injustificada demora en la interposición de la acción, se vuelve improcedente el mecanismo extraordinario, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial*”<sup>2</sup>.

## **VIDA DIGNA Y MEDIO AMBIENTE**

La jurisprudencia constitucional ha establecido que, en el marco del derecho a la vida – artículo 11 CP-, se infiere que el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental para el hombre, pues sin éste, la vida del ser humano perdería vigencia. Sin embargo, la jurisprudencia ha matizado su protección por vía de la acción de tutela a lo largo de los años, al existir, como se mencionó anteriormente, mecanismos judiciales eficaces e idóneos para su protección y dificultades en la determinación de un derecho subjetivo. (Sentencia T-095 de 2016)

## **PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS CUANDO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES**

En reiterada jurisprudencia se ha establecido que por regla general, la tutela no procede para el amparo de derechos e intereses colectivos, dado que esta acción constitucional se concibió como mecanismo idóneo de protección de las prerrogativas fundamentales.

Ahora bien, tratándose de un caso en el cual está en juego la preservación del medio ambiente y la protección animal, según el artículo 88 de la Constitución Política, existe el mecanismo judicial de la acción popular para buscar el resguardo de los mismos. Con todo, la jurisprudencia constitucional y del Consejo de Estado, han establecido excepciones de procedibilidad cuando por ejemplo, de la vulneración de un derecho colectivo se desprenda la amenaza o lesión de un derecho fundamental –teoría de la conexidad- o, siguiendo lo consagrado en el artículo 86 CP., el mecanismo judicial existente no sea idóneo o eficaz para la protección de los derechos lesionados, en cuyo caso el amparo constitucional será transitorio.

Para lo anterior, debe demostrarse: (i) La conexidad entre la vulneración de derechos colectivos y la violación de uno o varios derechos fundamentales, de modo que la afectación de las prerrogativas colectivas, afecte directamente los derechos primarios. (ii) El actor debe ser la persona directamente afectada con la vulneración de los derechos fundamentales. (iii) La vulneración del derecho fundamental no puede ser hipotético, sino plenamente probado, o hallarse virtualmente amenazado. (iv) La orden judicial –de tutela- debe propender por el restablecimiento de las prerrogativas individuales y no las colectivas propiamente consideradas, aun cuando estas, implícitamente se amporen en la decisión.

## **EL CASO CONCRETO**

### **DE LA LEGITIMIDAD DEL ACCIONANTE:**

La Corte Constitucional ha establecido que existen varias posibilidades en las que se cumple con el requisito de legitimación para ejercer la acción de tutela: **(i)** el ejercicio directo de la acción de tutela, **(ii)** el ejercicio a través de representantes legales, como

<sup>2</sup>Corte Constitucional. Sentencia T-790 de 2014 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).



es el caso de menores de edad, incapaces absolutos, los interdictos, las personas jurídicas y los pueblos indígenas; **(iii)** el ejercicio por medio de apoderado judicial, en cuyo caso debe ostentar la condición de abogado titulado y anexar un poder para ejercer la defensa del caso; y **(iv)** el ejercicio por medio de agente oficioso.

El señor JOAQUÍN TORRES NIEVES interpone acción de tutela en nombre propio, al considerar afectados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y justas y al libre desarrollo de la personalidad, en atención a la súbita reducción de la producción y venta de miel de abejas, como un efecto de la continua mortandad de los agentes polinizadores.

El mismo ICA reconoce que con relación a la especie APIS MELLIFERA, se han presentado diferentes casos de mortalidad de abejas (*APICIDIO*), y se echa de menos la existencia de una Ley Apícola que regule el desarrollo de la actividad o que adopte medidas específicas para el manejo y control de las abejas y de los productos apícolas. Incluso, que se adopten medidas para la implementación de cultivos de abejas (zonas de vocación apícola).

En consecuencia, urge entrar a estudiar la protección de los derechos fundamentales invocados por el ciudadano, pues el panorama que se muestra nos alerta sobre estos riesgos, y la posibilidad de tal extinción con todas sus consecuencias.

#### **DEL PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:**

La primera pretensión del tutelante, procura que de manera urgente se prohíba que se fumigue en Colombia con Neonicotinoides y todos los demás venenos, herbicidas y fungicidas que tengan como nombre comercial clotianidina, imidacloprid, tiametoxan, fipronil y landiacialotrina pues se les atribuye ser los causantes de la alarmante muerte de abejas con el serio riesgo de extinción y por ponerse en peligro no sólo la biodiversidad sino también la vida del accionante.

También solicita el tutelante que las autoridades ambientales del país, en un término perentorio, fijen una política nacional de conservación de las abejas por ser agentes polinizadores.

Y, que se realicen estudios técnicos periódicos en la materia y al tiempo, se considere la posibilidad de que con carácter urgente se establezcan zonas de reserva para agentes polinizadores.

En principio, lo primero que tenemos que señalar es que podrían parecer muy exageradas las pretensiones del accionante pues nos muestra un panorama muy oscuro sobre el futuro de la humanidad y lo necesario que resulta el accionar de las abejas en la agricultura.

Insisto, cualquiera podría pensar que el accionante sobredimensiona la función e importancia de los insectos como agentes polinizadores del ecosistema. Sin embargo, cuando se constatan las medidas tomadas en Europa sobre la extinción de las abejas, se advierte que como en otros temas, siempre en Latinoamérica descuidamos la temática de la precaución ambiental.

Es decir, siempre se omite atender esta problemática y se improvisa en demasía.

En lo que tiene que ver con la primera pretensión, no debemos perder de vista, que existen voces que señalan a los pesticidas como el principal factor que ha contribuido a la pérdida de colonias de abejas.

Y, otros plantean la variante de que más que los pesticidas es el mal uso de los productos y el desconocimiento de las instrucciones de uso por parte de los agricultores (malas prácticas).

Es evidente que podría estar presentándose un problema de comunicación entre agricultores y apicultores.

Esto quiere decir que se requieren más estudios por parte de las autoridades ambientales que nos permitan definir si se hace necesario entrar a prohibir el uso de los pesticidas a los que hace referencia el accionante. Luego, por ahora, no aparece acreditado con suficiencia que sean precisamente los pesticidas mencionados por el actor, los causantes del riesgo de extinción de las abejas.

En el evento de tutelar los derechos del peticionario, no procede entonces la prohibición solicitada en la presente acción constitucional.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con las otras pretensiones del accionante, después de revisar detenidamente los informes de las distintas entidades tuteladas, es fácil advertir que ninguna, o casi ninguna, son las políticas adoptadas en favor de la no extinción de los agentes polinizadores.

En verdad, sí se hace necesario entrar a exigir a todas las entidades vinculadas en esta tutela a que realicen estudios técnicos calificados, los que nos permitan conocer el grado de afectación en la polinización que se pueda estar presentando en el país y las causas que generan esa afectación.

A nuestro juicio, esas actuaciones tienen que estar reglamentadas (enmarcadas) como parte integral de una política pública que incluso facilite la autorización en el futuro de extensas zonas de reserva para la preservación de las abejas y el fomento de la apicultura.

### **¿CUÁL ES LA POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES VINCULADAS?**

Con la admisión de la Tutela el Juzgado vinculó al INSTITUTO NACIONAL DE SALUD - INS, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, EL INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO-ICA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Posteriormente, se hizo necesario vincular a la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DEL CANAL DEL DIQUE-CARDIQUE y al ESTABLECIMIENTO PÚBLICO AMBIENTAL DE CARTAGENA-EPA, con ocasión a la respuesta<sup>3</sup> suministrada por uno de las entidades tuteladas desde el inicio.

Pues bien, en el INS (Instituto Nacional de Salud) conceptuó que sus competencias corresponden a emitir conceptos toxicológicos y a evaluar riesgos de toxicidad para los humanos de los plaguicidas usados en el país, por lo que se solicitó se les desvincule de esta Tutela.

Y, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA, por su parte, anunció que no desconocían la importancia de las abejas en el proceso de polinización

---

<sup>3</sup>Respuesta Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, suscribe SANDRA CAROLINA SIMANCAS CARDENAS en su calidad de Apoderada Judicial de la entidad y tiene fecha 7 de Noviembre de 2018.

y en la producción de alimentos, pero que su papel correspondía al de una entidad técnica-operativa que sirve de apoyo a la política ambiental.

Se concluye, como ya se ha señalado, que mal podríamos exigirle a estas dos entidades la elaboración de políticas públicas ya que su misión es la de materializar tales directrices dado que su razón de ser es prestar los apoyos en la protección de los recursos naturales que puedan ser vulnerados (dimensión ecológica).

El Directivo del ANLA argumentó que desde su perspectiva el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO-ICA, es la autoridad responsable por ser la entidad encargada de ejercer la competencia legal relativa a la autorización o registro en materia de importación y distribución de plaguicidas químicos de uso agrícola (PQUA). También aclaró que ellos se dedicaban en exclusiva al otorgamiento y seguimiento del instrumento de manejo y control ambiental cuando se hace necesario y a emitir dictámenes técnicos ambientales, lo que no implica en sí mismo la autorización del uso de un producto dado que su competencia está limitada a evaluar los posibles riesgos que puedan presentarse sobre el ambiente.

En ese contexto, muy a pesar de la apreciación sobre la competencia en este asunto por parte del Directivo del ANLA, no nos parece que sea el ICA la entidad llamada a definir el presente asunto pues también ellos cumplen funciones técnica-operativas, pero más cercanas con su área como entidad agropecuaria.

Encontramos entonces que en esta región, CARDIQUE y el EPA, vinculados también a esta tutela, junto con las demás Corporaciones Autónomas Regionales, podrían constituir un equipo interdisciplinario que permita materializar las políticas gubernamentales que se promuevan por un ente de mayor jerarquía en la estructura estatal.

Esa responsabilidad debe recaer sobre los dos Ministerios que guardan relación con la problemática de los derechos fundamentales que se reclaman, es decir, corresponde al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE así como al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, regular con carácter urgente las directrices públicas en materia de precaución ambiental con relación a la preservación de las abejas y la búsqueda de las causas que afectan su supervivencia. A su vez, las otras entidades vinculadas pueden prestar los apoyos, en el desarrollo de una dinámica interdisciplinaria.

Esta orden que impartiremos como Juez Constitucional exige el impulso del Proyecto de Ley 145 de 2017, y en conjunto con las otras entidades vinculadas con esta tutela, deberá adelantarse la promoción de estudios científicos incluyendo la institucionalización de premios de investigación sobre esta temática, la realización de foros y simposios sobre el tema así como el análisis de la legislación extranjera sobre la protección de las abejas y procurar una excelente promoción en los medios de comunicación nacional con miras a sensibilizar y socializar a los conciudadanos de la importancia de la conservación de los agentes polinizadores y en especial, de las abejas.

#### **CONSIDERACIONES SOBRE LA PROTECCIÓN INVOCADA:**

El accionante argumenta que presentó la acción de tutela en defensa de su vida en atención a la drástica reducción de la producción y venta de miel de abejas. Esta situación amerita que se adopten medidas urgentes para neutralizar los efectos de un fenómeno ambiental contra el cual no se ha reaccionado por parte de las entidades gubernamentales competentes, pues en su mayoría reconocieron en sus respuestas a

esta acción de tutela que no adelantaban medidas efectiva con el propósito de evitar la extinción de las abejas.

Es obvio entonces, que si persiste este accionar displicente, los riesgos mencionados por el tutelante podrían materializarse con las nefastas consecuencias que ello implica. Es decir, la protección del derecho es imprescindible.

La Corte Suprema de Justicia, recientemente, en providencia de fecha 5 de abril de 2018, STC4360-2018, Magistrado Ponente Luis Armando Tolosa Villabona y en lo que tiene que ver con la protección del medio ambiente, con autoridad suficiente expresó:

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

Y, sigue diciendo nuestro máximo Tribunal:

*“El deterioro creciente del medio ambiente es atentado grave para la vida actual y venidera y de todos los otros derechos fundamentales; además, agota paulatinamente la vida y todos los derechos conexos con ella. La imposibilidad de ejercer los derechos fundamentales al agua, a respirar aire puro y disfrutar un ambiente sano enferma diariamente a los sujetos de derechos vivientes, aumenta la carencia de agua dulce y disminuye la expectativa de vida digna”*

En ese entendido, para el titular Juzgado se hace necesario fomentar la conciencia de la obligación de cambiar nuestros comportamientos y coincidimos con lo afirmado por la Corte Constitucional, en cuanto a que esa postura ecocéntrica determina la búsqueda de *“...un equilibrio entre el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, bajo el entendido de que las actuaciones presentes deben asegurar la posibilidad de aprovechamiento de los recursos en el porvenir”* (Corte Constitucional, Sentencia C-389 de 2016).

Por ello, es evidente que lo que viene sucediendo con los agentes polinizadores es una temática tan próxima y tan actual como los hechos que motivaron la sentencia STC4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia. Luego, en ese ejercicio de ponderación encontramos que en términos de medio a fin, es idóneo y necesario entrar a garantizar la supervivencia de las abejas y ya en la proporcionalidad en sentido estricto, el costo beneficio, reclama resolver esta problemática.

#### **DE LA DECISIÓN:**

El Juzgado ordenará a los MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE así como MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL que con carácter urgente se asuma el tema de la extinción de las abejas y se promuevan políticas en materia de precaución ambiental y la búsqueda de las causas que afectan su supervivencia.

Las políticas cuya orden se profiere en esta sentencia deben materializarse en la creación de una dependencia o un responsable de la misma, no a la manera de la CADENA PRODUCTIVA DE LAS ABEJAS Y LA APICULTURA CPAA a la que hizo mención por el apoderado del ICA en su informe sino como un ente interinstitucional con suficiente presupuesto para un mayor campo de acción.

Para tal efecto, se le concede un plazo razonable a los dos Ministerios de SEIS (6) MESES.

Esta dependencia o responsable deberá articular, como se dijo en un aparte anterior, la promoción de estudios científicos, incluyendo la institucionalización de premios de investigación sobre esta temática, la realización de foros y simposios sobre el tema, así como el análisis de la legislación extranjera sobre la protección de las abejas y procurar una excelente promoción en los medios de comunicación nacional con miras a sensibilizar y socializar a los conciudadanos de la importancia de la conservación de los agentes polinizadores y en especial de las abejas.

Los Ministerios de AGRICULTURA Y AMBIENTE deberán, a partir de la notificación de esta sentencia, presentar informes bimensuales al Juzgado de la gestión que adelantan en cumplimiento de esta orden.

También se insta a los Ministerios que sigan impulsando ante el Congreso el Proyecto de Ley 145 de 2017.

Por último, por ahora, y por no existir evidencias que determinen las afectaciones que se atribuyen a los fungicidas, herbicidas y venenos, no se tutela la prohibición de fumigación planteada por el accionante en atención a lo expuesto en el aparte anterior.- En mérito de lo expuesto el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena en nombre de la República de Colombia y por la autoridad de la Constitución y la Ley,

En mérito de lo expuesto el Juzgado Primero Penal del Circuito de Cartagena de Indias, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Tutelar los derechos fundamentales incoados por el señor JOAQUÍN AUGUSTO TORRES NIEVES contra el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA, AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES - ANLA E INSTITUTO NACIONAL DE SALUD por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En consecuencia se ordena al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL que con carácter urgente se asuma el tema de la extinción de las abejas y se promuevan políticas en materia de precaución ambiental y la búsqueda de las causas que afectan la supervivencia de estos agentes polinizadores.

**TERCERO:** Articular con todas las otras entidades vinculadas en esta tutela, la promoción de estudios científicos, incluyendo la institucionalización de premios de investigación sobre esta temática, la realización de foros y simposios sobre la materia, así como el análisis de la legislación extranjera sobre la protección de las abejas y procurar una excelente promoción en los medios de comunicación nacional con miras a sensibilizar y socializar a los conciudadanos de la importancia de la conservación de los agentes polinizadores y en especial de las abejas.

**CUARTO:** Las entidades tuteladas deberán rendir un informe BIMENSUAL a este Juzgado de las gestiones que adelanten para el cumplimiento de la presente orden.

**QUINTO:** Instar a los Ministerios tutelado que continúen impulsando ante el Congreso el Proyecto de Ley 145 de 2017.-

**SEXTO:** No acceder a la petición de prohibición de fumigación planteada por el accionante en atención a que no existen elementos de juicio que así lo justifiquen tal como se dijo en el acápite anterior.-

**SEXTO:** Notificar el presente fallo y de no ser impugnado, remitir la presente decisión a la Honorable Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del mismo, para su eventual revisión.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FREDY ANTONIO MACHADO LÓPEZ**  
**JUEZ**

