



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA**

Duitama, Agosto veintisiete (27) de dos mil diecinueve (2019)

Referencia : TUTELA  
 Radicación : 152383333002-201800016-00  
 Demandante : JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ Y OTROS  
 Demandado : LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS

Procede el Despacho a resolver, dentro del término, la **ACCIÓN DE TUTELA** de la referencia, atendiendo lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y los Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992.

**I. ANTECEDENTES**

**LA ACCIÓN**

Mediante escrito radicado en este Despacho el 18 de junio de 2018 (fl. 89), los señores JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ, FREDY ABRIL ZÁRATE, MIGUEL HARLEY ÁNGEL ABRIL, JOSÉ EDILBERTO ARISMENDI GIL, CÉSAR HARVEY ARISMENDY USCÁTEGUI, JHON JAIRO BALAGUERA, MIGUEL ANTONIO BUITRAGO GÓMEZ, EDWIN ALBEIRO CÁCERES LAGOS, MIGUEL ÁNGEL CÁRDENAS, KEIMER MAURICIO CONTRERAS VASQUEZ, LIBARDO CUEVAS CUEVAS, ALVERIO CUEVAS RINCÓN, JULIO ALBERTO CUSBA VELANDIA, SILVER CALIXTO DAZA MARTÍNEZ, WALTER ALEJANDRO DAZA MARTÍNEZ, WILMER ALEXANDER DAZA MARTÍNEZ, JOSÉ FIDEL DURÁN RANGEL, DAIRO ALEXANDER FANDIÑO, WILLIAM HERNÁN GIL CELY, JOSÉ MAURICIO GIL CARVAJAL, BELARMINO GÓMEZ ALARCÓN, MANUEL HUMBERTO GUTIERREZ ROJAS, JEREMÍAS HORMAZA CUEVAS, FREIMAN ENRIQUE JARAMILLO, JOSÉ LUIS MADERA DELGADO, OVELIO MELO AFANADOR, ASBEL MENDIVELSO MENDIVELSO, JOSÉ ALFREDO MESA GUTIÉRREZ, JOSÉ DIOMEDES MIRANDA RIAÑO, ALEXANDER NIÑO PÉREZ, ORLANDO PÉREZ CASTRO, DIEGO ARMANDO RAMOS, JOSÉ MARIO RINCÓN CUEVAS, NICANOR RINCÓN FUENTES, HENRY ALEXANDER RINCÓN RANGEL, SAÚL HERNÁN RINCÓN CIRO ALEJANDRO ROJAS ROJAS, JOSÉ JAVIER ROJAS SOLANO, JAIRO ROMERO BÁEZ , EDWIN HUMBERTO SÁENZ ESTUPIÑÁN, DANIEL SAIDIZA CÁRDENAS, LEONARDO SALAS CASTRO, FREDY ALEXANDER SIEMPIRA AMADO, JESÚS DAVID SOFÁN MADERO, ALEXANDER VANEGAS CONDE, JULIO ANDRÉS VARGAS ESTUPIÑÁN, EMIRO ANTONIO VARGAS ROJAS, JOSÉ EDILBERTO VARGAS ROJAS, LUIS EDUARDO CABRERA ESTUPIÑÁN, EDUARDO FIGUEREDO LAGOS, NELLY JOANA BUENTES, YEIMY YURANI CASTRO, GUILLERMO FIGUEREDO LAGOS, ADÁN ROJAS CÁCERES, WILSON RODRÍGUEZ MESA, OSWALDO DAZA YUDIMAN y YULIETH KATERIN CHAPARRO LÓPEZ, en ejercicio del Derecho de Amparo consagrado en la Carta de 1991, instauraron Acción de Tutela contra LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, al TRABAJO y a la LIBERTAD

DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO, razón por la cual solicitan se ordene la suspensión del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, hasta tanto se socialicen los límites que éste va a tener y se revise el aspecto social de los trabajadores (fl. 9).

Sustentan fácticamente sus pretensiones relatando la ocurrencia de los siguientes:

#### **HECHOS:**

1. Los demandantes laboran en la Empresa CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA., titular y operadora del Contrato de Concesión Minera No. FD5-082 para la explotación de carbón en la Vereda Mortiño del Municipio de Socha, el cual se encuentra amparado en la Licencia Ambiental No. 1549 del 27 de noviembre de 2006, expedida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ.
2. LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE adelanta el trámite de delimitación del Páramo de Pisba y el 26 de abril de 2018 publicó a través de su página web el proyecto de Resolución correspondiente.
3. El Ministerio accionado ha omitido socializar con los trabajadores demandantes el precitado trámite, vulnerando su derecho al debido proceso, pues no se ha evaluado el conflicto de tipo social y económico que representaría el hecho de dar por terminado el citado título minero; y consecuentemente, los contratos laborales de los demandantes (fl. 1 Cdno. 1).

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

Señala la parte actora como fundamentos de derecho los artículos 26 y 29 de la C. P. y variada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, en especial la Sentencia T-361 de 2017 considerando que, no se les ha hecho partícipes del trámite de delimitación del Páramo de Pisba que el Ministerio demandado viene adelantando y se ha omitido efectuar la convocatoria pública, la fase de información, escenarios de consultas e iniciativas que permitan a los participantes emitir su opinión y la concertación entre autoridades y agentes participantes. Señalan además que, una vez se expida el acto administrativo definitivo, se verá afectada su estabilidad laboral pues se les restringirá el lugar en el que pueden emplearse, lo cual conllevaría a que deban cambiar de oficio o a buscar un trabajo lejos de sus familias (fls. 1 a 9 Cdno. 1).

## **II. TRÁMITE PROCESAL**

### **I. LA ADMISIÓN DE LA ACCIÓN, LA VINCULACIÓN DE ENTIDADES Y SU CONTESTACIÓN**

En obediencia a lo dispuesto por la H. Corte Constitucional en el proveído calendarado julio 17 de 2019, en el que se declaró la nulidad de todo lo actuado dentro de la acción de la referencia, dando validez las pruebas allegadas y ordenando la integración en debida forma del contradictorio, por auto del 12 de agosto del mismo mes y año se admitió la demanda contra de LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y se dispuso la vinculación del LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO, la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES “ANLA”, LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLD, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ”, la CORPORACIÓN

AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA “CORPORINOQUÍA”, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, de los DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ y CASANARE, de los MUNICIPIOS DE SOCHA, CHITA, GÁMEZA, JERICÓ, MONGUA, TASCO, PISBA, SOCOTÁ, LABRANZAGRANDE, LA SALINA, SÁCAMA y TÁMARA; y, de la Empresa CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA., quienes fueron notificadas el 13 del mismo mes y año (fls. 1423 a 1462) y de las cuales se pronunciaron las que a continuación se señalan:

a.- AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES: Expresó que:

- ✓ Conforme a las atribuciones que la ley le confiere carece de legitimación en la causa, en tanto sólo tiene competencias en relación con la expedición de licencias ambientales para exportación de recursos naturales no renovables en proyectos Mineros denominados Gran Minería y en todo caso, la función de concesionar títulos mineros en el país está en cabeza de la Agencia Nacional de Minería.
- ✓ Una vez revisadas sus bases de datos, a la fecha no existe ninguna Licencia o Plan de Manejo ambiental otorgado en el Páramo de Pisba.
- ✓ En el plenario no existe prueba en relación con los hechos relacionados por la parte demandante (fls. 1487 a 1493).

b.- LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA: Señaló que:

- ✓ Los derechos cuya protección se invoca deben ser amparados conforme a las normas Constitucionales.
- ✓ En todo caso la decisión judicial que se profiera debe adoptarse teniendo en cuenta la sostenibilidad fiscal y la colaboración armónica de Entidades, dada la afectación minera que la futura delimitación va a conllevar.
- ✓ No debe dejarse de lado que los derechos de la naturaleza no tienen cabida en la legislación colombiana, pues no existe un reconocimiento expreso en el texto superior (fls. 1495 a 1535).

c.- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA “CORPORINOQUÍA”: Indicó su Mandatario Judicial que:

- ✓ En las diligencias no existe prueba que demuestre la vulneración a derechos fundamentales por parte de CORPORINOQUÍA, en la medida en que no ha otorgado licencia alguna en relación con la explotación minera que eventualmente puede darse por terminada en virtud de la delimitación del Páramo de Pisba.
- ✓ No tiene Jurisdicción en el Municipio de Socha por lo que carece de legitimación en la causa por pasiva.
- ✓ La acción procedente en el caso que nos ocupa es la de nulidad simple.
- ✓ No está acreditada la existencia de un perjuicio irremediable como lo exige la jurisprudencia Constitucional (fls. 1540 a 1546).

d.- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ”:

Manifestó que:

- ✓ No le asiste legitimación en la causa en tanto los derechos presuntamente vulnerados no son del resorte de esa Entidad, la que adicionalmente no tiene competencia para delimitar los páramos pues ésta sólo se encuentra en cabeza del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.
- ✓ A pesar de lo anterior Corpoboyacá procedió a la realización y posterior entrega a la autoridad ambiental de los estudios técnicos, sociales y ambientales respecto al complejo de Pisba el cual, junto con los estudios de cartografía del Instituto de Investigaciones Alexander Von Humboldt servirán de base para proceder a

determinar el límite del ecosistema del páramo dentro su jurisdicción (fls. 1554 a 1559).

**e.- AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA:** Afirmó que:

- ✓ En su calidad de autoridad minera tiene como objetivo principal el de fomentar la explotación de recursos mineros de propiedad estatal y privada y a que el aprovechamiento se efectúe de manera armónica con los principios y normas de explotación racional de los recursos naturales no renovables y del ambiente dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible y del fortalecimiento económico y social del país.
- ✓ La actividad minera es muy importante en el área de influencia del páramo de Pisba, por lo que las consecuencias que conllevaría adelantar por parte de la autoridad competente en forma intempestiva el cierre de minas serían gravosas. (fls. 1597 a 1583).

**f.- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT:** Señaló que:

- ✓ Acorde con lo establecido por la Ley 1753 de 2015, es el Ministerio de Ambiente la autoridad competente para la delimitación de las áreas de páramos y son las Corporaciones Autónomas Regionales las encargadas de elaborar estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto social, ambiental y económico.
- ✓ El Instituto Von Humboldt ha efectuado el acompañamiento técnico a las autoridades ambientales y suministrado la información requerida para la delimitación en comento, careciendo de competencia alguna para la expedición del acto administrativo de delimitación y para el proceso de socialización que echan de menos los demandantes, por lo que considera no ha vulnerado derecho alguno (fls. 1592 y 1593).

**g.- MUNICIPIO DE JERICÓ:** Expresó que, El Ente Territorial no tiene injerencia en la delimitación del Páramo de Pisba más allá de prestar la colaboración en lo que requiera la Entidad a la que dicho procedimiento le compete, para lo cual considera necesario adelantar un estudio socioeconómico, técnico y ambiental que garantice los derechos de los habitantes de los Municipios involucrados, especialmente frente a aquellas personas que derivan su sustento económico en actividades realizadas en el área del páramo (fls. 1595 y 1596).

**h.- LA NACIÓN – MINISTERIO DE TRABAJO:** Indicó que:

- ✓ Dicha Entidad no es la empleadora de los accionantes y en esa medida Ni por acción ni por omisión ha vulnerado derecho alguno de los actores.
- ✓ Cualquier conflicto jurídico que se derive de una relación laboral corresponde ser debatido en el procedimiento ordinario, lo que torna improcedente la acción que nos ocupa (fls. 1609 a 1611).

**i.- LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO:** Afirmó que:

- ✓ En el plenario no existe prueba de la supuesta trasgresión de derechos fundamentales por parte de su representada.
- ✓ Que lo que están cuestionando los actores es la delimitación del Páramo de Pisba, proceso que conforme a la ley, debe ser adelantado únicamente por el Ministerio de Ambiente (fls. 1618 y 1619).

**j.- MUNICIPIO DE TÁMARA:** Manifestó que, la Ley en forma restrictiva estableció en cabeza de la Agencia Nacional de Minería la función de administrar los recursos mineros en

coordinación con las autoridades ambientales y que frente a la delimitación de páramos es el Ministerio de Ambiente el encargado de dicha tarea, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos al interior del área de referencia definida por la cartografía del Instituto Alexander Von Humboldt, por lo que el citado Municipio carece de legitimación en la causa, mucho más cuando no le asisten facultades ni competencias relacionadas con lo antes referido, sin embargo ello debe conllevar medidas que determinen alternativas para el bienestar social de las personas que vean afectada su vinculación laboral (fls. 1628 a 1635).

g.- MUNICIPIO DE SOCHA: Señaló que:

- ✓ La acción de tutela es improcedente cuando se tiene otro medio de defensa judicial, salvo que se demuestre la existencia de un perjuicio irremediable, lo que en el presente caso no ocurrió.
- ✓ Dentro del trámite de delimitación del Páramo de Pisba, el MUNICIPIO DE SOCHA no tiene competencias legales ni constitucionales, lo que implica su falta de legitimación en la causa por pasiva.
- ✓ A pesar de ello, ha venido trabajando en la socialización del proyecto y para tal efecto, se han establecido mesas técnico jurídicas en las que ha hecho parte la comunidad (fls. 1639 a 1648).

- DEPARTAMENTO DE BOYACÁ: Expresó que:

- ✓ No ha vulnerado derecho alguno de los referidos por los demandantes, al no hacer parte del trámite de delimitación materia de tutela.
- ✓ Únicamente y preocupado por las necesidades de la población, ha convocado y acompañado el desarrollo de mesas técnicas, teniendo en cuenta que en el Páramo de Pisba se desarrollan actividades mineras, lo cual ha conllevado un conflicto social.
- ✓ La presente tutela se torna improcedente, en tanto existen vías ordinarias para lograr el amparo pretendido (fls. 1650 a 1658).

h.- MUNICIPIO DE LABRANZAGRANDE: Indicó que, no se tiene certeza de los límites del Páramo de Pisba, los cuales deben ser establecidos por las autoridades correspondientes, por lo que el Ente Territorial carece de legitimación en la causa por pasiva (fl. 1672).

- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA: Afirmó que:

- ✓ Es la encargada de administrar las áreas que constituyen el Sistema de Parques Naturales de Colombia, por lo que frente a la delimitación del Páramo de Pisba carece de competencia funcional atendiendo lo normado por el Decreto 3572 de 2011 y en todo caso que en dicho procedimiento no se encuentra contemplada participación alguna pues ello sólo es señalado para el plan de manejo una vez el páramo sea delimitado conforme a la Ley 1983 de 2019.
- ✓ El Ministerio de Medio Ambiente publicó el proyecto de Resolución tal como le correspondía y concedió el término para que se pudieran efectuar comentarios, garantizándose así el principio de publicidad (fls. 1536 a 1539).

i.- LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE: Manifiestó que,

- ✓ La Entidad demandada ha venido adelantando las acciones pertinentes para la delimitación del Páramo de Pisba, para lo cual, una vez se tuvieron a disposición los estudios técnicos requeridos para tal fin, continuó con el trámite establecido en la Ley y la jurisprudencia, procediendo a la respectiva publicación del proyecto de acto administrativo de la citada delimitación.

- ✓ La pretensión de los actores es propia de una acción popular, por lo que la tutela se torna improcedente y que en todo caso no existe prueba alguna de un perjuicio irremediable que justifique el amparo solicitado, más aún cuando no hay acto administrativo alguno (fls. 1807 a 1813).

p.- **MUNICIPIO DE SOCOTÁ:** Señaló que, atendiendo las disposiciones legales y constitucionales que reglamenta las competencias en materia de recursos naturales y con fundamento en el principio de precaución de una situación futura, solicita se deniegue la pretensión de suspender el proceso de delimitación del Páramo de Pisba y se cumplan las disposiciones legales sobre dicha materia (fls 1873 y 1874).

## **2. PRUEBAS**

Con providencia del 20 de agosto de 2019, igualmente en obediencia a lo ordenado por la H. Corte Constitucional, se tuvo como prueba todo lo decretado y allegado con anterioridad al auto del 17 de julio del mismo año, así como lo aportado y solicitado con posterioridad por el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT: LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA “CORPORINOQUÍA”, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ”, la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, el MUNICIPIO DE JERICÓ, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ y el MUNICIPIO DE LABRANZAGRANDE. Finalmente se decretó una prueba de oficio (fls. 1750 y 1751).

## **III. CONSIDERACIONES**

### **1. DE LA COMPETENCIA**

Teniendo en consideración lo preceptuado por los artículos 86 Superior, 37 del Decreto 2591 de 1991, 1º. del Decreto 1983 de 2017, así como lo señalado por la H. Corte Constitucional en Sentencia SU 938 de 2010, en concordancia con los Autos 115 de 2011 y 529 del 22 de agosto de 2018 de la Sala Plena, de la misma Corporación, este Despacho es competente para conocer, en primera instancia, de la Acción de Tutela que ahora nos ocupa.

### **2. PRESUPUESTOS PROCESALES**

Una de las características distintivas del derecho de amparo es la informalidad, en virtud de la cual, prima lo sustancial sobre las formalidades. Sin embargo observa el Despacho que, el contenido del libelo introductorio reúne los requisitos previstos por el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991.

### **3. DE LA LEGITIMACIÓN**

El artículo 86 de la Carta Fundamental en relación con el punto preceptúa:

*“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar antes los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.  
(...)”*

La anterior disposición fue reglamentada por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, en los siguientes términos:

*“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.*

*También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.*

*También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”*

En el caso *sub-examine*, los actores actúan en defensa de sus propios intereses considerando que, se les vulnera su derecho fundamental al debido proceso y con ello su derecho al trabajo, al omitirse su participación en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, razón por la cual se encuentran plenamente legitimados para incoar la presente acción, tal como lo consideró la H. Corte Constitucional, en asunto similar al que nos ocupa, veamos:

*“La legitimidad por activa también se observa, dado que los tutelistas son titulares del derecho de la participación ambiental, garantía que pudo verse quebrantada en el eventual caso en que el MADS no hubiese abierto espacios de intervención a la comunidad. La discusión de existencia de una real participación en la delimitación del páramo de Santurbán es el asunto fondo que debe resolverse, siempre que se superen los requisitos de subsidiariedad. Empero para efectos de verificar este requisito formal es suficiente evidenciar que los petentes pueden exigir al MADS una intervención en el trámite de expedición de la Resolución 2090 de 2014.”<sup>1</sup>*

Ahora, en lo que hace referencia a la legitimación en la causa por pasiva el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, prevé:

*“Personas contra quien se dirige la acción e intervinientes. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior. (...)”* -Subraya el Despacho.

De esta manera como en el sub lite se cuestiona el trámite llevado a cabo para la delimitación del Páramo de Pisba, competencia que de conformidad con lo normado por el Decreto 3570 de 2011 *“Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, es del aludido Ministerio<sup>2</sup>, éste se encuentra legitimado en la causa por pasiva.

Igual ocurre con el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ *“CORPOBOYACÁ”* y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA *“CORPORINOQUÍA”* quienes atendiendo lo normado por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*<sup>3</sup>, intervienen en el trámite de delimitación de páramos.

Ahora, en lo que respecta a LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO, la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA, el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, el MUNICIPIO DE SOCHA, CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA, la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, la AUTORIDAD NACIONAL

<sup>1</sup> Sentencia T 361 de 2017, Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

<sup>2</sup> ARTÍCULO 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:  
(...)

e. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos.

<sup>3</sup> ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

DE LICENCIAS AMBIENTALES “ANLA”, LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, el DEPARTAMENTO DE CASANARE y los MUNICIPIOS DE CHITA, GÁMEZA, JERICÓ, MONGUA, TASCO, PISBA, SOCOTÁ, LABRANZAGRANDE que corresponden al Departamento de Boyacá y los MUNICIPIO DE LA SALINA, SÁCAMA y TÁMARA que corresponden al Departamento de Casanare, atendiendo las funciones que les competen y en la medida en que desarrollan actividades en la zona objeto de delimitación, podrían tener interés en las resultas del proceso, cuestión diferente es que una vez analizado el acervo probatorio recaudado se determine si han incurrido en la vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo pretenden los actores.

#### 4. LA INMEDIATEZ

Tal como lo ha referenciado la H. Corte Constitucional “*La tutela debe ser ejercida en un plazo razonable contado a partir del momento en que ocurre la vulneración del derecho fundamental, con el fin de asegurar que aún exista la necesidad de proteger el derecho fundamental y no se desnaturalice la acción de tutela*”<sup>4</sup>

En el caso que ocupa la atención el Juzgado se observa que, el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba que adelanta LA NACIÓN – MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE no ha culminado, en tanto no se ha emitido el acto administrativo definitivo y por otra parte, como lo que se cuestiona es la falta de socialización de dicho trámite, la presunta vulneración es actual y en esa medida es clara la procedencia del amparo conforme lo ha determinado el Máximo Tribunal Constitucional, veamos:

*“En el caso sub-examine, la Corte Constitucional considera que se cumple el principio de inmediatez, dado que la vulneración de los derechos fundamentales de los actores es actual. Lo anterior, en razón de que la ausencia de participación y presunto desconocimiento continua vigente, en la medida en que podría materializarse una supuesta vulneración en la implementación de la Resolución 2090 de 2014. La expedición de decisiones particulares por parte del MADS u otra entidad tiene la virtualidad de quebrantar eventualmente los derechos que los tutelantes solicitan proteger, pues son la materialización de un acto que, según los accionantes, no tuvo participación. Así las cosas, la presumida afectación se prolongó más allá de la fecha de publicación del acto administrativo cuestionado, es decir, el 19 de diciembre de 2014.*

*Además, los actores carecen de medio de control para solicitar la protección de sus derechos fundamentales quebrantados y restaurar esa situación inconstitucional. Por eso, sería desproporcionado concluir que se incumplió el requisito de inmediatez derivado de la formulación de la acción de tutela 7 meses después de la publicación de la Resolución 2090 de 2014. Los peticionarios sólo cuentan con la acción de tutela para salvaguardar los principios constitucionales presuntamente afectados.”*<sup>5</sup>

#### 5. LA SUBSIDIARIEDAD

De conformidad con lo preceptuado por el artículo 86 de la Carta Política, la tutela es de naturaleza excepcional y subsidiaria, razón por la cual sólo procede en los eventos que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuando existiendo el mismo, no sea eficaz ni idóneo para la protección de los derechos fundamentales constitucionales y sea necesario evitar un perjuicio irremediable.

En el sub lite se estima que, la tutela es el mecanismo idóneo en este caso teniendo en consideración que, la parte actora no cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, eficaz

<sup>4</sup> Sentencia T-501 de 2013. Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

<sup>5</sup> Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

y oportuno que le permita la protección de los derechos fundamentales invocados, pues aún no se ha proferido acto administrativo definitivo que pudiera controvertirse mediante los mecanismos ordinarios y que lo que se cuestiona es la ausencia de socialización y participación de los demandantes en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba así como la presunta vulneración al derecho al trabajo y a la libertad de escoger profesión u oficio derivada de dicho trámite.

## 6. PROBLEMAS JURIDICOS

**PRINCIPAL:** ¿Se vulneran derechos fundamentales cuando dentro del trámite de delimitación de páramos se omite garantizar la participación de la comunidad, a través de mecanismos públicos y eficaces?

**SUBSIDIARIO:** ¿Procede la acción de tutela de derechos constitucionales fundamentales cuando su vulneración no se encuentra acreditada?

## 7. NORMATIVIDAD Y JURISPRUDENCIA APLICABLE

### 7.1. DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DEBIDO PROCESO

La Constitución Política en materia de participación ciudadana, ha determinado:

*“Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

*Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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.”*

Por su parte, la H. Corte Constitucional en relación con la participación ciudadana en materia tratándose de asuntos ambientales señaló:

*“La Sala Octava de Revisión subraya que la obligatoriedad del derecho de la participación ambiental deviene de la Constitución y no de la Ley. La Carta Política otorgó a las personas el derecho fundamental de intervenir en las decisiones de los entornos naturales que podrían perturbarlas. Esa participación administrativa ambiental jamás queda restringida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o por la naturaleza reglamentaria de las decisiones normativas de la delimitación de los páramos. En realidad, en los procedimientos de clasificación de fronteras de esos biomas rigen los elementos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Así mismo, el ejercicio de esa función queda sujeto a las demás reglas descritas en la Supra 13.5. No obstante, se procederá a realizar algunas precisiones normativas en relación con esos estándares:*

*El procedimiento de delimitación de páramos debe iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe. Ese llamamiento debe realizarse por diferentes medios de comunicación. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de establecer criterios para identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación, en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella. Lo anterior, con el objetivo de que, en colaboración con la administración*

de nivel departamental y local, se convoque a los actores relevantes para la deliberación y el diálogo, por ejemplo a las asociaciones o cooperativas de mineros artesanales y organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental de los páramos. Nótese que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.

i) Las autoridades ambientales deben establecer una fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos. Ello es necesario para que los agentes conformen una opinión fundamentada sobre el alcance de la delimitación de esos biomas. Como mínimo, esta etapa debe suponer una amplia socialización y explicación de la cartografía de esos ecosistemas elaborado por parte del IAvH. Para su materialización, se debe establecer plazos razonables para que la comunidad conozca la información, la estudie y pueda preparar su postura para el proceso de diálogo.

ii) La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno. Ese procedimiento debe regirse por los principios de publicidad y libertad, de modo que los participantes escuchen las posiciones de los demás. Las entidades representantes del Estado fijarán un plazo para que se adelante esa fase y se garantice la igualdad en la intervención.

iii) Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes. Ello implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios. Por ejemplo, la administración debe adoptar medidas que eviten que ciertos actores se tomen el debate aprovechando su superioridad técnica y/o económica.

La Sala Octava de Revisión quiere advertir que la participación en el procedimiento de delimitación de páramos debe ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, debe ser abordada desde una perspectiva local. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

El ejercicio de la función mencionada debe contar con la apertura de verdaderos espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios en que se busque su consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas objeto de debate. La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Así, no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una delimitación del páramo que ya adoptó.

Los participantes deben ser iguales en el debate sobre la delimitación de los ecosistemas paramunos. Esa paridad se refiere a la emisión de su juicio u opinión, a la oportunidad en que ésta se exterioriza, a la incidencia en la decisión final, y a la igual consideración así como respeto de los argumentos de cada participante. En el proceso de delimitación de páramos en que interviene la comunidad, esta Corporación considera adecuado que se tomen las siguientes medidas<sup>6</sup>: a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación.

Cabe anotar que la apertura de esos espacios de participación son la realización del principio de la participación ambiental en asuntos que afectan a la colectividad y no se relacionan con las audiencias reconocidas en las Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011, porque son instrumentos de intervención ciudadana diferentes con finalidades diversas. Los primeros son escenarios de diálogo y debate que pretenden llegar a un consenso razonado; mientras los segundos son estadios que carecen de una deliberación y se restringen a informar a la comunidad, o a que ésta emita sus opiniones<sup>7</sup>. Inclusive, las sesiones reconocidas en el Código Administrativo y de los Contencioso Administrativo son optativas para la administración, liberalidad que no se presenta en los escenarios deliberativos y decisorios de los artículos 2 y 79 Superiores. En efecto, las audiencias

<sup>6</sup> Sentencia T-599 de 2016

<sup>7</sup> Sentencia T-294 de 2014

públicas de leyes *Ibídem* no pueden reemplazar ni confundirse con los ámbitos de participación consagrados en las normas constitucionales en comentario.

iv) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final.

v) Al momento de proferir la resolución que delimite un páramo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.

vi) Las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. Además, esos escenarios deben garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas.

(...)

la Sala Octava de Revisión considera que los siguientes parámetros hacen parte del contenido del derecho a la participación ambiental:

i) La participación de la sociedad en materia ambiental juega un rol central en la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Además, esa intervención materializa los contenidos ecológicos de la Carta Política y trae beneficios prácticos a la resolución de conflictos ambientales.

ii) La adecuada gestión de los asuntos ambientales incluye la participación de las comunidades afectadas por esa dirección y la vigencia del principio de desarrollo sostenible (Sentencias T-348 de 2012 y T-660 de 2015). Además, pretende una distribución equitativa de las cargas y ventajas ambientales que producen las decisiones en esa materia, puesto que generan impactos y beneficios diferenciados en los diversos sectores de la sociedad. Por ejemplo, ese criterio de reparto aplica en la asignación de los costos derivados de la contaminación, de las prohibiciones que pretenden proteger los ecosistemas, o de la aplicación de los principios ambientales en decisiones de regulación ecológica (Sentencias T-135 de 2013, T-294 de 2014, C-389 de 2016 y SU-217 de 2017).

iii) Los artículos 2 y 79 de la Constitución, así como diversos instrumentos internacionales obligatorios y otros que carecen de fuerza vinculante, pero aportan pautas interpretativas para el derecho a la participación ambiental, reconocen que la intervención de la comunidad en temas bióticos se ha transformado en un derecho en cabeza de las personas y en una obligación de los Estados para la gestión de los ecosistemas. Esa facultad opera con independencia de la titularidad del derecho de la consulta previa de la colectividad, es decir, los sujetos activos de ese principio son todas las personas con indiferencia de su origen étnico (Sentencias T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015).

iv) La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron aspectos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.

v) La participación en materia ambiental incluye elementos procedimentales y sustanciales necesarios para que exista una real y efectiva participación.

De un lado, un procedimiento participativo debe agotar como mínimo las fases que se enuncian a continuación: a) convocatoria; b) información; c) la consulta e iniciativa; d) la concertación; e) la decisión; f) la gestión; y g) la fiscalización. De otro lado, la participación ambiental de la ciudadanía debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

vi) La participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida. Para garantizar ese mandato, las autoridades deben asumir actitud proactiva, de modo que convoquen e inviten a las comunidades interesadas. Así mismo, tienen la obligación de promover una convocatoria pública y abierta (Sentencias T-294 de 2014, T-660 de 2015 y T-599 de 2016).

vii) El proceso deliberativo debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Además, los principios de publicidad

y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios.

viii) La apertura de verdaderos espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios en que se busque su consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas objeto de debate. La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Las autoridades, al momento de emitir la decisión, deben tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo evidencie que se evaluaron las razones de la comunidad y que se justificó su apartamiento (Sentencias T-348 de 2012 y T-294 de 2014).

ix) La población que ha derivado su sustento del reciclaje informal tiene el derecho a participar en el diseño e implementación de las acciones afirmativas orientadas a facilitar su inclusión dentro del esquema de prestación del servicio público de aseo y a compensarlos por la pérdida de sus espacios de trabajo, con ocasión del cierre o cambios en el funcionamiento de los rellenos sanitarios (Sentencias T-291 de 2009 y T-294 de 2014)

x) Las comunidades afectadas con políticas ambientales que prohíben actividades que presionaban el ambiente y que producen el sustento de ese colectivo, tienen el derecho a la creación de planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de dicho grupo (Sentencia T-606 de 2015).

xi) La apertura de espacios de participación, información y concertación, y no de mera información o socialización, que impliquen el consentimiento libre e informado, en el momento de la planeación y ejecución de una decisión, así como en la evaluación de los impactos y del diseño de medidas de prevención, mitigación y compensación, de modo tal que en ellas se incorpore el conocimiento local y la voz de los afectados (Sentencias T-348 de 2012, T-294 de 2014 y T-660 de 2015).

xii) La participación en el proceso de elaboración de los censos de afectados y a todo lo largo de la realización del proyecto. La identificación de la comunidad en censos amplios que cuenten con medidas adecuadas para tal fin (Sentencias T-135 de 2013, T-294 de 2014 y T-660 de 2015)

xiii) El cumplimiento de los compromisos acordados en los espacios de concertación (Sentencia T-194 de 1999).

xiv) La financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas por el proyecto, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva (Sentencia T-194 de 1999 y SU-133 de 2017). La estipulación de parámetros que permita la intervención de comunidades vulnerables y de sus formas asociativas (Sentencia T-291 de 2009)

xv) La participación de las comunidades afectadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control (Sentencia T-574 de 1996).

xvi) En materia minera, las autoridades deben garantizar la participación de la comunidad en el proceso de otorgamiento de una concesión de título minero (Sentencia C-389 de 2016). A su vez, el acto administrativo que autoriza la cesión de un título minero debe ser objeto de participación, cuando ese acto jurídico afecta a la comunidad o a una parte de ésta (Sentencia SU-133 de 2017).

xvii) La obligación del juez de tutela de proferir remedios judiciales que garanticen los contenidos del derecho de la participación ambiental, en especial en la apertura de la convocatoria, el acceso a la información, y la materialización de los principios de igualdad en la intervención, la imparcialidad de los argumentos, de buena fe así como de eficacia a las opiniones del colectivo (Sentencias T-291 de 2009, T-294 de 2012, T-348 de 2012, T-135 de 2013, T-606 de 2015, T-660 de 2015, SU-133 de 2017 y SU-217 de 2017).<sup>8</sup>

De las normas y la jurisprudencia transcritas queda claro que, la participación de la comunidad en materia ambiental es una obligación de orden constitucional y debe incluir a todos los que puedan resultar afectados ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida, para lo cual se deben agotar unas fases mínimas, de tal manera que se garantice una intervención eficaz que sea tenida en cuenta en la decisión final.

Ahora bien, en lo que refiere al debido proceso el artículo 29 de la C.P. dispone:

<sup>8</sup> Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

*“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho. Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.”*

Y el Máximo Tribunal Constitucional en relación con el debido proceso considera que en el trámite de la delimitación de páramos se vulnera cuando:

*“Se aclara que el desconocimiento del principio de participación en sus dimensiones de acceso a la información y de una intervención deliberada y pública acarrea la conculcación de los derechos fundamentales al derecho de petición y del debido proceso. El primero, por cuanto éste es la garantía genérica de aquel. El segundo, dado que la desatención de las normas constitucionales sobre la participación ambiental comprende la violación de principio de legalidad. A su vez, apartarse de los procedimientos requeridos para emitir una decisión en materia ambiental significa quebrantar el debido proceso.*

*En suma, se concluye que el MADS vulneró el derecho a la participación ambiental de los peticionarios y de toda la comunidad de la zona de influencia del Páramo de Santurbán, al expedir la Resolución 2090 de 2014, porque desconoció facetas esenciales de ese principio, a saber: i) el acceso a la información, pues no facilitó ni divulgó el proyecto de acto administrativo cuestionado; ii) la participación pública y deliberativa de la población, en la medida en que la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión de delimitación del Páramo de Santurbán. Es más, el MADS no efectuó una convocatoria pública y abierta para entablar un diálogo con la comunidad; y iii) el procedimiento de expedición de la resolución en comentario careció de espacios de participación previos, eficaces y efectivos. La ciudadanía no tuvo un escenario donde pudiera debatir en torno a la regulación de ese bioma y lograr un consenso razonado, puesto que la administración había tomado una determinación al respecto. Esa vulneración se originó por el desconocimiento de los mandatos superiores consagrados en los artículos 2 y 79 de la Carta Política y no por la negativa de decretar las audiencias consagradas en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. La conculcación de esos contenidos fundamentales acarreó la afectación de los derechos fundamentales de petición y debido proceso de los peticionarios.”<sup>9</sup>*

## 7.2. DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS EN COLOMBIA

El Decreto 3570 de 2011 “Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”, señala:

*“ARTÍCULO 2. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:*

*(...)*

*16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos.”*

Por su parte la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, dispone que:

*“ARTÍCULO 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander*

<sup>9</sup> Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

*Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.*

*PARÁGRAFO 1°. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035 y C-298 de 2016.*

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.*

*PARÁGRAFO 2o. En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.*

*PARÁGRAFO 3o. Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”*

Igualmente, la H. Corte Constitucional en el estudio de la exequibilidad del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 antes citado, analizó la obligación que le asiste al Ministerio del Medio Ambiente para delimitar los páramos, en los siguientes términos:

*“Desde que se expidió la Resolución 769 de 2002, se planteó la necesidad de profundizar en el entendimiento de las interrelaciones entre los páramos y las actividades humanas, así como en el estudio de su vulnerabilidad, con el fin de gestionar planes, programas, proyectos y/o actividades que permitan adoptar medidas de manejo y adaptación a los cambios naturales.*

*Desde el punto de vista técnico ambiental, dicha competencia le fue atribuida al IAVH, entidad que ha venido trabajando desde hace varios años en la identificación de los ecosistemas de páramo en el país, con el fin de producir insumos necesarios para que el Ministerio de Ambiente delimitara las zonas de páramo.*

*Ahora bien, en relación con la actividad minera, para efectos de la determinación de las Zonas Excluibles de la Minería, el artículo 34 de la Ley 1382 de 2010, introdujo la prohibición de desarrollar actividades de exploración y explotación de minerales en zonas delimitadas por la autoridad ambiental como páramo. Para lo anterior se dispuso que los ecosistemas de páramo se identificaran de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el IAVH. Sin embargo, dicha Ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante **Sentencia C-366 de 2011.***

*No obstante la declaratoria de inexecutable mencionada, posteriormente, en la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se introdujo la prohibición del desarrollo de actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, y la construcción de refinerías de hidrocarburos en ecosistemas de páramos. Así mismo, la norma dispuso como referencia mínima para la identificación de estos ecosistemas, la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander von Humboldt, hasta tanto se contara con cartografía a una escala más detallada.*

*Para ese momento la cartografía elaborada por el IAVH se realizaba a una escala de 1:100.000, pero con posterioridad, en la Ley 1450 de 2011, se estableció que los páramos debían ser delimitados a escala 1:25.000 y con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales, los cuales debían ser realizados por las autoridades ambientales.*

Posteriormente, en la Ley 1753 de 2015, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, se reprodujo la prohibición del desarrollo de actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, y la construcción de refinerías de hidrocarburos en ecosistemas de páramos.

Además, según el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizar la delimitación de dichas zonas, con base en el área de referencia definida en la cartografía generada por el IAVH a escala 1:100.000, o 1:25.000, cuando ésta última esté disponible.

Como se puede observar, la norma establece el deber legal de delimitar los páramos en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y crea un procedimiento para su delimitación. Conforme a este procedimiento, en un primer momento el IAVH elabora un área de referencia que debe presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, para que dicha cartera ministerial realice la delimitación del páramo mediante acto administrativo. Ahora bien, cabe resaltar que si bien el área de referencia propuesta por el IAVH debe servir de fundamento científico- ambiental al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para adoptar la delimitación, dicha entidad no está obligada a basarse en el área de referencia presentada por el IAVH como área delimitada. Más aun, la ley no define una serie de parámetros, criterios u orientaciones, que deba seguir el Ministerio de Ambiente al delimitar los páramos. En esa medida, si el Ministerio no está obligado a seguir los criterios utilizados por el IAVH, ni existen criterios a los cuales deba sujetarse en el ejercicio de su obligación de delimitar los páramos de nuestro país, es necesario concluir que la cartera de ambiente podría tener un margen de total discrecionalidad para la determinación del área definitiva de páramo.

Por todo lo anterior, es posible concluir que si bien existe una definición de páramo y la obligación de llevar a cabo su delimitación, la determinación del alcance de su ámbito de protección se concreta en los actos administrativos que profiera el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al delimitar las zonas de páramo. De hecho, la plena discrecionalidad para delimitar los páramos ha generado problemas para el establecimiento de medidas de protección, de los usos del suelo permitidos, compatibles y prohibidos, y de la determinación de las entidades encargadas de su administración, manejo y protección en nuestro país. Así, por ejemplo, es bien conocido que en la actualidad existen conflictos socio-ambientales relacionados con el criterio utilizado por el Ministerio de Ambiente en la delimitación del páramo de Santurbán.

Una delimitación inadecuada, o que no consulte sólidos criterios científicos puede llegar a afectar los ecosistemas de páramo, y como lo analizará la Corte a continuación, con ello se podría causar un riesgo para la disponibilidad y la continuidad de servicios ambientales de los cuales depende el derecho fundamental al agua. Más aun, una delimitación inadecuada, podría llegar a permitir la utilización del suelo de los páramos para realizar actividades de minería y de hidrocarburos en estos ecosistemas. (...).<sup>10</sup>

Por su parte el Gobierno Nacional expidió la Ley 1930 de 2018, “Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los Páramos en Colombia”, la que en su artículo 4 señaló:

**“ARTÍCULO 4. Delimitación de páramos.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt a escala 1:25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.”

A la par la citada Alta Corporación al efectuar un análisis detallado de la delimitación de páramos y la participación ciudadana en dicho procedimiento, consideró lo siguiente:

“La Sala Octava de Revisión subraya que la obligatoriedad del derecho de la participación ambiental deviene de la Constitución y no de la Ley. La Carta Política otorgó a las personas el derecho fundamental de intervenir en las decisiones de los entornos naturales que podrían perturbarlas. Esa participación administrativa ambiental jamás queda restringida por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o por la naturaleza

reglamentaria de las decisiones normativas de la delimitación de los páramos. En realidad, en los procedimientos de clasificación de fronteras de esos biomas rigen los elementos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación pública y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Así mismo, el ejercicio de esa función queda sujeto a las demás reglas descritas en la Supra. No obstante, se procederá a realizar algunas precisiones normativas en relación con esos estándares:

vii) El procedimiento de delimitación de páramos debe iniciar con una convocatoria amplia, pública y abierta de la comunidad en general para que ésta participe. Ese llamamiento debe realizarse por diferentes medios de comunicación. Además, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene la obligación de establecer criterios para identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación, en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella. Lo anterior, con el objetivo de que, en colaboración con la administración de nivel departamental y local, se convoque a los actores relevantes para la deliberación y el diálogo, por ejemplo a las asociaciones o cooperativas de mineros artesanales y organizaciones sociales que tengan por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental de los páramos. Nótese que la participación ambiental debe incluir a todos los afectados con la decisión administrativa, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida.

viii) Las autoridades ambientales deben establecer una fase de información donde las personas puedan acudir a los diferentes datos y conceptos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos. Ello es necesario para que los agentes conformen una opinión fundamentada sobre el alcance de la delimitación de esos biomas. Como mínimo, esta etapa debe suponer una amplia socialización y explicación de la cartografía de esos ecosistemas elaborado por parte del IAvH. Para su materialización, se debe establecer plazos razonables para que la comunidad conozca la información, la estudie y pueda preparar su postura para el proceso de diálogo.

ix) La administración abrirá el estadio de consulta e iniciativa, nivel que corresponde con el procedimiento donde los participantes emiten su opinión, juicio o análisis sobre el asunto de debate, y formulan opciones así como alternativas de la delimitación del nicho ecológico paramuno. Ese procedimiento debe regirse por los principios de publicidad y libertad, de modo que los participantes escuchen las posiciones de los demás. Las entidades representantes del Estado fijarán un plazo para que se adelante esa fase y se garantice la igualdad en la intervención.

x) Acto seguido, se iniciará la concertación entre las autoridades y los agentes participantes. Ello implica un proceso de diálogo deliberativo que debe promover la configuración de un consenso razonado por medio de argumentos que se encuentren fundados en el interés público. Los principios de publicidad y de libertad deben ser transversales al proceso de comunicación, de modo que el diálogo sea público y libre en el acceso al igual que en la emisión de los juicios. Por ejemplo, la administración debe adoptar medidas que eviten que ciertos actores se tomen el debate aprovechando su superioridad técnica y/o económica.

La Sala Octava de Revisión quiere advertir que la participación en el procedimiento de delimitación de páramos debe ser previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz. Además, debe ser abordada desde una perspectiva local. La gestión ambiental tiene la obligación de garantizar las condiciones para que los distintos actores intervengan en igualdad de oportunidades.

El ejercicio de la función mencionada debe contar con la apertura de verdaderos espacios de diálogo efectivo y significativo con la población, escenarios en que se busque su consentimiento libre e informado para las decisiones administrativas objeto de debate. La participación no se agota con la socialización o la información, puesto que ese fenómeno requiere de la construcción de un consenso razonado para salir de una crisis o conflicto ambiental. Así, no se considera participación cuando las autoridades convocan a la comunidad para que escuche una delimitación del páramo que ya adoptó.

Los participantes deben ser iguales en el debate sobre la delimitación de los ecosistemas paramunos. Esa paridad se refiere a la emisión de su juicio u opinión, a la oportunidad en que ésta se exterioriza, a la incidencia en la decisión final, y a la igual consideración así como respeto de los argumentos de cada participante. En el proceso de delimitación de páramos en que interviene la comunidad, esta Corporación considera adecuado que se tomen las siguientes medidas<sup>11</sup>: a) evitar que los espacios de participación sean capturados por sectores que no reflejen auténticamente los intereses ciudadanos; y b) ajustar el trámite para que las personas o colectivos con necesidades

<sup>11</sup> Sentencia T-599 de 2016

especiales o tradicionalmente marginados por su condición social, cultural, política, física o por su ubicación geográfica, puedan ejercer su derecho a la participación.

Cabe anotar que la apertura de esos espacios de participación son la realización del principio de la participación ambiental en asuntos que afectan a la colectividad y no se relacionan con las audiencias reconocidas en las Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011, porque son instrumentos de intervención ciudadana diferentes con finalidades diversas. Los primeros son escenarios de diálogo y debate que pretenden llegar a un consenso razonado; mientras los segundos son estadios que carecen de una deliberación y se restringen a informar a la comunidad, o a que ésta emita sus opiniones<sup>12</sup>. Inclusive, las sesiones reconocidas en el Código Administrativo y de los Contencioso Administrativo son optativas para la administración, liberalidad que no se presenta en los escenarios deliberativos y decisorios de los artículos 2 y 79 Superiores. En efecto, las audiencias públicas de leyes *Ibídem* no pueden reemplazar ni confundirse con los ámbitos de participación consagrados en las normas constitucionales en comentario.

xi) Una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible elabore la decisión con base en los insumos recogidos en las fases anteriores, esa entidad establecerá un plazo razonable para que la colectividad formule observaciones, directamente o por medio de sus representantes, contra el proyecto de resolución que delimita el páramo en cuestión. La cartera ministerial analizará dichos juicios y emitirá una determinación final.

xii) Al momento de proferir la resolución que delimite un páramo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá tener en cuenta los argumentos esbozados en la deliberación, por lo que el acto administrativo deberá evidenciar que se evaluaron las razones de la comunidad y se justificó su apartamiento.

xiii) Las autoridades tienen la obligación de construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos. Además, esos escenarios deben garantizarse en la verificación del cumplimiento de los consensos estipulados en las etapas previas. Aunado a lo anterior, esta Corte considera importante precisar otros aspectos del derecho a la participación y de la distribución equitativa de recursos ambientales que debe tener en cuenta la administración para adelantar la gestión de los ecosistemas paramunos.

Las comunidades afectadas con políticas ambientales que prohíben actividades que presionaban el ambiente y que fungían como sustento económico de ese colectivo tienen el derecho a la creación de planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de dicho grupo. (...)

Adicionalmente, en todo el procedimiento de delimitación de páramos, las autoridades deben garantizar el acceso a la información pública en materia ambiental. Los ciudadanos tienen el derecho a obtener los datos y conceptos en poder del Estado. En este trámite no es indispensable acreditar un interés legítimo para acceder a la información. Por ende, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sólo pueden negarse a entregar los documentos con fundamento en una justificación válida para la reserva.

(...)

Síntesis de la decisión

(...)

El primer problema jurídico de fondo se concretó en determinar de manera concreta si el principio de participación en el procedimiento de delimitación de los ecosistemas paramunos se restringe a la respuesta de los derechos de petición formulados por parte de los ciudadanos, a la celebración de mesas de concertación con posterioridad de la conformación de la manifestación de voluntad de la administración y/o a la publicación del acto general. Ello no es otra que definir el alcance del principio de participación en esos trámites de reglamentación de los páramos.

La Corte indicó que el principio democrático propende por la intervención de la ciudadana en el acceso, ejercicio y control al poder político mediante la materialización de derechos fundamentales, la existencia de mecanismos de participación así como de acciones constitucionales, y la inclusión de las personas en los asuntos públicos que los perjudica (*Supra* 12.3.5). Ese mandato de optimización tiene varias dimensiones, por ejemplo es expansivo, universal, transversal y esencial, características que otorgan el derecho a los individuos a interferir en los asuntos que los afectan. Además, el elemento democrático proscribía el ejercicio de la violencia como forma de acción política.

*A su vez, precisó que la participación es un derecho de raigambre fundamental, puesto que es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho y tiene fundamento en varias normas que atraviesan la Constitución (Supra 12.4.4). Por ejemplo, entre ellas se hallan el artículo 2º que establece como fin estatal “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” o el artículo 40 que advierte una potestad subjetiva en cabeza de los ciudadanos. La participación expresa un modelo de comportamiento de los ciudadanos y de las autoridades, el cual modificó el concepto de ciudadanía y el papel de las personas en las decisiones de los asuntos públicos, elementos que la administración debe promover. A través de esta garantía, se fortalecen y democratizan las instancias de representación, se promueven valores constitucionales como el pluralismo y la tolerancia, al igual que se amplía la injerencia de la ciudadanía a temas diversos a los electorales.*

*Bajo el marco jurídico actual, la Corte resaltó que no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. Así, se protege ese derecho en determinaciones de la administración que van más allá de la representación, de la toma de decisiones colectivas mediante mecanismos de participación del artículo 102 superior y de la formulación de acciones constitucionales. Ello sucede en la construcción e implementación de acciones afirmativas por parte de las autoridades, en el ejercicio del control político, en el procedimiento de decisiones que restringen derechos fundamentales, o normatividades regulatorias de desarrollo, construcción de políticas sociales o de distribución de recursos etc, es decir, en una participación administrativa. La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos. La Constitución de 1991 quiso que el ciudadano se apropiara de la satisfacción de sus necesidades, de ahí que entregó amplias facultades a la colectividad con el fin de que su voz fuese escuchada por las autoridades.*

*La vigencia de los principios mencionados se extiende a diversos asuntos que impactan la vida del país, uno de estos temas es la regulación de los ecosistemas y de las actividades de los humanos que impactan en ellos.*

*La participación de la sociedad en materia ambiental juega un rol central en la obtención de un orden justo, puesto que la intervención de las personas es una condición imprescindible para alcanzar la sostenibilidad de los ecosistemas y la distribución equitativa de recursos naturales. Además, esa intervención materializa los contenidos ecológicos de la Carta Política y trae beneficios prácticos a la resolución de conflictos ambientales (Supra 13.5).*

*Los artículos 2º y 79 de la Constitución, así como diversos instrumentos internacionales obligatorios y otros que carecen de fuerza vinculante, pero aportan pautas interpretativas para el derecho a la participación ambiental, reconocen que la intervención de la comunidad en temas bióticos se ha transformado en un derecho en cabeza de las personas y en una obligación de los Estados para la gestión de los ecosistemas. Esa facultad opera con independencia de la titularidad del derecho de la consulta previa de la colectividad, es decir, los sujetos activos de ese principio son todas las personas con indiferencia de su origen étnico.*

*La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron aspectos esenciales del derecho a la participación ambiental, como son: a) el acceso a la información pública; b) la participación amplia, previa pública, eficaz y deliberativa de la comunidad; y c) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. El derecho de la participación ambiental se refuerza en la gobernanza que recae sobre los páramos. Lo anterior, en razón de que ese bioma reviste gran importancia para el sistema jurídico, porque: i) son un ecosistema que tiene una amplia diversidad que debe ser conservada; y ii) ofrecen servicios ambientales trascendentales para vida en sociedad, como son la regulación del ciclo hídrico y la captación de carbono de la atmosfera (Supra 14.5 y 14.6).*

*A su vez, ese bioma se encuentra expuesto a múltiples disturbios que pueden destruirlo, por ejemplo la agricultura, la ganadería, la minería o el calentamiento global, procesos que conducirían a la disminución del bienestar de la sociedad. Por ello, es necesario asumir herramientas que conserven esos entornos naturales: la delimitación es una muestra de esa gestión ambiental. No obstante, la protección de los ecosistemas paramunos se dificulta, en razón de la discusión que existe sobre el concepto de éste y de la fijación de sus fronteras en relación con el bosque altoandino. Ante esa situación, la administración de los páramos debe responder a la sustentabilidad de dichos nichos ecológicos y tener en cuenta la interacción con otros entornos*

naturales. La inclusión dentro de los límites de páramo de la zona de transición bosque-páramo (ZTBP) es una de esas medidas.

En ese contexto, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos (Supra 15.3). Esa facultad implica una vinculación flexible al ordenamiento jurídico, puesto que la autoridad tiene la libertad para materializar esa función, al punto que la administración sólo debe esperar la cartografía proferida por el IAVH, construida con base en los estudios de las corporaciones autónomas respectivas, y podrá apartarse de ésta, al formular una justificación a favor de la protección de ese nicho. Sin embargo, el ejercicio de las potestades discrecionales se halla controlado por el ordenamiento jurídico y no se identifica con un escenario de ausencia de derecho. En realidad, en el proceso de delimitación de páramos, las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales, por ejemplo los mandatos de optimización de proporcionalidad así como de razonabilidad.

En una muestra de esa premisa, la cartera ministerial debe garantizar los siguientes criterios: i) la justicia distributiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de Santurbán; ii) la participación en el proceso de delimitación, y en la planeación, la implementación así como la evaluación de medidas que afectan a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona.

Frente al derecho de la partición ambiental, la Sala recuerda que la administración debe garantizar los contenidos normativos de ese principio, criterios que se precisaron en la Supra 13.5. Inclusive, fijó los estándares de participación de manera concreta para el procedimiento de delimitación de páramos en la Supra 15.3. Entre ellos se encuentra: i) el acceso a la información pública; ii) la participación previa, amplia, pública, efectiva y deliberativa de la comunidad; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Ese derecho tiene su fuente en los artículos 2 y 79 de la Constitución, y no depende de su consagración legal ni se identifica con las audiencias que se regulan en la Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011. Dicho principio tampoco se restringe por el hecho de que la resolución de delimitación sea un acto reglamentario o abstracto. La participación ambiental es imprescindible para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas de páramo, biomas que tienen una importancia estratégica para la regulación de los recursos hídricos y la captación de carbono.

En la causa sub-judice, la Sala Octava de Revisión sintetizó que el MADS vulneró el derecho a la participación ambiental de los peticionarios y de toda la comunidad de la zona de influencia del Páramo de Santurbán, al expedir la Resolución 2090 de 2014, porque desconoció facetas esenciales de ese principio, a saber: i) el acceso a la información, pues no facilitó ni divulgó el proyecto de acto administrativo cuestionado; ii) la participación pública y deliberativa de la población, en la medida en que la intervención ciudadana no incluyó a todos los afectados con la decisión de delimitación del Páramo de Santurbán. Es más, el MADS no efectuó una convocatoria pública y abierta para entablar un diálogo con la comunidad; y iii) el procedimiento de expedición de la resolución en comentario careció de espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos. La ciudadanía no tuvo un escenario donde pudiera debatir entorno a la regulación de ese bioma y lograr un consenso razonado, puesto que la administración había tomado una determinación al respecto. Esa vulneración se originó por el desconocimiento de los mandatos superiores consagrados en los artículos 2 y 79 de la Carta Política y no por la negativa de decretar las audiencias consagradas en el artículo 35 de la Ley 1437 de 2011. La conculcación de esos contenidos fundamentales acarrió la afectación de los derechos fundamentales de petición y debido proceso de los peticionarios.”<sup>13</sup>

Conforme a lo anterior es claro en primer lugar que, es a LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE a quien le corresponde efectuar la delimitación de páramos, trámite en el que le asiste la obligación de garantizar la participación de la comunidad, a través del acceso a la información pertinente, una convocatoria pública y abierta y espacios de participación previos que involucren a todos los afectados con la decisión final que al respecto se emita.

<sup>13</sup> Sentencia T-361 de 2017. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.

### 7.3. DERECHO AL TRABAJO Y A LA LIBERTAD DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO

Los Derechos al Trabajo y a la Libertad de Escoger Profesión u Oficio, se encuentran consagrados en los artículos 25 y 26 de la C. P., en los siguientes términos:

*“Artículo 25. El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*

*Artículo 26. Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.”*

Y en relación con los precitados derechos fundamentales, la H. Corte Constitucional enseña:

*“En principio el carácter de fundamental del derecho al trabajo daría lugar a la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo para que cesara cualquier vulneración, amenaza o violación contra este derecho sin embargo, no es posible olvidar el carácter subsidiario de la acción y en el caso del derecho laboral la existencia de la jurisdicción ordinaria como medio de protección especial.*

*¿Cuándo hay lugar a la protección del derecho al trabajo por medio de la acción de tutela sin desconocer la jurisdicción laboral?*

*Conforme a la numerosa jurisprudencia que en esta materia ha producido la Corte es posible identificar la doctrina constitucional que define el ámbito de aplicación de la acción de tutela sin desplazar la jurisdicción ordinaria ni tampoco generar un proceso de vaciamiento de la competencia laboral.*

*La acción de tutela procede como mecanismo de protección del derecho al trabajo cuando:*

1. *Se desconoce el núcleo esencial del derecho al trabajo que consiste en toda acción u omisión que impida el ejercicio de la facultad de desarrollar una labor remunerada en un espacio y tiempo determinado.*

*Se desconoce el núcleo esencial del derecho cuando se evidencia un desconocimiento de las condiciones dignas y justas en las que el trabajador debe realizar su labor.*

*Hace parte del núcleo esencial la adecuada remuneración. La remuneración no puede ser simplemente simbólica. Ha de ser adecuada al esfuerzo que implica la tarea cumplida por el trabajador, a su preparación, experiencia, conocimiento y al tiempo durante el cual vincule su potencial de trabajo a los fines que interesan al patrono. No puede congelarse indefinidamente.*

2. *La vulneración de un derecho conexo que conlleve el ataque injustificado del núcleo esencial.*

*No pertenece al núcleo la pretensión incondicional de ejercer un oficio o cargo específico, en un lugar determinado ni la permanencia absoluta en un cargo. El retiro del servicio no implica la prosperidad de la acción de tutela, solamente hay lugar al estudio del caso, cuando existe debilidad manifiesta o se trata una trabajadora embarazada.*

3. *Por el incumplimiento o retardo en la obligación de pagar el salario más la prueba de vulneración al mínimo vital del trabajador. La situación económica de la empresa no es óbice para dejar de pagar durante varios meses los salarios de los empleados. Las acreencias laborales prevalecen incluso sobre cualquier crédito concordatario.*

4. *El empleador da por terminado el contrato con justa causa pero faltó en el procedimiento a los principios de buena fe al no expresar los hechos precisos e individuales que provocan la justa causa de terminación para que así, la otra parte tenga la oportunidad de enterarse de los motivos que originaron el rompimiento de la relación laboral y pueda hacer uso del derecho a la defensa y controvertir tal decisión si está en desacuerdo.*

5. *Se desconoce el principio fundamental de a trabajo igual salario igual. Un tratamiento diferente que vulnere este principio se considera una discriminación, es un trato diferente sin justificación racional ni razonable.*<sup>14</sup>

#### 7.4. EL CASO CONCRETO

Si se observa el material probatorio allegado al expediente se determina que, los hechos que a continuación se relacionan se encuentran debidamente acreditados:

1. En el año 2012 la Unidad de Planeación Minero Energética, elaboró el documento denominado “LA CADENA DEL CARBÓN”, que recopila las estadísticas más importantes de la industria del carbón de Colombia y del mundo (Medio magnético a folio 505 Cdno. 5).
2. En el año 2016 CORPORINOQUÍA y CORPOBOYACÁ adelantaron ESTUDIOS TÉCNICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES PARA LA IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL COMPLEJO PARAMOS PISBA A ESCALA 1:25.000 en su respectiva jurisdicción (Medio magnético a folio 302 Cdno. 1).
3. En mayo de 2017, con fundamento en el Contrato No. CCC 2016172 de 2016, celebrado entre la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ” y ANDEAN GEOLOGICAL SERVICES - A.G.S. LTDA., se elaboró el documento “ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES VINCULADAS A LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS Y MINERAS DEL COMPLEJO PÁRAMO DE PISBA EN LA JURISDICCIÓN DE CORPOBOYACÁ”, que contiene los datos de los ejercicios de revisión de información secundaria, inventario de actores y el diseño de la propuesta metodológica para el desarrollo del proceso de sensibilización de la protección del páramo y para la realización del estudio socioeconómico de la población asentada en la zona Medio magnético a folio 302 del Cdno. 1). De dicho estudio se hizo entrega al Ministerio del Medio Ambiente el 17 de octubre del citado año (Medio magnético a folio 548 del Cdno. 1.).
4. EL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT llevó a cabo Caracterización de flora, edafofauna epígea, anfibios y aves del Complejo de Páramos Pisba, Boyacá (Medio Magnético a folio 565 del Cdno. 1).
5. LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE efectuó memoria técnica para la delimitación del área de Páramo de Pisba a escala 1:100.000 (Medio Magnético 592 del Cdno. 1.).
6. El antes referido Ministerio expidió proyecto de Resolución del Páramo de Pisba (fls. 72 a 80 Cdno. 1), que fue publicado en la página web el 26 de abril de 2018 indicándose que, el periodo de publicación del mismo sería entre el aludido día y el 10 de mayo de 2018, término dentro del que se presentaron observaciones efectuadas por ciudadanos (fls. 1 a 8 Anexo 1, Cdno. 1).
7. El 9 de junio de 2018 el Ministro de Ambiente participó en el Municipio de Socha, en una mesa de diálogo con comunidades de la región, en la que se abordaron temas como la delimitación de páramos y la formulación de los programas de reconversión y sustitución productiva y propuso la creación de una mesa técnico-jurídica, con participación del Gobierno y el liderazgo de la comunidad (fls. 568 a 571 y medio magnético a folio 721 Cdno 1.).
8. LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE allegó actas de reuniones relacionadas con la delimitación del Páramo de Pisba, que según manifiesta se adelantaron por Convocatoria del Departamento de Boyacá en el año 2017. Sin embargo, ninguna se encuentra firmada; y, en una de ellas existen

<sup>14</sup> Sentencia T-611 de 2001. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO.

- espacios diligenciados que no corresponden al páramo antes citado, además de estar incompletas en cuanto a fechas y participantes (fls. 584 a 590, medio magnético a folio 721 y folios 724 a 735 Cdno. 1).
9. El 31 de marzo de 2018 se elaboró, a petición de la FEDERACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES DE CARBÓN “FENALCARBÓN”, el documento denominado “ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN SOCIAL, ECONÓMICA Y AMBIENTAL EN EL ÁREA DE INFLUENCIA DEL PÁRAMO DE PISBA” con el objetivo de hacer un examen de la información social, económica y ambiental del área de influencia del páramo de Pisba, a raíz de la posible delimitación del mismo por parte del MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE a escala 1:100.000. (Medio magnético a folio 1534 Cdno. 10).
  10. Frente a la vinculación laboral de los aquí actores se encuentra que, los señores JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ, FREDY ABRIL ZÁRATE, MIGUEL HARLEY ÁNGEL ABRIL, JOSÉ EDILBERTO ARISMENDI GIL, CÉSAR HARVEY ARISMENDY USCÁTEGUI, JHON JAIRO BALAGUERA, MIGUEL ANTONIO BUTRAGO GÓMEZ, EDWIN ALBEIRO CÁCERES LAGOS, MIGUEL ÁNGEL CÁRDENAS, KEIMER MAURICIO CONTRERAS VASQUEZ, LIBARDO CUEVAS CUEVAS, ALVERIO CUEVAS RINCÓN, JULIO ALBERTO CUSBA VELANDIA, SILVER CALIXTO DAZA MARTÍNEZ, WALTER ALEJANDRO DAZA MARTÍNEZ, WILMER ALEXANDER DAZA MARTÍNEZ, JOSÉ FIDEL DURÁN RANGEL, WILLIAM HERNÁN GIL CELY, JOSÉ MAURICIO GIL CARVAJAL, BELARMINO GÓMEZ ALARCÓN, MANUEL HUMBERTO GUTIERREZ ROJAS, JEREMÍAS HORMAZA CUEVAS, FREIMAN ENRIQUE JARAMILLO, JOSÉ LUIS MADERA DELGADO, OVELIO MELO AFANADOR, ASBEL MENDIVELSO MENDIVELSO, JOSÉ ALFREDO MESA GUTIÉRREZ, JOSÉ DIOMEDES MIRANDA RIAÑO, ALEXANDER NIÑO PÉREZ, ORLANDO PÉREZ CASTRO, DIEGO ARMANDO RAMOS, JOSÉ MARIO RINCÓN CUEVAS, NICANOR RINCÓN FUENTES, HENRY ALEXANDER RINCÓN RANGEL, SAÚL HERNÁN RINCÓN, CIRO ALEJANDRO ROJAS ROJAS, JOSÉ JAVIER ROJAS SOLANO, JAIRO ROMERO BÁEZ, EDWIN HUMBERTO SÁENZ ESTUPIÑÁN, DANIEL SAIDIZA CÁRDENAS, LEONARDO SALAS CASTRO, FREDY ALEXANDER SIEMPIRA AMADO, JESÚS DAVID SOFÁN MADERO, ALEXANDER VANEGAS CONDE, JULIO ANDRÉS VARGAS ESTUPIÑÁN, EMIRO ANTONIO VARGAS ROJAS, EDUARDO FIGUEREDO LAGOS se encuentra que, al momento de interponer la tutela tenían contrato laboral vigente con CI BULK TRADING SUR AMERICA LTDA para desarrollar actividades de Mineros, mientras que la señora NELLY JOANA PUENTES contrato de aprendizaje para la formación integral en la especialidad de Tecnólogo en Salud Ocupacional (fls. 12 a 20, 23 a 55, 57, 58, 60 a 62 del Anexo 1 y 491 y 492 del Cdno. 1).
  11. Con escrito del 6 de Julio de 2018 el Gobernador de Boyacá solicitó al entonces Presidente de la República, abstenerse de sancionar el proyecto de Ley relacionado con la delimitación de páramos por considerarla inconveniente e inconstitucional (fls. 325 y 326 Cdno. 3), frente a lo cual se le informó que una vez dicha propuesta legislativa sea allegada por parte del Congreso de la República, se procedería a su examen, atendiendo los lineamientos constitucionales (fl. 329 Cdno. 3).
  12. En cumplimiento del fallo de tutela proferido por éste Juzgado el 29 de junio de 2018 y modificada por el H. Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la acción de la referencia, LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE acreditó que :
    - a. Elaboró cronograma de actividades para adelantar las diferentes fases del proceso de delimitación del Páramo de Pisba (fls. 148 a 150 Cdno. 2).

- b. Diseñó una estrategia de participación que incluye las siguientes fases: **i) Planeación o aprestamiento**: Que implica reuniones internas e interinstitucionales y gestión de recursos para financiación del proceso. **ii) Información o convocatoria**: Cuyo objeto es el de garantizar el conocimiento de la población sobre el procedimiento en todas sus fases y preparar a las partes para el diálogo, dando a conocer de forma libre, abierta y clara a las personas afectadas e interesadas, los estudios sobre la delimitación del Páramo de Pisba y demás documentos relevantes. **iii) Acercamiento**: Que pretende presentar y afinar las estrategias de participación y comunicaciones, así como la recolección de información primaria pertinente para el diseño de estrategias. **iv) Consulta**: Cuyo objetivo principal es que los participantes emitan su opinión, juicio o análisis frente el proceso, así como la formulación de opciones o alternativas para cumplir con los temas. **v) Concertación**: En la cual se generarán acuerdos entre el Gobierno y los actores sociales que conllevarán a la resolución final y concertada de delimitación del páramo de Pisba. Ésta contempla reunión en cada uno de los territorios. **vi) Observaciones al Proyecto**: Contempla la elaboración del proyecto de acto administrativo y un plazo para que la colectividad formule observaciones al mismo; y, **vii) Fiscalización**: Que establecerá el sistema de monitoreo y seguimiento de los acuerdos concertados y publicados a través de la resolución de delimitación del páramo de Pisba. (Medio magnético a folio 262 Cdno. 2).
- c. Estableció una estrategia de comunicaciones con la cual logró identificar que Labranzagrande, Pisba, Támara y Sácama son los municipios de la jurisdicción de CORPORINOQUIA que se encuentran ubicados al interior y que son beneficiarios de los servicios ecosistémicos del Páramo de Pisba. (Medio magnético a folio 262 Cdno. 2).
- d. Creó en su página web el mini sitio denominado “PISBA AVANZA” en el que ha venido socializando el trámite de delimitación atendiendo el fallo que había sido proferido, documentos técnicos, agenda de reuniones en los Municipios, conforme se puede corroborar en el link <http://pisba.minambiente.gov.co/index.php/es/>.
- e. Realizó reuniones interdisciplinarias e interinstitucionales en los meses de septiembre de 2018 a junio de 2019 para gestionar el cumplimiento del cronograma de delimitación del citado páramo. (Medio magnético obrante a folios 175, 190, 216, 262, 322, 346, 401, 429, 442 y 556 Cdno. 2).
- f. Solicitó a los Municipios de Chita, Gámeza, Jericó, La Salina, Labranzagrande, Mongua, Pisba, Socha, Socotá, Támara y Tasco, el Departamento de Boyacá y Corpoboyacá información relacionada con las Organizaciones, Cooperativas, Asociaciones o Líderes que tuvieran por finalidad la defensa de intereses convergentes en la gestión ambiental de los páramos (Medio magnético obrante a folios 175 Cdno. 2), y con fundamento en tal información elaboró una matriz que recopiló dicha información (Medio magnético obrante a folio 262 Cdno. 2).
- g. En noviembre de 2018 solicitó a CORPOBOYACÁ y a CORPORINOQUIA información en relación con la protección de las fuentes hídricas en sus respectivas jurisdicciones. (Medio magnético obrante a folio 198 Cdno. 2).
- h. También en el aludido mes sostuvo reuniones con las CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES DE BOYACÁ y la ORINOQUÍA y la UNIDAD DE PARQUES NATURALES (Medio magnético obrante a folio 216 del Cdno. 2).
- i. En el mes de enero de 2019 se efectuó la contratación de personal de apoyo a la gestión para: **i) La generación de insumos técnicos que aporten al desarrollo de instrumentos relacionados con la optimización de la demanda hídrica; ii) El procesamiento de información geográfica, análisis espaciales, técnicos y**

- sociales en la gestión de ecosistemas estratégicos; **iii)** Generación de cartografía temática, delimitación, gestión integral y conservación con énfasis en ecosistemas de humedales, sitios Ramsar, reservas de la biosfera, bancos de hábitat, bosques de Paz, zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, y AICAs del grupo de gestión en biodiversidad; y, **iv)** Prestar los servicios profesionales a la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos en la implementación de estrategias y mecanismos para la conservación y la gestión y manejo de ecosistemas estratégicos con énfasis en el páramo de Pisba. (Medio magnético obrante a folio 346 Cdno. 2).
- j. El 29 de marzo de 2019 se adelantó reunión en el Municipio de Socha, liderada por el Ministerio del Medio Ambiente, espacio en el que se permitió la participación de la comunidad, se habló de la importancia del recurso hídrico y su manifestación en contra de la delimitación del páramo. De igual forma se desarrollaron mesas técnicas de trabajo relacionadas con la actividad minera, los programas de reconversión y sustitución de actividades prohibidas en el ecosistema de páramo y las implicaciones del Parque Nacional Natural Pisba; se seleccionaron líderes de la comunidad que desearan acompañar el espacio de conversación con las Entidades, con el fin de establecer un diálogo transparente entre las partes (Medio magnético a folio 429 Cdno. 2).
  - k. En el mes de abril de los corrientes efectuó, dentro de la fase de acercamiento, reuniones en los Municipios de Gámeza, Socotá, Socha, Tasco, Mongua, Chita, Jericó y Labranzagrande que contaron con la participación de la comunidad (Medio magnético a folio 442 Cdno. 2).
  - l. En oficio del 11 de abril de los corrientes envió invitación a espacio de diálogo participativo enmarcado en la preparación de la etapa informativa del proceso de delimitación del Páramo de Pisba a los Alcaldes de los Municipios de Mongua, Jericó, Socotá, Támara, Pisba, Sácama, La Salina, Labranzagrande y Chita (Medio magnético a folio 442 Cdno. 2).
  - m. Con oficio del 26 de marzo del año en curso el citado Ministerio informó a los Alcaldes de Socotá, Jericó, Gámeza, Tasco, Labranzagrande, La Salina, Sácama, Támara, Mongua, Pisba y Socha, que en su página de internet se encuentra publicada la información relacionada con las actuaciones en relación con la delimitación del páramo de Pisba y documentos técnicos. Igualmente se solicitó se le informara sobre la existencia de emisoras locales u otras fuentes de comunicación para la difusión del aludido procedimiento (Medio magnético a folio 442 Cdno. 2).
  - n. El 19 de mayo de 2019 nuevamente adelantó reunión para brindar información sobre la delimitación en el Municipio de Socha con la participación del Ministro de Ambiente, Corpoboyacá, Ministerio de Minas y Energía, Agencia Nacional de Minería, Parques Nacionales Naturales, Gobernación de Boyacá y la comunidad (fls. 166 a 169 Anexo 1 del Cdno. 2).
  - o. El 26 de mayo del citado año realizó la reunión de la fase informativa en los Municipios de Gámeza y Socotá (folios 171 a 176 y 178 a 184 Anexo 1 del Cdno. 2).
  - p. En junio de 2019 adelantó reuniones informativas en los Municipios de La Salina, Chita, Sácama, Chita, Mongua, Tasco, Labranzagrande y Jericó (Medio magnético a folio 556 Cdno. 2).

Conforme a lo anterior y en relación con los derechos a la PARTICIPACIÓN CIUDADANA y el DEBIDO PROCESO, conforme a la jurisprudencia reseñada es evidente que, LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE viene adelantando el trámite de delimitación del Páramo de Pisba, para lo cual se hace necesario

determinar si en el mismo se han cumplido los parámetros mínimos que para tales fines ha establecido la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, a saber:

- i) El acceso a la información: El aludido Ministerio ha procedido a publicar el proyecto de Resolución a través de la página web link <http://www.minambiente.gov.co/index.php/ministerio/consultas-publicas#proyectos>, indicándose que, el periodo de publicación sería entre el 26 de abril y el 10 de mayo de 2018, plazo que se encuentra conforme a lo normado por el literal b) del artículo 2 de la Resolución No. 1046 de 2017 “*Por la cual se reglamentan los plazos para la publicación de proyectos específicos de regulación que expida el Ministerio*”<sup>15</sup>, que señala un término de publicación de 10 días calendario, para aquellos proyectos que no contengan un reglamento técnico y su competencia no corresponda al Presidente de la República.

De otra parte, se creó en la página web de la referida Entidad un espacio que contiene la documentación jurídica y técnica relacionada con dicho procedimiento, así como la agenda a llevar a cabo en los Municipios involucrados en el mismo y se ha oficiado a los Alcaldes Municipales para informarlos de la existencia de dicho sitio web y solicitarles se informe la existencia de emisoras comunitarias para la socialización del proceso.

- ii) La participación amplia, previa pública, eficaz y deliberativa de la comunidad: Al respecto se observa que, al momento de la interposición de la tutela, sólo se acreditó un espacio de diálogo en el Municipio de Socha en el que participó el Ministro del Medio Ambiente, pero que no fue convocado por éste. Luego de la sentencia proferida en el sub lite, la antes referida Entidad acreditó que emprendió acciones a fin de identificar a los actores involucrados en la delimitación del páramo que nos ocupa y la gestión de reuniones en las que ha tenido participación la comunidad. Sin embargo, ello no se ha efectuado en todos los Municipios identificados como involucrados en la delimitación, pues no se ha realizado reunión alguna en los de Támara y Pisba. Ahora bien en este punto debe señalarse adicionalmente que, tales espacios de diálogo no han sido del todo eficaces, en tanto de la lectura de las actas allegadas al plenario no se evidencia que se haya efectuado de forma amplia la socialización de datos, conceptos técnicos, ni la explicación cartográfica que constituye el fin más importante de las fases de información y acercamiento a fin que la comunidad interesada conozca de primera mano el desarrollo del proceso de delimitación y sus implicaciones, pues a pesar que está demostrado que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible ha venido colgando en su página web la documentación pertinente, no debe olvidarse que no toda la comunidad que reside en sitios veredales tiene acceso a infraestructura tecnológica que le permita consultar permanentemente tal documentación, a lo cual se suma que más allá de acceder a ella, lo que se requiere es que la misma le sea dada a conocer de manera detallada y explicada en lenguaje sencillo por parte de personas idóneas en la materia, sensibilizando a la comunidad frente a la delimitación, que en todo caso resulta necesaria.

<sup>15</sup> Artículo 2.- Plazos para la publicación.- Los plazos para la publicación de los proyectos de regulación de carácter general y abstracto que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuya competencia no corresponda al Presidente de la República, serán los siguientes:

- A. Reglamentos técnicos. Cuando el proyecto de regulación específico contenga un reglamento técnico, el plazo de publicación para la participación ciudadana será el definido en el artículo 2.2.1.7.5.5. del Decreto 1595 de 2015 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.
- B. Otros proyectos regulatorios. Cuando el proyecto regulatorio no tenga el carácter de reglamento técnico y su competencia no corresponda al Presidente de la República; El plazo de publicación será de diez (10) días calendario.

Parágrafo.- No obstante lo anterior, en el evento en que se determine, en razón a criterios como: (i) el interés general, (ii) el número de artículos, (iii) la naturaleza de grupos interesados y (iv) la complejidad de la materia regulada, entre otros; el tiempo de publicación podrá ser mayor o menor al previsto en el presente artículo, indicando en la correspondiente memoria justificativa, los criterios en que se fundamenta la decisión.

Aunado a lo anterior, a folios 456 y 457 del Cuaderno 2, se observa escrito allegado por el Procurador Segundo Judicial II Agrario y Ambiental de Tunja en el que señala que, ha hecho presencia en algunas de las reuniones sostenidas con la comunidad, las que presentan deficiencias en tanto se permite el uso de la palabra a las mismas personas en cada reunión, no se centra la atención puntualmente en la delimitación a efectuarse, el proyecto de acto administrativo o metodologías de trabajo, sino que los espacios se han convertido en el escenario de rechazo a la misma, lo que le ha permitido evidenciar que, la participación no ha sido eficaz ni está cumpliendo la finalidad de adelantar un procedimiento en el que se expongan los aspectos técnicos, ambientales, ni las alternativas de compensación o reubicación laboral.

*iii) La existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los contenidos normativos relacionados con la participación de la comunidad: Se insiste en que a pesar que, en el plenario obra prueba que acredita espacios de participación previos y deliberativos, los mismos no han resultado eficaces y efectivos por parte de la Entidad contra quien se dirigió la tutela pues no existe prueba alguna que determine de qué manera tales diálogos han tenido relevancia en la delimitación y han incidido en la toma de decisiones para la elaboración del acto administrativo final.*

Así las cosas es claro entonces que, si bien en el trámite que ocupa nuestra atención se han adelantado algunas actuaciones en relación con la participación ciudadana, lo cierto es que, ello no se ha efectuado en todos los Municipios que tienen incidencia en el Páramo de Pisba y los escenarios adelantados no demuestran de qué manera han contribuido al proceso de delimitación, ni tampoco que a la comunidad se le haya efectuado una explicación adecuada de la cartografía, de la parte técnica ambiental, ni tampoco que se estén construyendo en forma conjunta las estrategias de compensación para quienes podrían verse afectados con la expedición del acto administrativo final.

Con todo lo anterior es evidente que dicha Entidad no está cumpliendo eficazmente la obligación constitucional y legal que tiene a su cargo, lo que determina una clara vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso y a la participación ciudadana; y, en esa medida, los mismos se tutelarán y para protegerlos se ordenará a LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

- ❖ Que en el término de quince (15) días ajuste y reorganice el cronograma de actividades para la realización de la convocatoria pública abierta, previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa, que incluya: *i.)* Identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación y en razón de que serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella; *ii.)* Establecer una fase de información para que las personas puedan acceder a los diferentes datos y conceptos técnicos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos; *iii.)* Abrir espacios de consulta en los que los participantes emitan su opinión o análisis y formulen opciones, así como alternativas de la delimitación del Páramo; *iv.)* Garantizar la concertación entre las autoridades y los agentes participantes y construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos a que se llegue; *v.)* Incluir en el proyecto de Resolución las observaciones que se les presenten; y, *vi.)* Crear planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con las políticas ambientales.
- ❖ Que una vez se cumpla el término anterior, en un plazo de seis (6) meses ejecuten las precitadas actividades.

- ❖ Que durante todo el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba se garantice el acceso a la información pública y se tengan en cuenta las directrices que para tal efecto determinó la H. Corte Constitucional, en la Sentencia T-361 de 2017.
- ❖ Que hasta que no se lleve a cabo todo lo anterior, se abstenga de emitir el acto administrativo definitivo de delimitación del Páramo de Pisba.

De otra parte, en cuanto al DERECHO AL TRABAJO y a la LIBERTAD DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO, conforme a las pruebas allegadas, no es posible establecer amenaza o violación alguna, pues la mayoría de los accionantes a la fecha de la interposición de la tutela tenían contrato vigente con CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA a lo cual se suma que, no existe prueba alguna que determine su desvinculación en virtud del trámite aquí cuestionado como tampoco acto administrativo que prohíba el desarrollo de su actividad económica, por lo que el Despacho denegará las pretensiones de la acción en lo que a los mismos hace referencia.

Finalmente, debe precisarse que, si bien en el sub lite se dispuso la vinculación de otras Entidades, se negarán las pretensiones en lo que a todas concierne, teniendo en consideración las funciones y competencias que les asiste como a continuación se señala y por cuanto no se acreditó vulneración o amenaza a derecho constitucional fundamental alguno de los demandantes:

Si bien el INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE RECURSOS BIOLÓGICOS ALEXANDER VON HUMBOLDT la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ “CORPOBOYACÁ” y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA “CORPORINOQUÍA”, de conformidad con lo normado por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”*”<sup>16</sup>, intervienen en el trámite de delimitación de páramos, no son los responsables de la socialización de dicho procedimiento a lo cual se suma que, en el Proyecto de Resolución de delimitación del Páramo de Pisba se precisa que, las actividades que tenían a su cargo en el mismo habían sido cumplidas y fue en virtud de ello que el precitado proyecto se emitió.

De otra parte, atendiendo las funciones que la Ley establece a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA<sup>17</sup>, la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA<sup>18</sup>, la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA<sup>19</sup>, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES “ANLA”<sup>20</sup>, LA NACIÓN – MINISTERIO DE COMERCIO,

<sup>16</sup> ARTÍCULO 173. Protección y delimitación de páramos. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.

<sup>17</sup> El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.

<sup>18</sup> Artículo 2 del Decreto 3752 de 2011.

<sup>19</sup> TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ. Magistrado Ponente. FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA, Providencia del 21 de marzo de 2017. Rad. No. 150012333000201400223-00. Demandante: Defensoría del Pueblo de Boyacá. Demandado: CORPOBOYACÁ Y OTROS. *Las obligaciones establecidas en la norma en mención se relacionan directamente con el área protegida del parque Nacional Natural de Pisba, función que dista de la administración y seguimiento del Páramo de Pisba, toda vez que como lo indica el Instituto Alexander Von Humboldt, el 26.6% del área del complejo de Pisba se encuentra dentro del parque Nacional Natural (PNN) Pisba, declarado como tal desde 1977 y cuyo manejo está a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales (UAESPNN). Lo cual indica que el Parque Nacional Natural de Pisba sí corresponde a un área legalmente protegida y este debe ser administrado por Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Nacionales; por tanto en lo relacionado con el páramo de Pisba, la autoridad competente para administrar la información es el IAVH y la labor de implementar políticas para su conservación está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”.*

<sup>20</sup> <http://wsp.presidencia.gov.co/m/Paginas/Entidad.aspx>.

<sup>17</sup> Artículo 4 del Decreto 4134 de 2011.

<sup>18</sup> Artículo 3 del Decreto 3753 de 2011.

INDUSTRIA Y TURISMO<sup>21</sup>, LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA<sup>22</sup>, los DEPARTAMENTOS DE BOYACÁ Y CASANARE<sup>23</sup> y los MUNICIPIOS DE CHITA, GÁMEZA, JERICÓ, MONGUA, TASCO, PISBA, SOCOTÁ, LABRANZAGRANDE, LA SALINA, SÁCAMA y TÁMARA<sup>24</sup>, ninguna de ellas se encamina a delimitación alguna del Páramo de Pisba.

Finalmente, LA NACIÓN – MINISTERIO DEL TRABAJO, acorde con el Decreto 4108 de 2011<sup>25</sup> tiene como objetivos la fijación de políticas en materia laboral y el respeto por los derechos fundamentales y las garantías de los trabajadores y la empresa CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA es la empleadora de la mayoría de los demandantes, los que como quedó demostrado al momento de la interposición de la tutela tenían vinculación vigente y por tanto no se les ha vulnerado derecho laboral alguno y los que no la tienen, omitieron acreditar que tal circunstancia obedeciera a razones imputables a la delimitación objeto de estudio o a acción u omisión por parte de las antes referidas Entidades.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA:

**PRIMERO.- TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales a la **PARTICIPACIÓN CIUDADANA** y al **DEBIDO PROCESO** de los señores JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ, FREDY ABRIL ZÁRATE, MIGUEL HARLEY ÁNGEL ABRIL, JOSÉ EDILBERTO ARISMENDI GIL, CÉSAR HARVEY ARISMENDY USCÁTEGUI, JHON JAIRO BALAGUERA, MIGUEL ANTONIO BUITRAGO GÓMEZ, EDWIN ALBEIRO CÁCERES LAGOS, MIGUEL ÁNGEL CÁRDENAS, KEIMER MAURICIO CONTRERAS VASQUEZ, LIBARDO CUEVAS CUEVAS, ALVERIO CUEVAS RINCÓN, JULIO ALBERTO CUSBA VELANDIA, SILVER CALIXTO DAZA MARTÍNEZ, WALTER ALEJANDRO DAZA MARTÍNEZ, WILMER ALEXANDER DAZA MARTÍNEZ, JOSÉ FIDEL DURÁN RANGEL, DAIRO ALEXANDER FANDIÑO, WILLIAM HERNÁN GIL CELY, JOSÉ MAURICIO GIL CARVAJAL, BELARMINO GÓMEZ ALARCÓN, MANUEL HUMBERTO GUTIERREZ ROJAS, JEREMÍAS HORMAZA CUEVAS, FREIMAN ENRIQUE JARAMILLO, JOSÉ LUIS MADERA DELGADO, OVELIO MELO AFANADOR, ASBEL MENDIVELSO MENDIVELSO, JOSÉ ALFREDO MESA GUTIÉRREZ, JOSÉ DIOMEDES MIRANDA RIAÑO, ALEXANDER NIÑO PÉREZ, ORLANDO PÉREZ CASTRO, DIEGO ARMANDO RAMOS, JOSÉ MARIO RINCÓN CUEVAS, NICANOR RINCÓN FUENTES, HENRY ALEXANDER RINCÓN RANGEL, SAÚL HERNÁN RINCÓN CIRO ALEJANDRO ROJAS ROJAS, JOSÉ JAVIER ROJAS SOLANO, JAIRO ROMERO BÁEZ , EDWIN HUMBERTO SÁENZ ESTUPIÑÁN, DANIEL SAIDIZA CÁRDENAS, LEONARDO SALAS CASTRO, FREDY ALEXANDER SIEMPIRA AMADO, JESÚS DAVID SOFÁN MADERO, ALEXANDER VANEGAS CONDE, JULIO ANDRÉS VARGAS ESTUPIÑÁN, EMIRO ANTONIO VARGAS ROJAS, JOSÉ EDILBERTO VARGAS ROJAS, LUIS EDUARDO CABRERA ESTUPIÑÁN, EDUARDO FIGUEREDO LAGOS, NELLY JOANA PUENTES, YEIMY YURANI CASTRO, GUILLERMO FIGUEREDO LAGOS, ADÁN ROJAS CÁCERES, WILSON RODRÍGUEZ MESA, OSWALDO DAZA YUDIMAN y YULIETH KATERIN

<sup>21</sup> Artículo 2 del Decreto 210 de 2003.

<sup>22</sup> Artículo 2 del Decreto 381 de 2012.

<sup>23</sup> Artículos 6 y 7 del Decreto 1222 de 1986.

<sup>24</sup> Artículo 3 del Decreto 1551 de 2012.

<sup>25</sup> "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo."

CHAPARRO LÓPEZ vulnerados por **LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, conforme a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Para proteger los precitados derechos constitucionales fundamentales, **ORDENAR** a **LA NACIÓN - MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**:

- a. Que en el término de quince (15) días ajuste y reorganice el cronograma de actividades para la realización de la convocatoria pública abierta, previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa, que incluya: *i.)* Identificar los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación y en razón de qué serán afectados por la delimitación o tienen un interés en ella; *ii.)* Establecer una fase de información para que las personas puedan acceder a los diferentes datos y conceptos técnicos en torno a la clasificación fronteriza de los páramos; *iii.)* Abrir espacios de consulta en los que los participantes emitan su opinión o análisis y formulen opciones, así como alternativas de la delimitación del Páramo; *iv.)* Garantizar la concertación entre las autoridades y los agentes participantes y construir espacios de participación que permitan a la comunidad intervenir en la implementación de los acuerdos a que se llegue; *v.)* Incluir en el proyecto de resolución las observaciones que se les presenten; y, *vi.)* Crear planes de compensación o reubicación laboral, programas que deben ser elaborados con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con las políticas ambientales.
- b. Que una vez se cumpla el término anterior, en un plazo de seis (6) meses ejecuten las precitadas actividades.
- c. Que durante todo el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba se garantice el acceso a la información pública y se tengan en cuenta las directrices que para tal efecto determinó la H. Corte Constitucional, en la Sentencia T-361 de 2017.
- d. Que hasta que no se lleve a cabo todo lo anterior, se abstenga de emitir el acto administrativo definitivo de delimitación del Páramo de Pisba.

**TERCERO.-** Negar las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO.-** El incumplimiento a lo ordenado en esta providencia dará lugar a la sanción legal por desacato.

**QUINTO.-** Reconocer y tener al abogado **ANDRÉS VELÁSQUEZ VARGAS** como apoderado de la **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DENOMINADA PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA** en los términos y para los efectos del mandato conferido.

**SEXTO.-** Reconocer y tener al abogado **CARLOS ALBERTO ÁLVAREZ PÉREZ** como apoderado de **LA NACIÓN – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE** en los términos y para los efectos del mandato conferido.

**SÉPTIMO.-** Reconocer y tener a la abogada **LUZ MILA ACEVEDO GALÁN** como apoderada del **MUNICIPIO DE SOCOTÁ** en los términos y para los efectos del mandato conferido.

**OCTAVO.-** Notifíquese por el medio más expedito a las partes, el contenido de esta decisión.

**NOVENO.-** De no ser apelada la presente providencia, remítase el expediente para su revisión a la H. Corte Constitucional, dentro del término establecido por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
INÉS DEL PILAR NÚÑEZ CRUZ  
Jueza