

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

Tunja, 02 OCT 2019

Accionante: **Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros**
Accionado: **Ministerio de Medio Ambiente y otros**
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 02
Acción: **Tutela**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (fls. 1925-1928 vto Cuad. 11) contra la sentencia proferida el 27 de agosto de 2019 (fls. 1884-1898 vto Cuad. 11) por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Duitama que tuteló los derechos fundamentales a la participación ciudadana y al debido proceso.

I. ANTECEDENTES.

1.1. La demanda (fls. 1-10 Cuad. 1).

Mediante escrito radicado en la Oficina de apoyo judicial de la ciudad de Duitama (fl 89 Cuad. 1), se recibió escrito contentivo de acción de tutela, remitida por competencia funcional por el Juzgado 52 Administrativo del Circuito de Bogotá.

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 CHAPARRO LÓPEZ, instauraron Acción de Tutela contra el MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, buscando el amparo de sus derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO, al TRABAJO y a la LIBERTAD DE ESCOGER PROFESIÓN U OFICIO, consagrados, en su orden, en los artículos 29, 25 y 26 de la Constitución Política, así como el precedente contenido en la Sentencia T-361 de 2017, al considerar que no se les ha hecho partícipes del trámite de delimitación del Páramo de Pisba que el Ministerio demandado viene adelantando, en tanto se ha omitido efectuar las consultas que estableció el antedicho fallo. 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.

Sustentan fácticamente sus pretensiones relatando que:

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. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible inició 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 para tal fin.

3. El ente ministerial accionado omitió socializar con los trabajadores demandantes el trámite de la delimitación, 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.

Por lo expuesto, solicitan se protejan sus derechos fundamentales invocados y 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 Cuad. 1).

1.2. Trámite procesal

Mediante auto del 17 de julio de 2019 (fls. 1413-1420 Cuad. 10), la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró la nulidad de lo actuado dentro del presente proceso, a partir del auto admisorio proferido el 18 de junio de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, conservando la validez de las pruebas que obra en el expediente. En consecuencia, ese órgano vértice en asuntos constitucionales devolvió el proceso a ese Despacho Judicial para que rehiciera el trámite a partir de la providencia referida, integrara el contradictorio en debida forma vinculando a la Agencia Nacional de Minería y demás partes que considerara pertinentes.

Así mismo, le ordenó que, de manera preferente y expedita, reiniciara el proceso de tutela, previa notificación a esa Agencia y demás partes que vinculara y que una vez se dictaran las respectivas sentencias de instancia, la autoridad judicial enviara el expediente al despacho del magistrado sustanciador para su revisión.

En proveído del 12 de agosto de la presente anualidad (fls. 1423-1425 Cuad. 10), el aludido Juzgado obedeció y cumplió lo ordenado por la Corte Constitucional y admitió nuevamente la acción de tutela de la referencia contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Corpoboyacá, Corporinoquía, la Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales Naturales de Colombia y el Departamento de Boyacá.

Y, vinculó como terceros interesados al Ministerio de Trabajo, a la Presidencia de la República, a la Agencia Nacional de Minería, a la Autoridad Nacional de Licencias

Ambientales-ANLA-, al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, al Ministerio de Minas y Energía, al Departamento de Casanare, los Municipios de Socha, Chita, Gámeza, Jericó, Móngua, Tasco, Pisba, Socotá y Labranzagrande, que corresponden al Departamento de Boyacá, y a los Municipios de La Salina, Sácama y Támara que corresponden al Departamento de Casanare y finalmente a la Empresa CI BULK TRADING SUR AMERICA LTDA.

1.3. Las respuestas¹

1.3.1. Demandadas

1.3.1.1.- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Indicó que ha 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 y procedió a la respectiva publicación del proyecto; la pretensión de los actores es propia de una acción popular, por lo que la tutela se torna improcedente y no existe prueba de un perjuicio irremediable que justifique el amparo solicitado, más aún cuando no hay acto administrativo alguno (fls. 1807 a 1813 Cuad. 11).

1.3.1.2.- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt. Sostuvo que acorde con lo previsto en la Ley 99 de 1993, y Decreto 1603 de 1994, hoy compilados en el Decreto 1076 de 2015, ese Instituto tiene como función la investigación científica sobre la biodiversidad en el territorio nacional continental.

Acorde con lo establecido por la Ley 1753 de 2015, al Ministerio de Ambiente le compete 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, y que “la información del complejo de páramo de Pisba con la que cuenta el Instituto (...) fue entregada al Ministerio Del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, y corresponde al proyecto “Actualización del Atlas de Páramos de Colombia. Convenio Interadministrativo de Asociación 11-103,

¹ Tomado del resumen fáctico efectuado por el a-quo en la sentencia de primera instancia (fls. 1884-1898)

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Esc. 1:100.000. (...).

Por último, señaló que carece de competencia para la expedición del acto administrativo de delimitación y para el proceso de socialización que demandan los accionantes, por lo que considera no ha vulnerado derecho alguno (fls. 1464-1465 vto, 1592-1593 Cuad. 10).

1.3.1.3.- Corporación Autónoma Regional de Boyacá “CORPOBOYACÁ”.

Arguyó que no le asiste legitimación en la causa en tanto los derechos presuntamente vulnerados no son del resorte de esa entidad; el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible es el llamado a delimitar los páramos. En la órbita de su competencia, esa Corporación realizó y entregó a ese ente ministerial los estudios técnicos, sociales y ambientales (ETESA) respecto al complejo de Pisba atendiendo los lineamientos establecidos por ese Ministerio; también elaboró un estudio complementario a estos del componente socioeconómico, estudios que junto a 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. 1555 a 1559 Cuad. 10).

1.3.1.4.- Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía “CORPORINOQUÍA”:

Indicó que no existe prueba que acredite la vulneración a los derechos fundamentales invocados por los actores por parte de esa entidad, en la medida en que no ha otorgado licencia alguna relacionada con la explotación minera que eventualmente puede darse por terminada en virtud de la delimitación del Páramo de Pisba. Agregó que el título minero FD5-82 no se desarrolla en su jurisdicción sino en la de Corpoboyacá, en consecuencia, al no tener jurisdicción en el Municipio de Socha, carece de legitimación en la causa por pasiva. Destacó además que dentro de sus competencias consagradas en la Ley 99 de 1993, no se encuentra la de delimitar páramos y que la acción procedente en el asunto bajo estudio es la de nulidad simple; igualmente, no está acreditada la existencia de un perjuicio irremediable para los accionantes como lo exige la jurisprudencia constitucional (fis. 1540 a 1546 Cuad. 10).

1.3.1.4.- Unidad Administrativa Especial denominada Parques Nacionales

Naturales de Colombia. Afirmó que carece de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que de conformidad con el Decreto 3572 de 2011, su labor se circunscribe al manejo y administración de las áreas que constituyen el Sistema de Parques

Naturales de Colombia, más no a la delimitación de páramos; aclaró que en dicho procedimiento no se contempló su participación, y ello sólo será para el plan de manejo una vez el páramo sea delimitado conforme a la Ley 1930 de 2018. Resaltó que 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 Cuad. 10).

1.3.1.5.- Departamento de Boyacá. *Aseguró que no ha vulnerado derecho alguno de los referidos por los demandantes, y que carece de legitimación en la causa por pasiva, al no hacer parte del trámite de delimitación de páramo de Pisba. Resaltó que ha convocado y acompañado el desarrollo de mesas técnicas para dicha delimitación, a fin de precaver conflictos sociales, teniendo en cuenta que en dicho páramo se desarrollan actividades agropecuarias y mineras, de tal suerte que la eliminación de esta actividad conllevaría una grave problemática. Consideró que la tutela se torna improcedente, en tanto existen vías ordinarias para lograr el amparo pretendido (fls. 1650 a 1656, 1677 Cuad. 10).*

1.3.2. Vinculadas

1.3.2.1.- Ministerio de Trabajo. *Argumentó que no es la empleadora de los accionantes y, no les ha vulnerado, por acción u omisión, derecho alguno. Resaltó que cualquier conflicto jurídico que se derive de una relación laboral corresponde su conocimiento a la jurisdicción ordinaria, en consecuencia, esta acción se torna improcedente (fls. 1609 a 1611 Cuad. 10).*

1.3.2.2.- Agencia Nacional de Minería. *Anotó 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. Manifestó que 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. 1574-1583, 1776-1785 Cuad. 10).*

1.3.2.3.- Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-. *Anotó que conforme con las atribuciones que la ley carece de legitimación en la causa, en*

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

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. Aclaró que no existe ninguna Licencia o Plan de Manejo ambiental otorgado en el Páramo de Pisba y que en el plenario no existe prueba en relación con los hechos relacionados por la parte demandante (fis. 1487 a 1493 Cuad. 10).

1.3.2.4.- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Indicó que en el plenario no existe prueba de la supuesta trasgresión de derechos fundamentales por parte de su representada y que en lo que respecta a la delimitación del Páramo de Pisba, es un asunto que por competencia legal le corresponde únicamente al Ministerio de Medio Ambiente (fls. 1618 y 1620 Cuad. 10; 1863-1865 Cuad. 11).

1.3.2.5.- Ministerio de Minas y Energía. Señaló que ese ente carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que la legitimación del Páramo de Pisba le corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; resaltó 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 los principios de sostenibilidad fiscal y colaboración armónica de entidades, dentro de una transición gradual y diferenciada para prevenir un daño antijurídico a los demandantes y mineros, dada la afectación minera que la delimitación del Páramo de Pisba conllevará en la "Cadena del Carbón". Agregó que no puede dejarse de lado que el reconocimiento de derechos a la naturaleza no tiene cabida en la legislación colombiana acorde con la Carta Política y demás disposiciones legales (fis. 1503 -1533, 1710-1740 Cuad. 10).

1.3.2.6.- Municipio de Socha. Consideró que la acción de tutela es improcedente por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, y que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable para que procediera excepcionalmente. Aclaró que, dentro del trámite de delimitación del Páramo de Pisba, ese municipio carece de competencias constitucionales y legales en dicha materia, por ende, no goza de legitimación en la causa por pasiva, así mismo que ha venido trabajando en la socialización del proyecto de delimitación de dicho Páramo y para tal efecto, ha establecido mesas técnico jurídicas con la comunidad con la que se realizó el 9 de junio de 2018 (fls. 1639 a 1648 Cuad. 10).

1.3.2.7.- Municipio de Jericó, Expresó que no tiene injerencia en la delimitación del Páramo de Pisba; ello corresponde al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y que ha prestado su colaboración en lo que requiere esa entidad para agotar dicho procedimiento; destacó que es necesario adelantar un estudio socioeconómico, técnico y ambiental que garantice los derechos de los habitantes de los Municipios involucrados y afectados en dicha delimitación, especialmente, frente a aquellas personas que derivan su sustento económico en actividades realizadas en el área del páramo (fls. 1595 - 1597 Cuad. 10).

1.3.2.8.- Municipio de Socotá. Solicitó que, atendiendo las disposiciones legales y constitucionales que reglamenta las competencias en materia de recursos naturales y con fundamento en el principio de precaución, se deniegue la pretensión de suspender el proceso de delimitación del Páramo de Pisba y se cumplan las disposiciones legales sobre dicha materia (fis 1873 y 1874 Cuad. 11).

1.3.2.9.- 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 Cuad. 10).

1.3.2.10.- 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 del Páramo de Pisba, el Ministerio de Ambiente es 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, sin embargo resaltó que ello debe conllevar medidas que determinen alternativas para el bienestar social de las personas que vean afectada su vinculación laboral y sustento (fls. 1628 a 1635 Cuad. 10).

1.3.2.11.- La Presidencia de la República, el Departamento de Casanare, los Municipios de Chita, Gámeza, Móngua, Tasco, Pisba, La Salina (Cas.), Sácama (Cas.) y Empresa CI BULK TRADING SUR AMERICA LTDA², guardaron silencio.

² El auto admisorio de la tutela del 12 de agosto de 2019, como el escrito de tutela y sus anexos le fueron notificados a esas entidades accionadas vía correo electrónico como se observa a folios 1426, 1430, 1431, 1434, 1439, 1440, 1442, 1444, 1445, 1446 y 1448.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

1.3. Auto de pruebas³

A través de auto del 20 de agosto de 2019 (fls. 1750-1751 Cuad. 11)⁴, el a quo tuvo como prueba lo decretado y allegado con anterioridad y posterioridad al referido auto del 17 de julio del mismo año, proferido por la Corte Constitucional que declaró la nulidad procesal y decretó una prueba de oficio. En esta providencia se negó la vinculación de la Unidad de Planeación Minero Energética, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Procuraduría Agraria y Ambiental, de la Federación Nacional de Productores de Carbón “Fenalcarbón” y el Departamento Nacional de Estadística “DANE” según lo solicitado por el Ministerio de Minas y Energía. Así mismo, se negó la vinculación de 74 personas jurídicas y naturales titulares de títulos mineros acorde con pedido por la Agencia Nacional de Minería.

Dicha decisión denegatoria obedeció a que, en criterio de la jueza de primera instancia, resultaba improcedente la vinculación solicitada atendiendo “la finalidad con la que se incoó la presente acción constitucional que busca que la autoridad pertinente garantice el derecho de participación en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba a través de mecanismos públicos y eficaces. De igual forma por cuanto ello iría en contravía de principios que rigen la tutela como la economía y celeridad”.

II. SENTENCIA IMPUGNADA (fls. 1884-1898 Cuad. 11)⁵.

En providencia de fecha 27 de agosto de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Duitama tuteló los derechos a la participación ciudadana y al debido proceso de los actores en cuya vulneración había incurrido el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Para arribar a anterior decisión señaló, como primera medida, que el Ministerio del Medio del Ambiente y Desarrollo Sostenible y las vinculadas Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, la Corporación

³ Frente a este auto, el a-quo no accedió a solicitud de aclaración presentada por el Departamento de Casanare (fl. 1826), auto notificado a las partes (fls. 1827-1856)

⁴ Auto notificado vía correo electrónico a los accionados según se observa a folios 1752 a 1775.

⁵ Notificación a las partes del proceso: accionantes (fl. 1898 vto), Socha, Bulktrading y Corpoboyacá (fl. 1899, 1902), La Salina (fl. 1900), Gámeza (fl. 1901), Pisba (fl. 1903), Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt (fl. 1904), Socotá (fl. 1905), Ministerio de Energía (fl. 1906), Labranzagrande (fl. 1907), Tasco (fl. 1908), Sácama (fl. 1909), Ministerio de Ambiente (fl. 1910), Corporinoquia (fl. 1911), Chita (fl. 1913), Socha (fl. 1914), Jericó (fl. 1915), Mongua (fl. 1916), Departamento de Boyacá (fl. 1917), Parques Nacionales Naturales (fl. 1918), Departamento de Casanare (fl. 1919) y Presidencia de la República (fl. 1921).

*Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela*

Autónoma Regional de Boyacá "CORPOBOYACÁ" y la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía "CORPORINOQUÍA gozan de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 3570 de 2011, que asignó a aquel ente ministerial el trámite para la delimitación del Páramo de Pisba, y de la Ley 1753 de 2015 que impuso a las demás entidades referidas su intervención en dicho trámite.

En segundo término, dijo que tal legitimación respecto a las demás entidades vinculadas, como el Ministerio del Trabajo, la Unidad Administrativa Especial de 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 de Licencias Ambientales "ANLA", el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Minas y Energía, el Departamento de Casanare y los municipios de Chita, Gámeza, Jericó, Mongua, Tasco, Pisba, Socotá, Labranzagrande, La Salina, Sácama y Támara, debe analizarse al resolver el fondo del asunto.

En tercer lugar, determinó que la tutela interpuesta cumple con los requisitos de inmediatez, procedencia y subsidiariedad, pues: i) el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba que adelanta el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha culminado, en tanto no se ha emitido el acto administrativo definitivo, ii) si se cuestiona la falta de socialización en dicho trámite, la presunta vulneración es actual y acorde con la jurisprudencia procede el amparo invocado y, iii) este es el mecanismo idóneo, en consideración a que, la parte actora no cuenta con otro dispositivo de defensa judicial, eficaz y oportuno que le permita la protección de los derechos fundamentales invocados.

Hechas las anteriores precisiones, planteó dos problemas jurídicos a resolver, uno principal y otro subsidiario, que los circunscribió en los siguientes términos:

“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?”*

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Para desatar esos cuestionamientos, examinó la normatividad y la jurisprudencia -sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional- relativa a la participación ciudadana y el debido proceso en temas ambientales, y concluyó que la participación de la comunidad en dicha materia es obligatoria desde la óptica constitucional; aquella debe incluir a todas las personas que puedan resultar afectadas, ya sea por impactos en los ecosistemas o en las condiciones de vida, y en esa medida deben agotarse unas fases mínimas, que garanticen una intervención eficaz que sea tomada en cuenta en la decisión final.

Luego abordó el examen de la delimitación de páramos en la legislación nacional atendiendo lo regulado en el Decreto 3570 de 2011 y las Leyes 1753 de 2015 y 1930 de 2018, así como en las sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017 y coligió que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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. Por último, refirió los alcances constitucionales y jurisprudenciales del derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio.

A la postre, relacionó los hechos probados dentro del proceso, y encontró la primera instancia acreditado que:

"(...) Si bien en el trámite que ocupa nuestra atención se han adelantado algunas actuaciones en relación con la participación ciudadana, lo cierto es gire, 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 á 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.

(...)

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

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

accionantes a la fecha tienen 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 existe 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.”

Así mismo, 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 (...) y por cuanto no se acreditó vulneración o amenaza a derecho constitucional fundamental alguno de los demandantes” (sic)

Agregó que, aunque el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, CORPOBOYACÁ y CORPORINOQUÍA intervienen en el trámite de delimitación de páramos de conformidad con lo normado por el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, no lo es menos que no son responsables de la socialización de dicho trámite; y en cuanto al proyecto de resolución para tal delimitación, quedó acreditado que cumplieron las actividades que les correspondía en la órbita de sus competencias.

De igual modo, que las funciones legales de las demás entidades del orden nacional y territorial vinculadas, no se encaminan a delimitar el Páramo de Pisba, y por ello, no se advierte quebrantamiento alguno, tampoco de la empresa CI BULK TRADING SUR AMÉRICA LTDA, empleadora de la mayoría de los demandantes.

En consecuencia, el a-quo protegió los derechos fundamentales invocados y dio las siguientes órdenes al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de agente vulnerador de las garantías constitucionales fundamentales de los actores a la participación ciudadana y al debido proceso:

“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

1995-5661

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

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”.

III. IMPUGNACIÓN (fl. 1925-1928 Cuad. 11)⁶.

- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

Dentro del término legal, ese ente presentó impugnación contra la sentencia del 27 de agosto de 2019, a efectos de que se revoque y se denieguen las pretensiones de la demanda o, en su defecto, se modifiquen las órdenes de dicho fallo, particularmente, las siguientes dos órdenes dadas en el ordinal segundo de la parte resolutiva, a saber:

- “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 los 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 participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con las políticas ambientales” (sic).

Al respecto sostuvo que cualquier propuesta de los participantes debe examinarse desde un fundamento técnico-científico dirigido a mantener las condiciones bióticas, abióticas, biológicas y de conservación de especies animales, vegetales y la preservación del agua sobre las condiciones laborales, de oficio y/o de subsistencia de las personas o empresas que han desarrollado actividades económicas o extractivas en la zona del Páramo de Pisba. Agregó que, contrario a lo que dispuso la jueza a –quo, ese Ministerio no tiene competencia constitucional o legal ni

⁶ Por medio de auto del 9 de septiembre de 2019, el a –quo concedió la impugnación presentada por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y rechazó por extemporánea la impugnación presentada por la apoderada de los accionantes (fls. 1937 Cuad. 11)

responsabilidad en las compensaciones económicas, conversión laboral y/o productiva que se generen por cuenta del cumplimiento de sus funciones legales, en esta ocasión, por la delimitación del Páramo de Pisba; consideró que una orden judicial no puede conferir competencias a una entidad, de lo contrario, los haría incurrir en una extralimitación en funciones.

Estimó que el fallo impugnado tampoco expone argumentación alguna acerca de la “ponderación de derechos alegados por los actores en su escrito de tutela, derechos fundamentales individuales, contra la protección de derechos fundamentales colectivos, hablando de la protección y cuidado del medio ambiente”; y aclaró que el acto administrativo de delimitación no obedece a una “política ambiental” que implique emitir órdenes encaminadas también a la protección de los derechos individuales y laborales, sino que sigue un fundamento técnico - científico para la protección de un páramo, resaltándose que el diálogo con la comunidad a efectos de la expedición de dicho acto es de carácter informativo, más no consultivo acorde con la jurisprudencia constitucional.

Adicionalmente consideró que la providencia impugnada atiende la voluntad subjetiva del fallador de primera instancia; denota ambigüedad y desconocimiento de las disposiciones legales que establecen las funciones, competencias y obligaciones de ese ministerio; constituyó una vía de hecho o defecto fáctico en la valoración de la prueba, “entiéndase las competencias constitucionales, funcionales y legales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta que dio por establecidas circunstancias sin que exista una norma que le conceda las competencias” lo cual, consecuentemente, vulnera su derecho fundamental al debido proceso de manera grave e inminente.

Recordó que a la luz del artículo 230 de la Carta Política, los jueces en sus providencias solo están sometidos al imperio de la Constitución y la ley, teniendo en cuenta los hechos documentados en el proceso y que la sentencia no puede producir efectos jurídicos, por dos razones: “primera, porque el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama no crea derecho; segunda, porque toda su actividad es reglada”.

De igual modo dijo que el a-quo omitió pronunciarse sobre los argumentos defensivos expuestos por ese ministerio en el escrito de contestación, respecto a la improcedencia de la presente acción de tutela al no configurarse los requisitos de subsidiaridad, inmediatez, vulneración o amenaza de causarse un perjuicio irremediable a los actores.

- “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”. Sobre el particular llamó la atención que este Tribunal en sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida dentro de la Acción Popular radicada bajo el No. 15001-23-33-000-2014-00223-00 cuyo actor fue la Defensoría del Pueblo ordenó que ese ministerio proferir el acto administrativo que delimitara el Páramo de Pisba, estableciendo para ello términos y plazos perentorios, de tal modo que, el a – quo emitió una “contraorden” frente a lo dispuesto por esta Corporación en esa acción constitucional; de acatar lo dispuesto en la providencia aquí impugnada incurría en desacato a orden judicial respecto a aquella orden ya emitida por este Tribunal.

Agregó que la publicidad de la socialización y expedición del Proyecto Normativo de Delimitación del Páramo de Pisba está sujeto a un marco normativo contenido en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015; su artículo 2.1.2.1.23 -adicionado por el Decreto 270 de 2017-, estableció que los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deben publicarse en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos; ese ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017, señaló que el término de publicación sería de 15 días calendario.

Consideró que ese ente ministerial viene ejecutando la orden judicial emitida en sede de la aludida acción popular tendiente a agotar todo el trámite para la expedición del acto administrativo mediante el cual se delimite el Páramo de Pisba, orden que satisface las pretensiones de los aquí accionantes, de suerte que lo que allí se decidió constituye cosa juzgada en relación con el asunto aquí debatido.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. Naturaleza de la acción de tutela

La acción de tutela (prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1983 de 2017) es un mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales, permitiendo a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares, siempre

que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

4.2. Tema de apelación.

Para analizar cada uno de los puntos objeto de la apelación, la Sala considera necesario examinar, en su orden:

- i) El régimen del precedente judicial establecido en sede de tutela y la potestad de la jurisprudencia para crear reglas de interpretación jurídica.*
- ii) La aplicabilidad de las reglas que fijó la sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional respecto a la delimitación de un área determinada como zona de páramo.*
- iii) Las implicaciones jurídicas del mandato superior relativo a la protección del medio ambiente y de los páramos en particular. Los páramos como sujetos de derechos.*
- iv) Situación de los derechos de la población habitante de las zonas de páramo respecto a las implicaciones que involucran su delimitación y al reconocimiento del Páramo de Pisba como sujeto de derechos.*
- v) El fenómeno de la cosa juzgada.*
- vi) El caso concreto, delimitando las medidas a asumir, si las hubiese, prestando particular atención a las amplias facultades del juez de tutela.*

A. Problemas jurídicos

PRINCIPAL

¿Acorde con el precedente judicial contenido en la sentencia T-361 de 2017 en materia de delimitación de un área determinada como zona de páramo, cuáles son las órdenes que el juez de tutela debe emitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad legalmente encargada para ello, a fin de salvaguardar plenamente el derecho fundamental de participación ciudadana en materia ambiental de las personas afectadas con la expedición del acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba?

En tal virtud y como problemas jurídicos asociados:

- a. *¿Está facultado el juez de tutela para ordenarle al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, de una parte, que organice espacios de participación y acoja los acuerdos a que en aquellos se llegue con miras a expedir el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, pese a que las propuestas planteadas en tales espacios y dichos acuerdos carezcan de sustento técnico-científico y, de otra, que cree planes de compensación o reubicación laboral con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con la expedición de tal acto, aunque ello no se encuentre taxativamente dentro de las competencias constitucionales y legales de dicha ente?*
- b. *¿El fallo impugnado representa un desconocimiento al fenómeno de cosa juzgada configurado en la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por este Tribunal dentro de la Acción Popular radicada bajo el No. 15001-23-33-000-2014-00223-00, en la cual ordenó al aludido Ministerio proferir el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, dentro de términos y plazos perentorios, y con la cual se satisfacen las pretensiones esbozadas en la presente acción de tutela?*

B. Tesis de la Sala

Tal como lo precisara la jueza a –quo, la sentencia T-361 de 2017 expedida por la Corte Constitucional constituye precedente judicial aplicable al presente asunto, la cual establece reglas respecto a la delimitación de un área determinada como zona de páramo, como en este caso del Páramo de Pisba.

En esa medida, y en atención a las reglas allí fijadas, el juez de tutela debe garantizar, en salvaguarda al derecho fundamental de participación ciudadana en materia ambiental consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política, que en dichos procesos de delimitación se agoten espacios deliberativos abiertos, amplios, eficaces y previos a la expedición del acto administrativo respectivo y, dentro de ello, se estructuren planes de compensación o reubicación laboral con la comunidad que va a resultar afectada.

Igualmente considera la Sala que la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por este Tribunal dentro de la Acción Popular radicada bajo el No. 15001-23-33-000-

2014-00223-00, no representa cosa juzgada frente a la presente de la litis, dada la disparidad en la finalidad de las dos acciones constitucionales referidas, así como en las pretensiones y hechos de las respectivas demandas. Y antes de contraponerse, ambas decisiones se complementan.

Pese a que la Corporación comparte la decisión de primera instancia, considera necesario modularla para que, en adecuado juicio de proporcionalidad y razonabilidad, se equilibren los derechos en controversia, como lo suponen los mandatos de coexistencia y respeto por los derechos de participación de las minorías y el de protección al medio ambiente en el contexto de los mandatos de optimización que supone un Estado Social de Derecho.

SUSTENTO NORMATIVO

4.3. El régimen del precedente judicial establecido en sede de acción de tutela y la potestad de la jurisprudencia para crear reglas de interpretación jurídica.

Establece el artículo 230 de la Constitución Nacional, lo siguiente:

“ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.”

La aplicación del método de la interpretación jurídica planteado por las escuelas exegética-gramatical, no permitiría conclusión distinta a que las decisiones de los jueces carecen de vinculatoriedad (como criterio determinador de reglas jurídicas a casos análogos futuros) puesto que el administrador de justicia únicamente está atado al contenido literal de la ley, entendida ésta, como el acto del legislador quien actúa en representación de la voluntad soberana popular que regula una situación jurídica particular.

Sin embargo, tal posición no estaría acorde con la premisa de coherencia del sistema jurídico, en tanto, eventualmente permitiría que casos análogos fuesen fallados de forma diferente -según la particular visión del operador jurídico- lo cual pondría en entredicho los principios de igualdad, seguridad jurídica y confianza legítima.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Para evitar lo anterior, los métodos de interpretación sistemático y teleológico propenden por la garantía de un debido proceso, libre de cualquier forma de discriminación y que pondere la autonomía judicial pero siempre, bajo el respeto de la legalidad propia del ordenamiento jurídico. En consecuencia, después de un trasegar histórico, se ha otorgado un carácter vinculante a las decisiones de los jueces, conforme más adelante se expondrá. Por ahora baste decir que la Corte Constitucional en Sentencia C-634 de 2011, dio cuenta de lo señalado, así:

“El reconocimiento de la jurisprudencia como fuente formal de derecho, opción adoptada por el legislador en la norma demandada, se funda en una postura teórica del Derecho que parte de considerar que los textos normativos, bien sea constitucionales, legales o reglamentarios, carecen de un único sentido, obvio o evidente, sino que solo dan lugar a reglas o disposiciones normativas, estas sí dotadas de significado concreto, previo un proceso de interpretación del precepto. Esta interpretación, cuando es realizada por autoridades investidas de facultades constitucionales de unificación de jurisprudencia, como sucede con las altas cortes de justicia, adquiere carácter vinculante. La necesidad de otorgar esa fuerza obligatoria a los precedentes se explica a partir de varias razones. En primer lugar, el Derecho hace uso del lenguaje natural para expresarse, de modo que adquiere todas aquellas vicisitudes de ese código semántico, en especial la ambigüedad y la vaguedad, esto es, tanto la posibilidad que un mismo término guarde diversos significados, como la dificultad inherente a todo concepto para ser precisado en cada caso concreto. Así por ejemplo, solo dentro del lenguaje jurídico el término "prescripción" logra los significados más disímiles, lo que demuestra la ambigüedad o polisemia del mismo. Igualmente, existen evidentes dificultades para definir el ámbito de aplicación de conceptos que si bien son indeterminados, tienen un uso extendido en las disposiciones jurídicas, tales como "eficiencia", "razonabilidad" o "diligencia". Estos debates, que están presentes en cualquier disposición de derecho, solo pueden solucionarse en cada escenario concreto mediante una decisión judicial que es, ante todo, un proceso interpretativo dirigido a la fijación de reglas, de origen jurisprudencial, para la solución de los casos que se someten a la jurisdicción. En últimas, el Derecho no es una aplicación mecánica de consecuencias jurídicas previstas en preceptos generales, como lo aspiraba la práctica jurídica de inicios del siglo XIX, marcada por el concepto del Código, sino una práctica argumentativa racional. Además, este último argumento permite hacer compatible la actividad creadora de derecho por parte de los jueces con el principio democrático. En efecto, en las sociedades contemporáneas, merced la complejidad de las relaciones entre sus agentes, es imposible que las asambleas representativas puedan configurar preceptos que solucionen, de manera específica, todos los casos posibles. Por ende, es inevitable (y como se verá más adelante incluso necesario y valioso) que los jueces conserven la competencia para la definición concreta del derecho, a partir de reglas de origen judicial, creadas a partir de las disposiciones aprobadas por el legislador. En segundo término, la solución de controversias en sede jurisdiccional no está sometida a la aplicación de una sola regla de derecho, sino que, antes bien, existen diversas disposiciones aplicables a cada caso. Esto sucede debido a que (i) pueden concurrir diversas reglas de la misma jerarquía que ofrecen distintas fórmulas de decisión; y (ii) con base en el principio de supremacía constitucional, el juez está obligado a aplicar, de manera preferente, las normas de la Constitución

y demás pertenecientes al bloque de constitucionalidad, en cada uno de los casos sometidos al escrutinio judicial. Por ende, debe adelantar un proceso de armonización concreta de esas distintas fuentes de derecho, a partir del cual delimite la regla de derecho aplicable al caso analizado, que en todo caso debe resultar respetuosa de la jerarquía del sistema de fuentes; (iii) no todas las disposiciones jurídicas están construidas a manera de una regla, es decir, el enunciado que a un precepto determinado le otorga una consecuencia jurídica definida, sino que también concurren en el ordenamiento otros contenidos que no responden a esa estructura, en especial los principios. Como se sabe, estos difieren de aquellos en que no están contruidos bajo el criterio precepto – sanción, sino que son mandatos de optimización que deben cumplirse en mayor medida posible, de lo que se sigue que no ofrecen respuestas particulares *prima facie* a casos específicos, como sí lo hacen algunas de las reglas. Así, el juez que resuelve un asunto particular debe dar lugar a estos principios en su razonamiento jurídico, a través del mencionado proceso de armonización; y (iv) es usual que para la solución de un caso concreto concurren diversas reglas que confieren alternativas diversas y/o encontradas de decisión, no exista una regla particular y concreta para solucionar el asunto o se esté ante la colisión entre principios o entre reglas y principios. Estos debates son, precisamente, el campo de trabajo del juez, quien resuelve esa problemática como paso previo a la adopción de una regla particular de derecho o *ratio decidendi*, que permita llegar a una decisión judicial que resuelva el problema jurídico planteado. Finalmente, el carácter vinculante de los precedentes de las altas cortes se explica, desde la perspectiva teórica expresada, de la necesidad de eficacia a principios básicos del Estado Constitucional, como la igualdad y la seguridad jurídica. Dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está su predecibilidad y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales. Esto se logra a partir de dos vías principales: (i) el reconocimiento del carácter ordenador y unificador de las subreglas creadas por los altos tribunales de justicia, como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional; y (ii) la exigencia que las decisiones judiciales cumplan con las condiciones propias de todo discurso racional, esto es, que (a) incorporen todas las premisas obligatorias para la adopción de la decisión, esto es, las diversas fuentes formales de derecho, otorgándose prevalencia a aquellas de superior jerarquía, como la Constitución; (b) cumplan con reglas mínimas de argumentación, que eviten las falacias y las contradicciones; (c) sean consistentes con las demás decisiones adoptadas por el sistema judicial, de modo que cumplan con el requisito de predecibilidad antes anotado.

Por su parte, el concepto “precedente” ha sido definido por la sentencia T-292 de 2006, como “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que se habrá de resolver, que por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”

A su vez, la causal específica denominada “desconocimiento del precedente” adquirió entidad como defecto autónomo para la procedencia de tutela contra providencia

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

judicial a partir de la sentencia C-590 de 2005. El sustento básico de dicha causal fue la redefinición del artículo 230 Constitucional, conforme el cual el concepto ley no puede entenderse en un sentido formal "sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico"

Ahora bien, a través del desarrollo jurisprudencial se plasmaron una serie de modalidades por las cuales se podría entender que existía vulneración del precedente constitucional. Una de ellas, el desconocimiento de la ratio decidendi de una acción de tutela, conforme lo expresa la sentencia T-233 de 2017 que para los efectos se ha tomado como sentencia arquimédica⁷.

El nicho citacional resulta abundante, sin embargo, es posible determinar una serie de providencias que guardan analogía estrecha con lo que se denominará sub causal de procedencia, que resuelven un conflicto que, desde bien temprano del desarrollo jurisprudencial, se empezó a desenvolver, cual es, la oponibilidad de la ratio decidendi de sentencias de tutela a casos posteriores, muy a pesar de ser providencias cuyos efectos por disposición legal son inter-partes (Ley Estatutaria de Administración de Justicia N° 270 de marzo 7 de 1996, Bogotá D.C., Diario Oficial No. 42.745, de 15 de marzo de 1996, artículo 48).

Desde los orígenes del desarrollo del estado actual del arte, se ventiló como preponderante el respeto a las consideraciones sobre el alcance de un derecho particular. Es así que la sentencia T-260 del 20 de junio de 1995, identificada como hito, determinó que la Corte Constitucional al desarrollar el mecanismo eventual de revisión de las acciones de tutela está determinando la interpretación doctrinal y jurisprudencial que deben seguir los demás jueces al interpretar el sentido y alcance de un derecho a propósito de circunstancias similares a las ya decididas⁸.

En efecto, en tratándose de acciones de tutela hubo que definir su vinculatoriedad, pues, no parecía haber norma expresa que le otorgara tal estatus como sí ocurre con la regla jurídica del artículo 243 del Texto Superior, respecto a las sentencias de constitucionalidad, como en efecto pareció indicarlo la citada sentencia C-037 de 1996 que manifestó: "las decisiones judiciales adoptadas en ejercicio de la acción de

⁷ López Medina, Diego (2006). Interpretación Constitucional. Pág. 132.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-260 de 20 de junio de 1995, Colombia, M.P. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

tutela tienen carácter obligatorio únicamente para las partes” y “su motivación sólo constituye criterio auxiliar para los jueces”⁹.

Sin embargo, para lo que aquí interesa, resulta un auténtico hito tal providencia al imponer, en todo caso, el deber a las autoridades de acatar los fallos de tutela bajo la premisa del respeto del derecho a la igualdad que se puede afectar si se resuelve de forma diferente asuntos similares, por ende, se estableció, además, el deber de justificar en debida forma una providencia judicial que decidiese de forma disímil a sentencia antecedente que había determinado el alcance de un derecho. Es decir, se planteó la obligación de respetar el precedente como una concreción del derecho a la igualdad al establecer:

“[las] sentencias de revisión de la Corte Constitucional, en las que se precise el contenido y alcance de los derechos constitucionales, sirven como criterio auxiliar de la actividad de los jueces, pero si éstos deciden apartarse de la línea jurisprudencial trazada en ellas, deberán justificar de manera suficiente y adecuada el motivo que les lleva a hacerlo, so pena de infringir el principio de igualdad”

Otra sentencia que se identifica como punto nodal es la SU-047 de 29 de enero de 1999¹⁰, que definió los conceptos de *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dictum*.

Frente al *decisum*, explicó la sentencia, que debía reconocerse como tal, la resolución concreta del caso. Por *ratio decidendi*, precisó que ella debía considerarse como “la formulación general... del principio, regla o razón general que constituyen la base de la decisión judicial específica. [o] si se quiere, el fundamento normativo directo de la parte resolutive” y finalmente, por el *obiter dictum* o *dicta*, “toda aquella reflexión adelantada por el juez al motivar su fallo, pero que no es necesaria a la decisión; [esto es, las] opiniones más o menos incidentales en la argumentación del funcionario”.

La aludida providencia marcó una auténtica revolución en la forma de entender el sistema jurídico, introduciendo elementos propios del sistema de precedentes anglosajón, generando una nueva cultura en torno al precedente y equiparándole con el concepto *ratio decidendi*, esto es, tornándole vinculante.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 5 de febrero de 1996, Colombia, M.P. VLADIMIRO NARANJO MESA

¹⁰ Magistrados ponentes: Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

La sentencia que se identifica como dominante de las posiciones actuales de la jurisprudencia constitucional es la sentencia T-292 de 6 de abril de 2006¹¹, que sostiene entre otros argumentos:

“Con fundamento en estas precisiones, contenidas en la jurisprudencia constitucional y en la Ley 270 de 1996, - Ley estatutaria de la Administración de justicia -, puede concluirse que la ratio decidendi de los fallos de tutela - descrita y caracterizada en los mismos términos de aquella correspondiente a las providencias de constitucionalidad-, resulta vinculante para los jueces”.

Como se observa, el párrafo transcrito releva de comentarios adicionales. Se determinó vinculante la ratio de los fallos de tutela, consecuentemente para garantizar la unidad y armonía del sistema jurídico conforme se desprende de los hitos aludidos para garantizar el principio de igualdad; se ratificó, por otra parte, la razón de la decisión como precedente, de tal suerte que es susceptible de exigir su aplicación a través de la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política.

De allí se originó la idea que, independientemente del tipo de sentencia que se tratase, la ratio decidendi debía ser acatada por toda persona, y, en especial por las autoridades judiciales que fuesen a resolver un caso futuro bajo la premisa de supuestos similares; lo anterior, con miras al cumplimiento de los siguientes propósitos:

(i) Para garantizar el carácter normativo de la Constitución como norma de normas; (ii) para unificar la interpretación de los preceptos constitucionales por razones de igualdad y del derecho de acceso a la administración de justicia; (iii) para garantizar la seguridad jurídica y el rigor judicial, en la medida en que es necesario un mínimo de coherencia en el sistema jurídico, y (iv) en atención a los principios de buena fe y de confianza legítima¹².

Como se dijo previamente, todos los operadores jurídicos están sometidos al imperio de la Carta y de sus principios, de manera que las normas legales deben aplicarse en consonancia con la Constitución, lo que exige tener presente la interpretación autorizada y vinculante que hace la Corte al respecto. En consecuencia, la ratio decidendi constitucional que se ha señalado es obligatoria para cualquier juez o para quien deba aplicar las reglas sentadas por la jurisdicción constitucional.

¹¹ Magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa

¹² Ver las sentencias T-468 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-049 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-086 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-161 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. A.V. Nilson Pinilla Pinilla), T-351 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

Conforme se vislumbra, tanto la *ratio decidendi*, de una sentencia de tutela respecto a un caso análogo es plenamente vinculante *erga omnes*, conforme se desprende de la línea jurisprudencial previamente trazada, constituyéndose en ley en sentido amplio de su definición; ergo, se puede decir que a la luz del artículo 230 Constitucional, el *obiter dictum* es, consecuentemente, un mero criterio auxiliar de interpretación del derecho que por sí mismo carece de fuerza vinculante.

Así lo estableció la sentencia C-836 de 2001, al afirmar:

“Con todo, los obiter dicta o dichos de paso, no necesariamente deben ser descartados como materiales irrelevantes en la interpretación del derecho. En efecto, en muchos casos permiten interpretar cuestiones jurídicas importantes en casos posteriores que tengan situaciones de hecho distintas, aunque no necesariamente deban ser seguidos en posteriores decisiones. Así, puede ocurrir que carezcan completamente de relevancia jurídica, que contengan elementos importantes pero no suficientes ni necesarios para sustentar la respectiva decisión, que sirvan para resolver aspectos tangenciales que se plantean en la sentencia, pero que no se relacionan directamente con la decisión adoptada, o que pongan de presente aspectos que serán esenciales en decisiones posteriores, pero que no lo sean en el caso que se pretende decidir.”

La decisión judicial aludida resulta de especial relevancia, en tanto que estableció reglas de necesaria observancia al momento de aplicar el precedente, bien sea vertical u horizontal, pero, en lo que al interés de definición conceptual interesa, se fijaron ciertas reglas para apartarse del carácter vinculante de la jurisprudencia, como lo son, la disanalogía fáctica, el cambio social, el cambio normativo y la falta de unidad en el precedente. Al tenor literal se lee:

“La sujeción del juez al ordenamiento jurídico le impone el deber de tratar explícitamente casos iguales de la misma manera, y los casos diferentes de manera distinta, y caracteriza su función dentro del Estado social de derecho como creador de principios jurídicos que permitan que el derecho responda adecuadamente a las necesidades sociales. Esta doble finalidad constitucional de la actividad judicial determina cuándo puede el juez apartarse de la jurisprudencia del máximo órgano de la respectiva jurisdicción. A su vez, la obligación de fundamentar expresamente sus decisiones a partir de la jurisprudencia determina la forma como los jueces deben manifestar la decisión de apartarse de las decisiones de la Corte Suprema como juez de casación.

17. En principio, un cambio en la legislación motivaría un cambio de jurisprudencia, pues de no ser así, se estaría contraviniendo la voluntad del legislador, y por supuesto, ello implicaría una contradicción con el principio de colaboración armónica entre las ramas del poder (artículo 113) y vulneraría el principio democrático de soberanía popular (artículos 1º y 3º).

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

18. Por otra parte, cuando no ha habido un tránsito legislativo relevante, los jueces están obligados a seguir explícitamente la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en todos los casos en que el principio o regla jurisprudencial, sigan teniendo aplicación. Con todo, la aplicabilidad de los principios y reglas jurisprudenciales depende de su capacidad para responder adecuadamente a una realidad social cambiante. En esa medida, un cambio en la situación social, política o económica podría llevar a que la ponderación e interpretación del ordenamiento tal como lo venía haciendo la Corte Suprema, no resulten adecuadas para responder a las exigencias sociales. Esto impone la necesidad de formular nuevos principios o doctrinas jurídicas, modificando la jurisprudencia existente, tal como ocurrió en el siglo pasado, cuando la Corte Suprema y el Consejo de Estado establecieron las teorías de la imprevisión y de la responsabilidad patrimonial del Estado. En estos casos se justifica un replanteamiento de la jurisprudencia. Sin embargo, ello no significa que los jueces puedan cambiar arbitrariamente su jurisprudencia aduciendo, sin más, que sus decisiones anteriores fueron tomadas bajo una situación social, económica o política diferente. Es necesario que tal transformación tenga injerencia sobre la manera como se había formulado inicialmente el principio jurídico que fundamentó cada aspecto de la decisión, y que el cambio en la jurisprudencia esté razonablemente justificado conforme a una ponderación de los bienes jurídicos involucrados en el caso particular.

19. Es posible, de otro lado, que no exista claridad en cuanto al precedente aplicable, debido a que la jurisprudencia sobre un determinado aspecto de derecho sea contradictoria o imprecisa. Puede ocurrir que haya sentencias en las cuales frente a unos mismo supuestos de hecho relevantes, la Corte haya adoptado decisiones contradictorias o que el fundamento de una decisión no pueda extractarse con precisión. En estos casos, por supuesto, compete a la Corte Suprema unificar y precisar su propia jurisprudencia. Ante falta de unidad en la jurisprudencia, los jueces deben hacer explícita la diversidad de criterios, y optar por las decisiones que interpreten de mejor manera el imperio de la ley, a partir de una adecuada determinación de los hechos materialmente relevantes en el caso. De la misma forma, ante la imprecisión de los fundamentos, pueden los jueces interpretar el sentido que se le debe dar a la doctrina judicial de la Corte Suprema.”

Como corolario de todo lo expuesto, vale decir que a pesar de la literalidad del artículo 230 de la Constitución Política, en cuanto dispuso que los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley y, que la jurisprudencia es criterio auxiliar de la actividad judicial, actualmente aquella ha avanzado al punto de ser prácticamente una fuente formal y obligatoria de derecho.

Así lo resaltó la Corte Constitucional en sentencia C-539 de 2011 al señalar que “Una interpretación adecuada del imperio de la ley a que se refiere el artículo 230 constitucional, significa para la jurisprudencia constitucional que la sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede entenderse en términos reducidos como referida a la aplicación de la legislación en sentido formal, sino que debe entenderse referida a la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico”

4.4. De la aplicabilidad de las reglas definidas por la sentencia T-361 de 2017 respecto a la delimitación de un área determinada como zona de páramo.

Mediante la señalada providencia, la Corte Constitucional estudió la procedibilidad de una acción de tutela promovida por una serie de colectivos ambientalistas de la ciudad de Bucaramanga, al considerar que el acto administrativo mediante el cual se delimitó el área del Páramo de Santurban, violaba derechos fundamentales al haber limitado la participación ciudadana y al no respetar los criterios científicos aportados al efecto por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt.

Conforme se evidencia, existe analogía fáctica en cuanto a las situaciones estudiadas en dicha sentencia y lo aquí debatido, de donde se anticipa, se torna de imperiosa aplicación las reglas fijadas en el precedente judicial constitucional, a través de las cuales se regula el derecho a la participación ambiental que contempla el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia que a letra establece:

“ARTICULO 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” (Subrayado fuera de texto).

La subraya agregada por esta Sala, permite concluir que el texto constitucional estableció con sujeción a la regulación que la ley pudiese otorgar, el derecho a la participación ciudadana en los asuntos de carácter ambiental.

En la referida sentencia T-361 de 2017, la Corte Constitucional declaró que el derecho a la participación ambiental tiene el estatus de ius fundamental. Por tanto, se abrogó la facultad de crear una serie de reglas jurídicas en aras de regular de forma particular la debida satisfacción de dicho derecho.

*Efectivamente, esa providencia definió los siguientes criterios que, para efectos de organización estructural de la presente providencia, se denominarán **sub reglas A**, conforme a tenor literal se lee:*

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

“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:

i) 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.

ii) 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.

iii) 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.**

iv) 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.

(...)

v) 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.

vi) 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.

vii) 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.

*Dicho proveído fijó otros parámetros adicionales regulatorios del derecho a la participación ambiental, esto es, complementarios por expresa disposición del fallo sub judice a las reglas up supra aludidas, por estructura metodológica se denominarán **subreglas B**.*

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

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

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).

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Ahora bien, tales reglas fueron sentadas en aplicación del principio democrático, lo que involucra que para su aplicación deben guardar estricta observancia del mandato de optimización que este conlleva, entiéndase “su carácter expansivo, universal, transversal y esencial, características que otorgan el derecho a los individuos a interferir en los asuntos que los afectan”¹³. Dijo el Alto Tribunal Constitucional:

“La Corte ha entendido que la participación es un principio de aplicación transversal que ostenta un carácter universal y expansivo. Universal, porque “compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados” y porque se apoya en una noción política que se nutre de todo lo que “vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. Expansivo, porque su dinámica encauza el conflicto social a través del respeto “y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”[128].”¹⁴

“A esas características, se suman al principio democrático los rasgos de esencial y transversal¹⁵. El primero implica que es una “condición necesaria para la vigencia del Estado Constitucional”¹⁶, dado que ese elemento permite la legitimidad de dicha organización, condición que otorga el pueblo al investir a los poderes públicos de las competencias requeridas para ejercer sus funciones. El segundo advierte que es una característica que se encuentra “incorporada como un imperativo de la Constitución en su conjunto, cobijando distintas instancias regulativas de la misma”¹⁷. Por ejemplo, se encuentra en asuntos electorales, el ejercicio de la función administrativa, la participación en decisiones ambientales, en la prestación de los servicios públicos, la administración de justicia, el régimen territorial, al igual que las materias económicas, presupuestales y de planeación. La inserción de dicho mandato incluye las organizaciones privadas como colegios, universidades, sindicatos y partidos políticos.”¹⁸

En consecuencia, señaló ese fallo que las actividades que debe desarrollar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como responsable en la delimitación de las zonas de páramo y en desarrollo del derecho fundamental a la participación ambiental, deben respetar todas y cada una de las subreglas fijadas y, además, debe siempre armonizarse su interpretación con sustento en el principio democrático y la prevalencia de los derechos humanos como un fin en sí mismo. Lo anterior significa que la discrecionalidad de la administración desde ningún punto de vista se

¹³ Página 196 T-361 de 2017

¹⁴ Sentencia SU-133 de 2017.

¹⁵ Sentencia C-379 de 2016.

¹⁶ Sentencias C-303 de 2010 y C-379 de 2016.

¹⁷ Ibidem

¹⁸ T-361 de 2017

puede traducir en arbitrariedad, contrario sensu, debe respetar un ejercicio dialéctico y de construcción de dialogo efectivo, entendido este, así:

“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”¹⁹.

Respecto a los numerales (ii) y (iii) de las subreglas denominadas “A” en esta providencia, relativas al derecho a la información y opinión por cuenta de las comunidades, debe resaltarse que conforme lo estimó la sentencia SU-133 de 2017 -así como los órganos del sistema interamericano de derechos humanos- el derecho a la participación ciudadana se deriva del contenido de los artículos 13 y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, “que, en su orden, consagran los derechos de libertad de pensamiento y expresión y el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos.”²⁰

Se advierte que la sentencia T-361 de 2017, además de fijar las sub-reglas antedichas y aplicables al desarrollo del derecho fundamental a la participación ambiental; determinó, también, reglas de conducta a observar por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el proceso de delimitación del páramo, a través de la expedición del respectivo acto administrativo, conforme se lee:

“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debe tener en cuenta los siguientes criterios (Supra 13.3, 13.4 y 13.5), al momento de delimitar los páramos y fijar el contenido de la resolución: i) la justicia distributiva, que advierte la equidad en el acceso a servicios y beneficios ambientales. Este mandato incluye la igualdad en el reparto de cargas contaminantes y la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentran vedadas por afectar el ambiente. Es importante resaltar el derecho que tienen todas las personas a vivir en un ambiente saludable sin importar su raza, origen étnico o sus ingresos económicos; ii) la participación de las personas que se ven afectadas con la determinación de las fronteras de los páramos, intervención que incluye su trámite de expedición y el control a las medidas; iii) el desarrollo sostenible, aspecto que debe garantizar que las generaciones futuras gocen de los ecosistemas paramunos, de modo que los procesos económicos y sociales que recaen sobre ellos deben ser reproducibles sin su deterioro; y iv) la vigencia del principio de precaución, mandato que impone

¹⁹ Sentencias T-348 de 2012 y T-294 de 2014

²⁰ Sentencia SU-133 de 2017

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

el deber de abstención a las autoridades de permitir la ejecución de una conducta, cuando exista una duda razonable de que el acto pueda causar un daño a los entornos ecológicos de páramo. En esta faceta, el Ministerio tiene la obligación de tener en cuenta la extrema fragilidad de los ecosistemas paramunos y su poca capacidad de resiliencia (Supra 14 y 14.5)”.

En virtud de los hasta aquí señalado, la Sala considera procedente la aplicabilidad de reglas que guardan estrecha relación con la perspectiva global de la sentencia T-361 de 2017 y que, consecuentemente, constituye precedente constitucional de obligatorio acatamiento en casos posteriores. De hecho, la fijación de tales reglas en pos de la satisfacción del derecho fundamental a la participación ya se había avalado inclusive en la Sentencia SU-133 de 2017, cuando afirmó:

“Habría que agregar, de todas maneras, que en el contexto de los mandatos constitucionales que caracterizan al Estado colombiano como una democracia participativa y le atribuyen como fin esencial el de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, cualquier interpretación que reivindique la existencia de escenarios vedados a la salvaguarda del derecho fundamental a la participación resulta inadmisibles. Así lo ha expresado esta corporación al reconocer la diversidad de instancias, procesos y lugares sobre los que se proyecta el principio democrático[284]; al reivindicar, frente al ámbito puntual de la minería, la necesidad de garantizar la participación ciudadana frente a todas las etapas de los proyectos mineros[285]; y al reconocer que estos escenarios participativos deben agotarse siempre que el ejercicio de la actividad minera plantee la posibilidad de que se produzca una afectación, aun si no existe una referencia legislativa explícita al respecto”.

4.5. Implicaciones jurídicas del mandato superior relativo a la protección al medio ambiente y de los páramos en particular. Los páramos como sujetos de derechos

La protección del medio ambiente se encuentra íntimamente ligada con el concepto desarrollo, términos ampliamente utilizados en la sentencia T- 622 de 2016, en la que, particularmente, respecto al último de estos términos utilizó una cita doctrinal como criterio de interpretación de la finalidad buscada, acuñando al profesor Arturo Escobar, en su texto “*Encountering Development: The making and unmaking of the third world*” (Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1995. Pág. 44 y 202), de la siguiente manera:

“El concepto de desarrollo era -y continúa siendo en gran parte- una aproximación política centralista, jerárquica, etnocéntrica y tecnocrática que entiende a las poblaciones y a la cultura como objetos abstractos y como figuras estadísticas que deben acomodarse de acuerdo a las prioridades del progreso. Este modelo de desarrollo ha sido concebido no como un proceso cultural sino por el contrario como un sistema universal de intervenciones técnicas cuyo propósito es entregar recursos, bienes y servicios a los pueblos

(que se juzguen dentro de este criterio) con mayores necesidades. Es por ello que no sorprende que el desarrollo se haya convertido en una fuerza tan destructiva para las culturas del llamado Tercer Mundo, irónicamente, en nombre de los mejores intereses de los pueblos”

(...) es el último intento para articular modernidad y capitalismo. Implica la resignificación de la naturaleza como environment, la reinscripción de la Tierra como capital bajo la perspectiva de la ciencia, la reinterpretación de la pobreza como efecto de la destrucción del medio ambiente; y el desarrollo de nuevos modelos de contratos de administración y planeación a cargo de los Estados que fungen como árbitros entre la naturaleza y los pueblos. (...) Este discurso del desarrollo ha sido el más efectivo operador de las políticas de representación e identidad en gran parte de Asia, África y América Latina desde la posguerra”

La Constitución Política de 1991, ha sido definida como una Constitución Ecológica²¹, que regula el medio ambiente desde una triple perspectiva, en tanto, “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la nación (artículos 1º, 2º, 8º y 366 superiores); es un derecho constitucional fundamental y colectivo exigible por todas las personas a través de diversas acciones judiciales (artículos 86 y 88)[78]; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección (artículos 8º, 79, 95 y 333). Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (artículos 49 y 366)”²²

En el marco de la triple representación del derecho al medio ambiente, y conforme la ilación de ideas que plantea la sentencia T- 622 de 2016, se reconoce el avance hacia una Constitución con perspectiva ecocéntrica²³ hasta el punto tal de declarar, en ese caso particular, al Río Atrato como sujeto de derechos. Se trasladan ciertos apartes considerativos de especial relevancia, conforme a tenor textual reza:

“De este modo, la Constitución y la jurisprudencia constitucional, en armonía con los instrumentos internacionales, se han decantado en favor de la defensa del medio ambiente y de la biodiversidad, en beneficio de las generaciones presentes y futuras, consagrando una serie de principios y medidas dirigidos a la protección y preservación de tales bienes jurídicos, objetivos que deben lograrse no solo mediante acciones concretas del Estado,

²¹ Al respecto ver a título meramente enunciativo las sentencias C-035 y T-622 de 2016.

²² Corte Constitucional, sentencia C-449 de 2015.

²³ parte de una premisa básica según la cual la tierra no pertenece al hombre y, por el contrario, asume que el hombre es quien pertenece a la tierra, como cualquier otra especie[86]. De acuerdo con esta interpretación, la especie humana es solo un evento más dentro de una larga cadena evolutiva que ha perdurado por miles de millones de años y por tanto de ninguna manera es la dueña de las demás especies, de la biodiversidad ni de los recursos naturales como tampoco del destino del planeta. En consecuencia, esta teoría concibe a la naturaleza como un auténtico sujeto de derechos que deben ser reconocidos por los Estados y ejercidos bajo la tutela de sus representantes legales, verbigracia, por las comunidades que la habitan o que tienen una especial relación con ella. (Definición tomada de la Sentencia T-622 de 2016)

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

sino con la participación de los individuos, la sociedad y los demás sectores sociales y económicos del país. En ese sentido, reconoce la Carta, por una parte, la protección del medio ambiente como un derecho constitucional, ligado íntimamente con la vida, la salud y la integridad física, espiritual y cultural; y por la otra, como un deber, por cuanto exige de las autoridades y de los particulares acciones dirigidas a su protección y garantía.

Respecto de este último enfoque la Corte ha señalado en la reciente sentencia C-449 de 2015 que la perspectiva ecocéntrica puede constataarse en algunas decisiones de esta Corporación; por ejemplo, la sentencia C-595 de 2010 anota que la Constitución muestra igualmente la relevancia que toma el medio ambiente como bien a proteger por sí mismo y su relación estrecha con los seres que habitan la tierra. En igual sentido, la sentencia C-632 de 2011 expuso que:

“en la actualidad, la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados. En este sentido, la compensación ecosistémica comporta un tipo de restitución aplicada exclusivamente a la naturaleza”. Postura que principalmente ha encontrado justificación en los saberes ancestrales en orden al principio de diversidad étnica y cultural de la Nación (art. 7º Superior)”[87].

En el mismo sentido, la sentencia T-080 de 2015, indicó que en esta línea, **“la jurisprudencia constitucional ha atendido los saberes ancestrales y las corrientes alternas de pensamiento, llegando a sostener que ‘la naturaleza no se concibe únicamente como el ambiente y entorno de los seres humanos, sino también como un sujeto con derechos propios, que, como tal, deben ser protegidos y garantizados’ Subrayas y negrillas incluidas en el texto original.**

(...)

En efecto, la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, **entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas.** Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales”. Negrillas incluidas en el texto original.

Se rescata fundamentalmente la visión que imprime la Corte Constitucional en su subrayado, pieza esencial que esta Sala comparte y que procede armonizar en el contexto de la lógica de protección de los páramos.

Ahora bien, la Resolución 769 de 2002, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente, definió el páramo de la siguiente forma:

“Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y puede haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.

Comprende tres franjas en orden ascendente: El subpáramo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo. Los límites altitudinales en que se ubican estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales. La intervención antrópica también ha sido un factor de alteración en la distribución altitudinal del páramo, por lo cual se incluyen en esta definición los páramos alterados por el hombre”.

A pesar de la definición que trae la resolución señalada, la sentencia C-035 de 2016, ha identificado la problemática que representa en la práctica la identificación del área de páramo, pues *“existen múltiples posturas científicas en torno a los criterios para la identificación y delimitación de los páramos, y ello representa una dificultad de orden práctico”*

En consecuencia, para los efectos de la presente providencia, se acogerá el criterio sentado por el inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015²⁴, esto es, la competencia, en cada caso, para la delimitación del área de páramo corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁵ con fundamento en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos y previa delimitación cartográfica técnicamente presentada Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible.

Efectivamente la última de las sentencias aludidas estableció:

“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

²⁴ Inciso declarado *CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE*, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-035-16 de 8 de febrero de 2016, Magistrada Ponente Dra. Gloria Stella Ortiz Delgado, ‘siempre que se entienda que si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se aparta del área de referencia establecida por el Instituto Alexander von Humboldt en la delimitación de los páramos, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del ecosistema de páramo’.

²⁵ Competencia ya otorgada por el numeral 16 del artículo 1 del Decreto 3570 de 2011.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

(...)

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”.

Por otra parte, se observa que el numeral 4° del artículo 1 de la Ley 99 de 1993²⁶ estableció que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

Con la pretensión de dar cumplimiento al mandato de protección especial, se expidió en el año 2010, la Ley 1382, con miras a constituirse en un nuevo Código de Minas.

Este, en su artículo 34, estableció la prohibición del ejercicio de la minería en zona delimitada como páramo, sin embargo, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, declaró inexecutable dicha norma, en tanto, incurrió en defectos procedimentales al omitir la realización de consulta previa a las comunidades indígenas y raizales al tenor de lo dispuesto por el bloque de constitucionalidad y en particular el Convenio N° 169 de la OIT. La declaratoria de inexecutable se difirió por 2 años con miras a que se corrigieran los defectos formales anotados y se expidiera una nueva regulación en la materia.

En el interregno del plazo antedicho, el Congreso aprobó la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Ésta 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.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015, por la cual expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, 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. Actualmente es la mentada regla aquella que se interpreta como vigente.

²⁶ Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Es necesario acotar que, en el año 2018, el Congreso de la República expidió la Ley 1930 del 27 de julio, por medio de la cual dictó disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia y cuyo objeto fue “establecer como ecosistemas estratégicos los páramos, así como fijar directrices que propendan por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento” –artículo 1-. A efectos de definir el concepto “páramo” retomó casi de manera integral, salvo alguna supresión en palabras, el alcance que circunscribió sobre dicho concepto la señalada Resolución 769 de 2002, expedida por el Ministerio de Medio Ambiente²⁷

Esta preceptiva trajo consigo una serie de principios para el desarrollo de su objeto y demás regulaciones allí establecidas, principios que enumeró, así:

“1. Los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales.

2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.

3. El ordenamiento del uso del suelo deberá estar enmarcado en la sostenibilidad e integralidad de los páramos.

4. En cumplimiento de la garantía de participación de la comunidad, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política de Colombia, se propenderá por la implementación de alianzas para el mejoramiento de las condiciones de vida humana y de los ecosistemas. El Estado colombiano desarrollará los instrumentos de política necesarios para vincular a las comunidades locales en la protección y manejo sostenible de los páramos.

5. La gestión institucional de los páramos objeto de la presente ley se adecuará a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia.

6. En concordancia con la Ley 21 de 1991 y demás normas complementarias, el Estado propenderá por el derecho de las comunidades étnicas a ser consultadas, cuando se construyan los programas, proyectos o actividades específicos para la reconversión o sustitución de las actividades prohibidas.

7. Se deberá garantizar el diseño e implementación de programas de restauración ecológica, soportados en el Plan Nacional de Restauración en

²⁷ Artículo 3o. Definiciones. Para efectos de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones: Páramo. Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

aquellas áreas alteradas por actividades humanas o naturales de diverso orden.

8. En la protección de los páramos se adopta un enfoque ecosistémico e intercultural que reconoce el conjunto de relaciones socioculturales y procesos ecológicos que inciden en la conservación de la diversidad biológica, de captación, almacenamiento, recarga y regulación hídrica que garantiza los servicios ecosistémicos.

En materia de delimitación de páramos, ese canon normativo retomó de manera similar el contenido del inciso segundo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, en cuanto asignó, en su artículo 4, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible 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”.

Igualmente en los párrafos de dicha disposición aclaró que en caso que ese ente ministerial se aparte del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo y que los páramos que hayan sido delimitados al momento de la expedición de esa ley mantendrán lo establecido, imponiendo a las autoridades ambientales regionales la generación de espacios de participación, en el marco de la zonificación y régimen de usos, con el fin de construir de manera concertada los programas, planes y proyectos de reconversión o sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior, conforme a los lineamientos expedidos el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así mismo definió otros conceptos como “habitantes tradicionales de páramo” que comprende las personas que hayan nacido y/o habitado en las zonas de los municipios que hacen parte de las áreas delimitadas como ecosistemas de páramo y que desarrollen actividades económicas en el ecosistema y, el “enfoque diferencial” frente a dichos habitantes quienes a la luz de esa ley de 2018, quedan en condiciones especiales de afectación e indefensión y que, por consiguiente, requieren de atención y tratamiento preferencial y prioritario por parte del Gobierno Nacional, para brindarles alternativas en el desarrollo del programa de reconversión y sustitución de sus actividades prohibidas.

Dentro de las actividades prohibidas en zona de páramos, esa disposición contempló:

- “1. Desarrollo de actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral de los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida.*
- 2. Se prohíbe el desarrollo de actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, así como la construcción de refinerías de hidrocarburos.*
- 3. Se prohíben las expansiones urbanas y suburbanas.*
- 4. Se prohíbe la construcción de nuevas vías.*
- 5. Se prohíbe el uso de maquinaria pesada en el desarrollo de actividades agropecuarias. El uso de otro tipo de maquinaria estará sujeto al desarrollo de actividades orientadas a garantizar un mínimo vital, de conformidad con el plan de manejo del páramo.*
- 6. Se prohíbe la disposición final, manejo y quema de residuos sólidos y/o peligrosos.*
- 7. Se prohíbe la introducción y manejo de organismos genéticamente modificados y de especies invasoras.*
- 8. Salvo en casos excepcionales, el uso de cualquier clase de juegos pirotécnicos o sustancias inflamables, explosivos y químicos está prohibido.*
- 9. Se prohíben las quemas.*
- 10. Se prohíben las talas, con excepción de aquellas que sean necesarias para garantizar la conservación de los páramos, siempre y cuando cuenten con la autorización y lineamientos de la autoridad ambiental.*
- 11. Se prohíbe la fumigación y aspersión de químicos deberá eliminarse paulatinamente en el marco de la reconversión de actividades agropecuarias.*
- 12. Se prohíbe la degradación de cobertura vegetal nativa.*
- 13. Se prohíben los demás usos que resulten incompatibles de acuerdo con el objetivo de conservación de estos ecosistemas y lo previsto en el plan de manejo del páramo debidamente adoptado”.*

Aclaró que el desconocimiento de dichas prohibiciones hará incurrir al infractor la imposición de las medidas preventivas y sancionatorias contempladas por la Ley

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

1333 de 2009, o las normas que lo modifiquen o sustituyan, sin perjuicio de las demás acciones penales y civiles a que haya lugar.

Y señaló que una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo **agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana**, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.

Ya en su artículo 10, la Ley 1930 señaló que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía 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 de alto impacto y pequeños mineros tradicionales** que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

Agregó ese mandato que en el marco de estas acciones se deberá brindar a las comunidades el tiempo y los medios para que estas puedan adaptarse a la nueva situación, para lo cual se deberán tener en cuenta los resultados de la caracterización de los habitantes del páramo para lograr una transición gradual y diferenciada por tipo de actor, advirtiendo que podrá permitirse la continuación de las actividades agropecuarias de bajo impacto que se vienen desarrollando en las zonas de páramo delimitados, haciendo uso de las buenas prácticas que cumplen con los estándares ambientales y en defensa de los páramos; las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles se deberán ceñir a los lineamientos que para el efecto establezca el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Y que, **a efectos de dar cumplimiento a estas disposiciones se deberán involucrar los actores públicos y privados que se estimen pertinentes.**

Más adelante, en desarrollo del concepto de enfoque diferencial que introduce esa norma dispone que los procesos de sustitución o reconversión de actividades agropecuarias de alto impacto y los procesos de sustitución de las actividades mineras, deberán estar acompañados de planes, programas y proyectos orientados a la conservación y restauración de los páramos; dichos planes, programas y proyectos propenderán por mejorar la calidad de vida de los habitantes tradicionales de estas zonas y deberán ser vinculados de manera prioritaria a título individual o través de las asociaciones existentes y que las autoridades regionales y locales del Sistema Nacional Ambiental (SINA), así como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, serán las encargadas del diseño, estructuración, y contratación de estos proyectos, bajo los lineamientos que establezca el plan de manejo del páramo.

Así mismo que el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería deberán elaborar el programa de sustitución de las actividades mineras identificadas al interior del páramo delimitado en la que se deberá incorporar el cierre y desmantelamiento de las áreas afectadas y la reubicación o reconversión laboral de los pequeños mineros tradicionales y que las actividades agrícolas de bajo impacto y ambientalmente sostenibles estarán sujetas a los lineamientos que se expidan para el efecto por parte de las autoridades competentes.

Esta disposición fue declarada condicionalmente exequible mediante sentencia C-369 del 14 de agosto de 2019²⁸, bajo el entendido de que cuando para su desarrollo se adopten medidas administrativas, acciones, planes, programas, proyectos u otras tareas que puedan afectar directamente a una o más comunidades étnicas que habitan en los ecosistemas de páramo, **se deberá agotar el procedimiento de consulta previa.**

En esta providencia se refirieron los antecedentes de esta ley, así:

“7.1.1 En concordancia con la jurisprudencia constitucional [130], son varias las herramientas metodológicas que permiten a la Corte determinar si una medida legislativa debió ser consultada previamente a las comunidades étnicas. Al respecto, este Tribunal ha sostenido que, para el efecto, conviene examinar la historia y los antecedentes de la medida, la posición adoptada por las comunidades presuntamente afectadas y por los promotores de la iniciativa [131], así como emprender, de la mano del método de interpretación más adecuado para las circunstancias, el análisis sistemático del contenido de la regulación [132]. Procede la Corte a efectuar este análisis.

²⁸ Magistrada Ponente Dra. Cristina Pardo Schlesinger,

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

7.1.2 Con anterioridad a la expedición de la Ley 1930 de 2018, el legislador ya se había ocupado de adoptar algunas medidas tendientes a la protección de los ecosistemas de páramo. La primera de ellas fue el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010, por la cual se modificó la Ley 685 de 2001 –Código de Minas–, el cual prohibió la ejecución de trabajos y obras de exploración y explotación mineras en los páramos y en otras áreas especialmente protegidas. En una primera ocasión, esta norma fue demandada por violación del principio de consecutividad, argumento que fue rechazado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-273 de 2011.

Posteriormente, y bajo el cargo de vulneración del derecho fundamental a la consulta previa, en la Sentencia C-366 de 2011, la Sala Plena declaró la inexecutable de la totalidad de la Ley 1382 de 2010, «Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas». Sin embargo, «en atención a la necesidad de satisfacer bienes constitucionales de primer orden, todos ellos referidos a la protección del medio ambiente, especialmente en aquellas zonas más sensibles, como páramos, reservas forestales y humedales», la Corte difirió los efectos de su decisión a dos años.

Un mes después de la aprobación de la Sentencia C-366 de 2011, la Ley 1450, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en su artículo 202, estableció medidas encaminadas a la delimitación de los páramos y prohibió la realización de actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, y de construcción de refinerías de hidrocarburos. Esta norma fue derogada por el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018), estatuto que en su artículo 20 estableció la incompatibilidad entre las áreas de reservas para el desarrollo minero y las áreas delimitadas como páramos y humedales. Igualmente, en el artículo 173, la Ley 1753 autorizaba la realización transitoria de actividades agropecuarias, de exploración o explotación de recursos naturales no renovables y de construcción de refinerías de hidrocarburos en los páramos, con títulos mineros vigentes antes del 9 de febrero de 2010. Como se refirió en el fundamento jurídico 5.6 de esta providencia, la autorización señalada fue declarada inexecutable por la Corte mediante la Sentencia C-035 de 2016, al constatar el valor estratégico y la vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia de los ecosistemas de páramo, así como el déficit de protección jurídica en la que se encontraban estos biomas.

De igual forma, explicó la exposición de motivos que dio lugar a la expedición de esta ley, que no fue otra que el **acelerado proceso de disminución de la disponibilidad de agua en el país coincide con el evidente deterioro de los páramos**, y que acorde con los estudios provenientes de institutos especializados y conceptos de entes de control, representa un riesgo para la convivencia de los habitantes del país, así:

“7.1.3 En este contexto, aproximadamente cinco meses después de la Sentencia C-035 de 2016, el proyecto de ley n.º 126/16 Cámara – 233/18 Senado, que culminó con la sanción de la Ley 1930 de 2018, inició su trámite en el Congreso de la República. Con anterioridad, se habían radicarón doce proyectos de ley para garantizar la conservación y uso sostenible de los páramos, varios de ellos retirados por el autor o archivados por tránsito de legislatura [133].

En la exposición de motivos, publicada en la Gaceta n.º 683 del 30 de agosto de 2016, se pone de presente que el acelerado proceso de disminución de la disponibilidad de agua en el país coincide con el evidente deterioro de los páramos. Lo anterior, por el reemplazo del 15% de la vegetación nativa por otro tipo de cobertura de la tierra –principalmente para pastoreo y cultivos–, en un área que equivale a 55.000 hectáreas y el desarrollo de actividades de exploración y explotación minera en un área total de 150.079 hectáreas [134].

Adicionalmente, en la citada exposición de motivos se lee que de acuerdo con la información suministrada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, para el año 2012, 400 municipios del país se encontraban ubicados parcialmente en complejos paramunos. Concretamente, la mencionada entidad identificó 32 centros poblados y solo una cabecera municipal (municipio de Vetás, Santander). En relación con la población que habita los páramos, en el informe se sostiene que veinte millones de personas viven en municipios que tienen superficie en páramos, «lo cual equivale a un poco menos del 50% de los habitantes de Colombia. De este porcentaje, un poco más de 7 millones viven en municipios que tienen más del 50% de su superficie en páramos. De ellos, 184.000 viven en áreas rurales» [135].

Así mismo, la exposición de motivos del proyecto de ley n.º 126/16 Cámara – 233/18 Senado recalca que la Contraloría General de la República y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) han informado sobre la disminución de disponibilidad de agua para el consumo humano en el país [136]. Al respecto, advirtió que, en concordancia con lo sostenido por esas entidades, se calcula que, en el año 2020, cada colombiano dispondrá de 6% menos del recurso y que para el año 2050, 29 millones de personas estarían amenazadas por desabastecimiento de agua.

Por último, la exposición de motivos del proyecto precisa que el objetivo de este es «armonizar las diferentes disposiciones normativas existentes tratando de dar un mayor rigor jurídico y técnico a la conservación y protección de los complejos de páramos y los ecosistemas de páramos en Colombia». Con esta finalidad, «plantea la necesidad de establecer una escala cartográfica y un plazo para delimitar y zonificar estos ecosistemas, e intenta incorporar un conjunto de definiciones y clasificaciones que permitan avanzar en la protección de los páramos en concordancia con la Ley 99 de 1993».

También refirió sobre la importancia de los páramos, la relevancia de las C-035 de 2016 y T-361 de 2017 en esa materia y, **el derecho fundamental al agua** y la obligación del Estado de proteger las fuentes de producción y abastecimiento del recurso hídrico:

“5.5 La protección constitucional, legal y reglamentaria de los páramos no es infundada, pues, como se verá enseguida, estos son ecosistemas de una gran riqueza biótica, con un alto grado de especies de flora y fauna endémicas, que son indispensables para el equilibrio ecológico, el manejo de la biodiversidad y el patrimonio natural del país y del mundo. De hecho, en criterio de los expertos, en los páramos andinos se encuentra la mayor variedad de plantas del mundo y, en su conjunto, son uno de los ecosistemas con mayor heterogeneidad. Todas estas características, sumadas a los

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

servicios ambientales que prestan y a su vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia, han conducido a que la jurisprudencia haya definido este tipo de ecosistema como objeto de especial protección constitucional. Las Sentencias C-035 de 2016 y T-361 de 2017 son las más relevantes en esta materia.

(...)

5.9 Visto lo anterior, la Sala Plena de esta Corporación reitera que los ecosistemas de páramo son objeto de especial protección constitucional. Al tenor del artículo 79 superior, esto significa que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas legales y administrativas, así como políticas públicas dirigidas a garantizar su conservación e intangibilidad. Ahora bien, la importancia ambiental y, por tanto, la necesidad de garantizar la protección jurídica de dicho ecosistema se deriva, esencialmente, de tres consideraciones. En primer lugar, los páramos tienen una amplia diversidad de flora y fauna que es indispensable para el equilibrio ecológico y el patrimonio natural del país y del mundo. En segundo lugar, prestan servicios ambientales que permiten proveer agua potable al 70% de los colombianos y almacenar y capturar carbono proveniente de la atmósfera. Por esta razón, juegan un papel preponderante en la mitigación de los efectos de la contaminación y del cambio climático producido por el calentamiento global. Y, en tercer lugar, son ecosistemas altamente vulnerables, frágiles y poco resilientes, características que hacen prácticamente imposible su restauración y recuperación luego de una intervención humana intensiva. Sin embargo, en el cumplimiento del deber constitucional de proteger los páramos y, en concreto, de adelantar su delimitación y de materializar la prohibición legal de actividades que puedan destruirlos, las autoridades se encuentran sujetas a la eficacia de los derechos fundamentales, entre ellos, a la participación ambiental y a la puesta en marcha de planes o programas de reconversión o sustitución productiva a favor de las personas que derivan su sustento de dichas actividades”

En tal contexto normativo, debe señalarse que los páramos son entidades de especial importancia por una doble función jurisprudencialmente reconocida²⁹ como principal, no así las únicas, cuales son **la producción de agua y la absorción de carbono de la atmósfera.**

Identificó la pluricitada sentencia T-361 de 2017, entre otras, las siguientes funciones relevantes de las zonas de páramo, con especial énfasis en el agua:

“Los páramos son considerados ecosistemas estratégicos por su alta diversidad, y por los servicios ambientales que suministran a la población colombiana, verbigracia la regulación hídrica y la captación de carbono que se encuentra en la atmósfera.

En Colombia, el bioma paramuno es extremadamente especial, como quiera que tiene una alta diversidad³⁰ en fauna y flora a diferencia de lo que sucede

²⁹ Sentencias C-035 de 2016, T-361 de 2017

³⁰ Según el CDB, la diversidad biológica o biodiversidad se entiende como “(...) la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos

con otros países, como Perú, Costa Rica o Ecuador³¹. En nuestro territorio existen aproximadamente 124 familias, 644 géneros y unas 4700 especies de plantas; en cuanto a fauna se han registrado cerca de 70 especies de mamíferos³², 11 de lagartos, 4 de serpientes, 87 de anfibios, 154 de aves y 130 de mariposas³³. Además, los páramos domésticos albergan un alto número de especies endémicas. Esa rica calidad de vida pone de presente la importancia de esos ecosistemas para nuestro pueblo y el mundo.

La disponibilidad de agua potable es el servicio ecosistémico más importante del páramo, debido a que ese bioma incluye los nacimientos de varios afluentes de este líquido utilizado para el consumo humano³⁴. Ello sucede en ciudades como Bogotá, Bucaramanga o Medellín³⁵.

Además, dichos nichos ecológicos abastecen de agua a más del 70% de la población colombiana³⁶. “[E]l páramo es un sitio clave donde se presenta la ‘cosecha’ de agua de las lluvias y nieblas que se almacena en lagunas glaciares, turberas, pantanos y en los suelos humíferos”³⁷, líquido que se retiene “por un periodo relativamente largo y liberada lenta y constantemente”³⁸, pues el proceso de evaporación es mínimo.

Geográficamente la alta montaña es la base de todo el sistema hidrológico nacional³⁹. La provisión de agua se presenta de arriba abajo, de modo que los ecosistemas como los páramos influyen en los que quedan más abajo, verbigracia planicies o valles. Adicionalmente, los biomas de alta montaña cuentan con gran cantidad de humedales, recursos que son valiosos por su producción de agua⁴⁰.

Respecto al análisis particular del derecho al agua se encuentra que, además de la jurisprudencia ampliamente citada en el transcurso de esta providencia, existe

y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas”.

³¹ Opcit, Cleef, Antonie Marie, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de*, pp. 5-6

³² Rangel-Ch., J.O. 2000. *Colombia: diversidad biótica III, la región de vida paramuna*. Facultad de Ciencias, Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Ciencias Naturales e Instituto Alexander von Humboldt. Bogotá, D. C., Colombia. 902 p

³³ Van der Hammen, T. 1998. *Páramos*. En: Chaves, M.E. y N. Arango (eds). *Informe nacional sobre el estado de la biodiversidad 1997- Colombia*. Tomo 1. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. PNUMA. Ministerio del Medio Ambiente. Bogotá, Colombia.

³⁴ Opcit, Cleef, Antonie Marie, *Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana*, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. (Eds). 2013. P. 18

³⁵ Opcit, Sarmiento, C., y León, O. (eds.). 2015. *Transición bosque-páramo. Bases conceptuales y métodos para su identificación en los Andes colombianos*. Bogotá, p. 19

³⁶ Vásquez, A., Buitrago, A. C. (Eds). 2011. *El gran libro de los páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Proyecto Páramo Andino. Bogotá, D. C.

³⁷ Cleef, A. 2013. *Origen, evolución, estructura y diversidad biológica de la alta montaña colombiana*. En Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C.

³⁸ Hofstede, R., Segarra, P. y P. Mena, V. (Eds). 2003. *Los páramos del mundo. Proyecto Atlas Mundial de Páramos*. Global Peatland Initiative/NC-UICN/EcoCiencia. Quito.

³⁹ Hofstede, Robert, *Lo mucho que sabemos del páramo. Apuntes sobre el conocimiento actual de la integridad, la transformación y la conservación del páramo*, en Cortés-Duque, J. y Sarmiento, C. (Eds). 2013. *Visión socioecosistémica de los páramos y la alta montaña colombiana: memorias del proceso de definición de criterios para la delimitación de páramos*. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Bogotá, D.C. p. 115

⁴⁰ *Ibidem*, p. 116.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

consagración como derecho humano en la Observación General Núm. 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas - ECOSOC-, órgano encargado de la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC, que establece:

“el derecho humano al agua es el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico”⁴¹

A su turno, precisó la sentencia T-622 de 2016:

“De igual forma, este Tribunal ha indicado que del derecho al agua se derivan una serie de deberes correlativos a cargo del Estado, dentro de los cuales se destacan: (i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso[132]; (ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes -social, económico, político, cultural, etc.-, no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción[133]; (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua...”

Para la Sala resulta claro que los deberes enunciados como a cargo del Estado, no pueden ser satisfechos si previamente no se da a los páramos la especial protección que merecen como sujetos de derechos, y como entes de los cuales también se derivan ciertos derechos fundamentales y colectivos de la población que de éste dependen, so pena inclusive de comprometer su responsabilidad internacional⁴².

Dada la especial importancia de los páramos⁴³ y la visión ecocéntrica de la Carta Política tal como se subrayó líneas atrás, la protección de aquellos no puede depender de una legislación que obedezca los planteamientos de un gobierno de turno sino como un compromiso de Estado en pos de la protección ecológica, entendida como un imperativo moral, lo que lo determina como norma ius cogens.

La observación, respecto a la ausencia de una regulación efectiva en materia de prohibición de minería en páramos, así como la delimitación de estos fue compartida

⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No 15. el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). E/C.12/2002/11. 20 de enero de 2003

⁴² Corte Interamericana de Derechos Humanos: Comunidad Yakye Axa contra Paraguay de 2005 “las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural

⁴³ Detallada en Sentencias C-035 de 2016, T-622 de 2016, T-361 de 2017, entre otras.

en su momento por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional en la sentencia T-622 de 2016, en la que expresó:

“166. Con base en las consideraciones precedentes resulta claro que hoy en día los páramos como ecosistema no son una categoría objeto de protección especial, ni tienen usos definidos, ni una autoridad encargada de manera específica para su administración, manejo y control. A pesar de que ha habido intentos por crear normas para proteger los páramos, lo cierto es que existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo.

167. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales.

Así mismo, esta Corporación encuentra que otra de las falencias en la protección de los ecosistemas de páramo es que la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias, así como de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, se restringe al área delimitada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin que exista un criterio que limite la potestad que tiene dicha cartera para apartarse de los parámetros científicos que le entrega el IAvH, que la obligue a dar argumentos científicos cuando se desvía de estos parámetros, y en general, que obligue al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a cumplir su obligación constitucional de proteger los ecosistemas de páramo.

El resultado, entonces, es que en la actualidad no existe una garantía de que los ecosistemas de páramos están siendo protegidos de manera efectiva. Más aun, en la medida en que el Ministerio de Ambiente puede separarse de los criterios del IAvH sin necesidad de dar las razones para ello, o incumplir su obligación de delimitación, los ciudadanos interesados en la protección de estos ecosistemas no podrían actuar administrativa ni judicialmente para promover su protección. De tal manera, se impide que los ciudadanos protejan de manera efectiva los derechos colectivos y los derechos fundamentales que dependen de ellos.

Por lo anterior, es posible concluir que la delimitación de los páramos no obedece a una ponderación acorde con el sistema de valores de nuestra Constitución, toda vez que la efectividad del deber de proteger las áreas de especial importancia se desvirtúa si las medidas de protección tienen un alcance parcial

(...)

172. Por otra parte, como se desprende de lo dicho hasta ahora, estos son ecosistemas especialmente vulnerables, frágiles, y con poca capacidad de adaptación a los efectos de factores externos. El “metabolismo lento” que caracteriza a estos ecosistemas, consecuencia de las bajas temperaturas y de la escasez relativa de oxígeno hace que los elementos del ecosistema sean frágiles, que los procesos de regeneración del ecosistema sean lentos y difíciles, y que en la mayoría de los casos los daños sufridos por el ecosistema resulten irreversibles. Adicionalmente, la naturaleza geológicamente joven de estos ecosistemas, sumada al relativo aislamiento de

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

factores externos de perturbación en el que se han desarrollado, impiden que sus elementos se adapten fácilmente al cambio. Es decir, también por su juventud y aislamiento se trata de ecosistemas de baja resiliencia.

173. En ese orden de ideas, la combinación del valor estratégico y la vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia de los ecosistemas de páramo los hace objeto de especial protección constitucional. Sin embargo, como se observa del análisis de las normas que establecen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del recuento de proyectos de ley archivados, y de la ineptitud de los mecanismos de protección establecidos en el artículo 173 del actual Plan Nacional de Desarrollo, los ecosistemas de páramo se encuentran en una situación de total desprotección jurídica. Esta situación implica un riesgo alto para la provisión de agua potable en condiciones de calidad, continuidad y acceso para toda la población, y a la captura de carbono para mitigar el calentamiento global.”⁴⁴ Negrillas y subrayas de la Sala”

Igualmente señaló:

“En segundo lugar, debe señalarse que el actual Código Minero -Ley 681 de 2001-, como lo ha encontrado este Tribunal en recientes sentencias (como la **T-766 de 2015, la C-035 de 2016 y la C-273 de 2016**) presenta una serie de problemas de ejecución de cara al ordenamiento constitucional vigente. Dichos problemas para regular la actividad minera en el país ya han sido evidenciados por la Corporación en las providencias antes mencionadas, en las que respectivamente, se suspendieron las áreas estratégicas mineras, se prohibió la realización de minería en los páramos y se declaró inconstitucional la prohibición a los entes territoriales de oponerse a la realización de actividades mineras en sus jurisdicciones.

En este sentido, llama la atención de la Corte que frente a este panorama pueda presentarse un déficit de protección en materia minera y ambiental respecto de la falta de actualización del Código Minero. A este respecto debe recordarse que tras la decisión de declarar inconstitucional la Ley 1382 de 2010 (o reforma al Código Minero de 2001) mediante la sentencia C-366 de 2011, el Estado colombiano no ha cumplido hasta el momento con la obligación de expedir una nueva regulación minera que siga los lineamientos que es su momento se le indicaron por la Corte Constitucional. Este hecho cobra aún mayor importancia cuando en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 el Estado colombiano se impone como obligación “atender de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria con el fin de organizar la actividad minera existente (...) desde una visión territorial y ambientalmente responsable” [329].

A este mismo respecto, aunque el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 señala que “la autoridad minera continuará su proceso de fortalecimiento y consolidación a través de la puesta en marcha del catastro y registro minero, la agilidad en los tiempos de respuesta, la fiscalización y la presencia regional”[330] de acuerdo a las pruebas estudiadas y los documentos enviados por el Ministerio de Minas y Energía y la Agencia Nacional de Minería en el trámite de revisión, estos propósitos no se han llevado a la

⁴⁴ Corte Constitucional Sentencia C-035 de 2016.

práctica, en la medida en que no se ha constituido un sistema general de información y catastro minero completo y actualizado.”⁴⁵

Es necesario resaltar adicionalmente que ese órgano vértice de la justicia constitucional estableció el deber del estado de **brindar una especial protección a los páramos, dada su vulnerabilidad, fragilidad y pocas perspectivas de recuperación** ecosistémica ante los daños causados por las actividades humanas. En sentencia C-035 de 2016, afirmó:

“Por lo anterior, se destaca que, ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema. Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia”.

Conforme con los anteriores postulados, resulta pertinente traer a colación el significado y alcance del Principio de Precaución Ambiental, introducido al ordenamiento jurídico a través del numeral 6 del artículo 1 de la Ley 99 de 1993⁴⁶. Dicha norma recoge el Principio número 15 de la “Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, ratificada por Colombia, que establece:

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

Debe decirse, también, que la adopción de dicho principio es acorde con los mandatos de optimización de la Carta Política, pues, los artículos 8, 79, 80, 289 y 334 proclaman el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber de proteger el medio ambiente y el deber de garantizar su existencia, desarrollo y preservación.

⁴⁵ Corte Constitucional sentencia T-622 de 2016

⁴⁶ “6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente”.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Tal como lo definiera en actuaciones precedentes, la Corte Constitucional en Sentencia T-622 de 2016 respecto al Río Atrato⁴⁷ y, posteriormente, la Corte Suprema de Justicia⁴⁸ en el proceso 110012203000201800319-01 en relación con La Amazonía, esas Corporaciones de Justicia reconocieron dichas creaciones de la naturaleza como sujetos con derechos autónomos; similares consideraciones son aplicables a los páramos como el Páramo de Pisba. Tal reconocimiento tiene los siguientes efectos:

1. Plena aplicación Convenio de Diversidad Biológica⁴⁹, el cual estatuyó lineamientos de obligatoria observancia, cuales son:

“(i) el establecimiento de un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica y cuando sea necesario, elaborar las directrices para su selección, establecimiento y su ordenación; (ii) reglamentar o administrar los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible; (iii) promover la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales; (iv) promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas y, (v) rehabilitar y restaurar ecosistemas degradados y promover la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas, mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación.”

2. Se le otorga estatus de protección auto ejecutiva, es decir, como derecho fundamental autónomo, para su protección no requiere de desarrollo legal que prohíba el ejercicio de actividades **que atenten contra su conservación**

⁴⁷ 9.32. En esa medida, dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la Constitución Ecológica y los derechos bioculturales⁴⁷ (fundamentos 5.11 a 5.18), que predicen la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que **la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración**. Para el efectivo cumplimiento de esta declaratoria, la Corte dispondrá que el Estado colombiano ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Estado colombiano⁴⁷. Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, ambas partes deberán diseñar y conformar una **comisión de guardianes del río Atrato** cuya integración y miembros se desarrollará en el acápite de órdenes a proferir en la presente sentencia.

⁴⁸ Sala de Casación Civil, Magistrado Ponente LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA, sentencia de fecha 5 de abril de 2018. La sentencia señala: “14. Por tanto, en aras de proteger ese ecosistema vital para el devenir global, tal como la Corte Constitucional declaró al río Atrato, se reconoce a la Amazonía Colombiana como entidad, “sujeto de derechos”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las entidades territoriales que la integran.”

⁴⁹ aprobado por la Ley 165 de 1995, promulgada por el Decreto 205 de 1996 y declarada exequible mediante Sentencia C-519 de 1994. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

como sujeto de protección constitucional, tales como la minería, la agricultura, la extracción de hidrocarburos, etc.; tal protección es extensiva a la fauna y flora que la componen, por consiguiente, no es posible tampoco, la realización de actividades de caza y pesca industrial. Tal orden es también extensiva a los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores⁵⁰. La presente prohibición se impone en virtud del principio de **precaución ambiental** y solo es posible su excepción **cuando científicamente se demuestre que la actividad a realizar no genera daño ambiental**.

3. Se impone el deber al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de delimitar las áreas de páramo bajo criterios eminentemente científicos⁵¹, para tales efectos deberá siempre actuar en procura del respeto y armonización de los derechos en que puedan verse en conflicto, conforme adelante se expondrá y siempre garantizando el derecho a la participación ambiental de las comunidades afectadas, según se deduce de lo expuesto up supra.
4. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien el Presidente de la Republica designe, actuará como representante legal de las zonas de páramo en la defensa de los intereses de dichos ecosistemas, lo que incluye plenas facultades de intervención en los procesos de concesiones mineras y de hidrocarburos.

⁵⁰ Aplicando el considerando fijado por la Sentencia C-035 de 2016, que dijo: “resulta necesario indicar que los ecosistemas no pueden entenderse de manera fragmentada. Para el caso particular que estudia la Corte, no se puede comprender el funcionamiento del páramo al margen del funcionamiento de los ecosistemas de bosques que lo rodean en las partes inferiores, pues estos dos ecosistemas interactúan y dependen entre sí. Lo anterior ha sido reconocido por el CBD, instrumento en el cual se define al ecosistema como “(...) un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional””

⁵¹ Esto incluye el deber de aplicar las disposiciones de la Sentencia C-035 de 2016, que establecen: “Por tanto, este Tribunal estima necesario establecer un mecanismo para garantizar la protección de los ecosistemas de páramo. Este mecanismo debe preservar también la autonomía del Ministerio de Ambiente para apartarse de las áreas de referencia del IAvH. Sin embargo, esta decisión no puede obedecer al arbitrio del funcionario que lleva a cabo esta función, como quiera que, como todas las autoridades administrativas, las decisiones discrecionales no pueden confundirse con las decisiones arbitrarias, de tal forma que todas aquellas determinaciones que preservan márgenes amplios de valoración administrativa, de todas maneras deben soportarse o apoyarse en criterios razonables y proporcionados explícitamente señalados.

Así las cosas, la Sala concluye que el Ministerio de Ambiente debe motivar su decisión de apartarse de las áreas de referencia respectivas con los criterios autorizados en la ley para definir las áreas y, en todo caso, con aspectos técnicos ambientales. Ahora bien, con todo, como se sostuvo anteriormente, existen múltiples posturas científicas en torno a los criterios para la identificación y delimitación de los páramos, y ello representa una dificultad de orden práctico. Sin embargo, sin negar la importancia que representa dicha dificultad para la comunidad científica, desde el punto de vista constitucional, el Ministerio de Ambiente debe preferir siempre el criterio de delimitación que provea el mayor grado de protección del ecosistema de páramo, puesto que de ello depende la eficacia de un derecho fundamental, y en particular, las garantías de calidad, continuidad y acceso al agua.”

5102

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

5. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá actuar como representante de los Páramos ante la Agencia Nacional de Minería, con el objeto de impedir la expedición de nuevos títulos mineros en las áreas a delimitar. Lo anterior con sustento en lo dispuesto por la sentencia C-035 de 2016 y en aplicación de los principios pro ambiente y de precaución ambiental.
6. Para el caso concreto a las Corporaciones Autónomas Regionales de la Orinoquia y de Boyacá, se les impone la prohibición de autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tengan por objeto servir de requisito a la obtención de un título minero en Pisba en las zonas delimitadas por el Instituto Alexander Von Humboldt como Páramo de Pisba. Lo anterior con sustento en lo dispuesto por la sentencia C-035 de 2016 y en aplicación igualmente de los principios pro ambiente⁵² y de precaución ambiental.

4.6. Situación de los derechos de la población habitante de las zonas de páramo respecto a las implicaciones que involucra su delimitación y al reconocimiento del Páramo de Pisba como sujeto de derechos.

El reconocimiento del área de páramo como sujeto de derechos, dada la especial protección que merece como ecosistema según lo descrito en el anterior numeral 4.5.; la delimitación de una específica zona como área de páramo; la prohibición de realizar actividades económicas, sociales, culturales que pueden considerarse tradicionales, o no, por cuenta de las comunidades asentadas en áreas de páramo; son factores que esta Sala reconoce como causal de una confrontación de derechos constitucionalmente amparados.

Ahora bien, como pudiese pensarse no se trata eminentemente de un conflicto de principios, en tanto, la jurisprudencia constitucional ya ha sentado una serie de sub-reglas que como juzgador debe esta Corporación aplicar en respeto de la figura del precedente constitucional vertical, y brinda coherencia, así como solidez conceptual y elementos esenciales en un juicio de racionalidad.

⁵² Corte Constitucional sentencia C-339 de 2002 “En la aplicación del inciso 3 se debe seguir el principio de precaución, principio que se puede expresar con la expresión “in dubio pro ambiente”. El mismo principio debe aplicarse respecto del inciso cuarto del artículo 34 y que este debe ser observado también al estudiar y evaluar los métodos y sistemas de extracción, en consonancia con el principio número 25 de la Declaración de Río de Janeiro que postula: “La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.

En cualquier caso, la procura de satisfacción de derechos fundamentales debe garantizar, aún en eventos de confrontación de derechos, un núcleo esencial inherente a los mismos cual es el respeto por la dignidad humana, entendida esta desde tres facetas, a saber: "(i) como autonomía individual; (ii) como condiciones materiales de subsistencia; (iii) como expresión del carácter intangible de determinados bienes"⁵³

Esta concepción de la dignidad humana resulta especialmente relevante en tanto desvirtúa la tesis del valor fundamental que persigue cada grupo de derechos y, en tal forma, elimina la jerarquización de estos, pues, se segregaría el concepto de dignidad según la postura axiológica con la que determinada sociedad conciba un derecho.

En tal caso, los derechos humanos están *prima facie* en un plano de igualdad que obliga al Estado a "garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución"⁵⁴; para tal efecto es deber aplicar una interpretación que propugne por el entendimiento según el cual toda limitación en los efectos de un derecho debe ser:

"(1) Adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido; (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato"⁵⁵.

Tales principios relacionados con el test de proporcionalidad, se estima son aplicables no exclusivamente por el juez al resolver un caso concreto, sino que las autoridades administrativas tienen de igual manera el deber de materializar los fines del Estado, esto es, en el ejercicio de su actividad pues, pese a tratarse de una función legal y reglamentaria, debe estar irradiada por los principios y valores constitucionales, entendidos como auténticos mandatos de optimización de su qué hacer.

En tal sentido la Corte Constitucional manifestó en la icónica y pluricitada sentencia T-361 de 2017:

⁵³ Corte Constitucional-Sentencia T-881 de 2002.

⁵⁴ Establecido como uno de los fines del estado

⁵⁵ Corte Constitucional Sentencia C-022 de 1996, al plantear el test de proporcionalidad como herramienta para la solución de controversias derivadas de la confrontación de derechos fundamentales.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

“La laxitud de la ley para sujetar el actuar de la administración conlleva a que su nivel de escrutinio se eleve a normas abiertas y de superior jerarquía, prescripciones que rigen el comportamiento de las autoridades en todo momento y hacen parte del derecho [367]. En consecuencia, ese marco jurídico se halla compuesto por los derechos fundamentales y otros principios constitucionales que rigen la actuación de la administración, entre ellos se encuentran los mandatos de proporcionalidad y razonabilidad. Las normas mencionadas son reconocidas como límites objetivos de la discrecionalidad [368].”

En tal contexto, dicha Corporación determinó que el derecho a la participación ambiental, conforme se sostuvo en el acápite 4.4. de esta sentencia, es un derecho fundamental, además enjuiciable a través de la acción constitucional de tutela consagrado en el artículo 86 del Texto Superior.

Sin embargo, considera la Sala que este derecho tiene una doble connotación. Por un lado, como derecho de la humanidad, es un fin en sí mismo en tanto imperativo moral con alcance normativo positivo en el artículo 79 Constitucional y la particular declaración sobre su estatus de fundamentalidad que realizó la Sentencia T-361 de 2017; además se le cataloga como un medio o mecanismo de armonización de los derechos en controversia para que a través de la participación directa de la ciudadanía, se logre la aplicación proporcional, racional y razonable de los principios constitucionales que se puedan ver afectados, sin que mediante tal actuar se quebrante el núcleo esencial de estos, cual es, el principio de dignidad humana.

Así, advierte la Sala la existencia de una evidente contradicción entre los derechos del páramo a su conservación e integridad como ecosistema, el derecho fundamental al agua de las comunidades beneficiarias del páramo -entendido desde una perspectiva de órgano fuente de cauces hídricos-, así como de los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal de dichos individuos⁵⁶, por una parte; y por otra, de los derechos al trabajo, a la libertad para escoger profesión u oficio y al libre desarrollo de la personalidad de las comunidades habitantes del páramo.

La descripción del contexto y del problema socio jurídico que también se presenta en el caso que ocupa la atención de la Sala lo resume la sentencia T-622 de 2016, al señalar:

⁵⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos “**Comunidad Yakye Axa contra Paraguay** 2005 “las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural”

“En este orden de ideas, el desafío más grande que tiene el constitucionalismo contemporáneo en materia ambiental, consiste en lograr la salvaguarda y protección efectiva de la naturaleza, las culturas y formas de vida asociadas a ella y la biodiversidad[89], no por la simple utilidad material, genética o productiva que estos puedan representar para el ser humano, sino porque al tratarse de una entidad viviente compuesta por otras múltiples formas de vida y representaciones culturales, son sujetos de derechos individualizables, lo que los convierte en un nuevo imperativo de protección integral y respeto por parte de los Estados y las sociedades. En síntesis, solo a partir de una actitud de profundo respeto y humildad con la naturaleza, sus integrantes y su cultura es posible entrar a relacionarse con ellos en términos justos y equitativos, dejando de lado todo concepto que se limite a lo simplemente utilitario, económico o eficientista [90].

Dicho en otras palabras: la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas. Se trata de ser conscientes de la interdependencia que nos conecta a todos los seres vivos de la tierra; esto es, reconocernos como partes integrantes del ecosistema global -biósfera-, antes que a partir de categorías normativas de dominación, simple explotación o utilidad. Postura que cobra especial relevancia en el constitucionalismo colombiano, teniendo en cuenta el principio de pluralismo cultural y étnico que lo soporta, al igual que los saberes, usos y costumbres ancestrales legados por los pueblos indígenas y tribales[91]. Es así como en el siguiente acápite precisamente se explorará una visión alternativa de los derechos colectivos de las comunidades étnicas en relación con su entorno natural y cultural, que se ha denominado, derechos bioculturales.

Los elementos centrales de este enfoque establecen una vinculación intrínseca entre naturaleza y cultura, y la diversidad de la especie humana como parte de la naturaleza y manifestación de múltiples formas de vida. Desde esta perspectiva, la conservación de la biodiversidad conlleva necesariamente a la preservación y protección de los modos de vida y culturas que interactúan con ella. En un país tan rico en materia ambiental como Colombia que es considerado el quinto entre los diecisiete países más megabiodiversos del mundo, y que cuenta con bosques naturales y páramos en cerca del 53% de su territorio -que aportan agua al 70% de la población nacional- en los que habitan más de 54.871 especies animales y vegetales, existen 341 tipos de ecosistemas diferentes y 32 biomas terrestres[92], y que además entraña importantes culturas ancestrales, la protección y preservación de la diversidad cultural se convierte en un supuesto esencial para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y viceversa.”

En tal medida y conforme se anticipó al inicio del presente acápite (4.6.), el precedente constitucional contenido en la sentencia C-035 de 2016, fijó reglas respecto al tratamiento de los derechos encontrados, al definir:

“170. De todo lo anterior es necesario concluir que la libertad económica y de empresa encuentran límites en el bien común y en la función social de la

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

empresa, los cuales se materializan a través del deber del Estado de regular la economía, y en el caso particular, los deberes de “conservar las áreas de especial importancia ecológica” (C.P. art. 79) y en consecuencia, regular “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución” y de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental” (C.P. art. 80).

El alcance del deber del Estado es significativamente mayor cuando la actividad económica a desarrollar consiste, precisamente, en la explotación de los recursos que le pertenecen. En tales casos, el deber del Estado no se contrae exclusivamente a imponer determinados límites a la actividad económica en forma de regulación a dicha actividad. Por el contrario, en estos casos está involucrada también la propiedad, que además de tener una función social que implica obligaciones, como todas las formas de propiedad, debe estar encaminada a contribuir a la realización de los fines del Estado.

*171. Uno de los fines del Estado consiste, precisamente, en garantizar que el desarrollo económico, y en particular la explotación de los recursos no renovables sea sostenible en el tiempo. Este objetivo se concreta en el deber de proteger de manera efectiva determinadas áreas de especial importancia ecológica. La determinación de cuáles son dichas áreas no es exclusivamente una tarea del legislativo o del ejecutivo, en la medida en que la importancia de las mismas radique en la preservación de recursos o servicios ambientales necesarios para garantizar derechos constitucionales, o proteger bienes jurídicos de raigambre constitucional. En tales casos, los ecosistemas pueden ser objeto de una protección constitucional directa, entre otras, por vía del control de constitucionalidad. **Los páramos son ecosistemas objeto de especial protección constitucional, en la medida en que en ellos viven especies animales y vegetales endémicas, que son únicas de nuestro país (C.P. art. 79), porque tienen una capacidad especial para capturar partículas de carbono y contribuir a desacelerar el calentamiento global, y especialmente, en la medida en que cumplen un papel esencial como reguladores del ciclo hídrico, garantizando así la calidad, accesibilidad y continuidad del agua para la mayoría (alrededor del 70%) de la población colombiana...**” (Resaltado fuera de texto)*

Así, se establece que el **precedente constitucional dio explícitamente un grado de prevalencia a los derechos de los páramos, así como a los de las comunidades que de estos se benefician**. En consecuencia, para la Sala tal determinación es constitucionalmente válida y torna en adecuada cierta restricción de los derechos de las comunidades paramunas, sin desvanecer su núcleo esencial, esto es, garantizando que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de dichos principios constitucionales, para alcanzar el fin de la protección medioambiental; y que el trato desigual no sacrifique valores y principios que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato.

En el anterior contexto, resultan de suprema valía las reglas fijadas por la sentencia T-361 de 2017, pues, determinan la posibilidad de adoptar, en cada caso particular, las medidas que resulten menos gravosas para la población dependiente de las

zonas de páramo en pleno ejercicio del derecho fundamental a la participación ambiental, pero, siempre bajo el presupuesto del respeto por las limitaciones constitucionalmente impuestas que involucran la protección irrestricta de dicho ecosistema.

El principio democrático, materializado en el derecho a la participación ambiental, tiene la estricta finalidad de propugnar por el consenso de las mejores prácticas a implementar en cada una de las etapas que comprometen la delimitación de los páramos, tiene que ver estrictamente con el derecho de los pueblos a autodeterminarse “en ejercicio de su poder soberano”⁵⁷

La sentencia SU-133 de 2017, desarrolla ampliamente dicha perspectiva, en los siguientes términos:

“87. La participación ciudadana es uno de los pilares de la Constitución de 1991. De ello da cuenta el hecho de que, tras caracterizar a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista (C.P. Artículo 1º), haya establecido que uno de sus fines esenciales consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (C.P. Artículo 2). La Carta, además, consagró el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (C.P. Artículo 40), comprometió a las instituciones educativas a fomentar el aprendizaje de los principios y los valores de la participación ciudadana (C.P. Artículo 41) y condicionó la adopción de ciertas decisiones, como las que afectan el ambiente (C.P. Artículo 79), las que conllevan la explotación de recursos naturales en territorios indígenas (C.P. Artículo 330) y las que involucran la adopción de los planes de desarrollo (C.P. Artículo 342), a que se discutan en un escenario que garantice la participación de los interesados.

88. La Corte ha entendido que la participación es un principio de aplicación transversal que ostenta un carácter universal y expansivo. Universal, porque “compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados” y porque se apoya en una noción política que se nutre de todo lo que “vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social”. Expansivo, porque su dinámica encauza el conflicto social a través del respeto “y constante reivindicación de un mínimo de democracia política y social que ha de ampliarse progresivamente, conquistando nuevos ámbitos y profundizando permanentemente su vigencia, lo que demanda por parte de los principales actores públicos y privados un denodado esfuerzo para su efectiva construcción”⁵⁸

La diversidad de escenarios y mecanismos de participación a los que hizo referencia la Carta han sido leídos, en ese sentido, como una manifestación explícita de su propósito de asegurar que los ciudadanos intervengan en el

⁵⁷ Preámbulo Constitución Política de 1991.

⁵⁸ Sentencia C-089 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes).

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

análisis y en la definición de los asuntos que inciden en su vida diaria y en los “procesos políticos que comprometen el futuro colectivo”. La Constitución, ha dicho la Corte, asume que cada ciudadano “es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio”.⁵⁹

(...)

Sobre esa base, y considerando los pronunciamientos efectuados en el marco del sistema de peticiones y casos, de las medidas cautelares impuestas, de sus informes de país e informes temáticos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, la Comisión se propuso visibilizar las principales violaciones de derechos humanos que suelen cometerse en esos contextos, identificar los desafíos centrales que suponen para el sistema e identificar los compromisos puntuales que se predicen de los Estados en esos escenarios. Agotada esa tarea, emitió una serie de recomendaciones que, según explicó, buscan aportar a la preservación étnica y cultural en el continente.

(...)

106. El informe se divide en dos partes. La primera refiere las obligaciones que, de manera general, incumben a los Estados respecto del respeto y protección de los derechos humanos en contextos de actividades extractivas, de explotación y desarrollo. La segunda alude, puntualmente, a las obligaciones y garantías específicas que les competen en relación con los pueblos indígenas y afrodescendientes.

El documento identifica siete obligaciones de contenido general. Los Estados del sistema interamericano, plantea, deben i) diseñar, implementar y aplicar efectivamente un marco normativo adecuado para la protección de los derechos humanos que pueden verse afectados por actividades extractivas, de explotación y desarrollo; ii) diseñar un marco regulatorio que aborde de forma adecuada a las compañías extranjeras; iii) prevenir, mitigar y suspender los impactos negativos sobre los derechos humanos que resultan inherentes a la operación de esas actividades; iv) supervisarlas y fiscalizarlas; v) garantizar el acceso a la información y la disponibilidad de mecanismos de participación efectiva; vi) prevenir actividades ilegales y formas de violencia contra la población que habita zonas afectadas por actividades extractivas, de explotación o desarrollo y vii) garantizar el acceso a la justicia, investigando, sancionando y reparando las violaciones de los derechos humanos que verifique.

107. Respecto de la obligación de garantizar el acceso a la información y la disponibilidad de mecanismos de participación efectiva, el informe precisa que se deriva, puntualmente, de los artículos 13 y 23 de la Convención Americana, que, en su orden, consagran los derechos de libertad de pensamiento y expresión y el derecho de todos los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos.

⁵⁹ Sentencia C-021 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

En el ámbito del pronunciamiento efectuado por la Corte Interamericana en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile⁶⁰(173), de los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁶¹[174] y de los criterios expuestos en sus informes regionales⁶²[175], la Comisión advirtió que el derecho de acceso a la información comprende, dentro de su ámbito de aplicación, aquella información necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación o desarrollo, aunque implique brindar información relativa a actividades de empresas privadas.

El suministro de información, precisó, es un prerrequisito para la participación pública en la toma de decisiones y para el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, pues solo con información relevante, entre la que se cuenta la relativa a las operaciones corporativas que se llevan a cabo en sus territorios, las comunidades afectadas podrán reunir las pruebas necesarias para expresar su opinión respecto de los procesos que les afectan, seguir de cerca y responder a las acciones de los sectores público y privado y reunir las pruebas necesarias para emprender las acciones legales correspondientes.

El informe recomienda a los Estados americanos adoptar medidas decididas para asegurar que “todas las personas, grupos y colectividades que estén potencialmente afectados por un proyecto o actividad extractiva o desarrollo” accedan a información sobre las condiciones ambientales, impactos, actividades, estructura empresarial y en general, a toda información necesaria para el ejercicio o protección de sus derechos humanos[176]⁶³ y que puedan participar efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

(...)

⁶⁰ Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. El asunto planteaba la infracción del derecho de libre acceso a la información de los peticionarios a quienes el Comité de Inversión Extranjera de Chile se negó a brindarles información sobre un proyecto de deforestación. El Estado alegó que la información solicitada era reservada, pues aludía a antecedentes de carácter privado cuya publicidad podría lesionar sus legítimas expectativas comerciales. La Corte, en cambio, entendió que la información solicitada era de interés público, pues “guardaba relación con un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado y dos empresas extranjeras y una empresa chilena receptora, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que por el impacto ambiental que podía tener generó gran discusión pública”. La sentencia aclara que las autoridades estatales se rigen por el principio de máxima divulgación, que exige que la información solicitada sea accesible, salvo en circunstancias previamente fijadas por ley, que respondan a un objetivo legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática.

⁶¹ **En particular, del principio 10, que establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.**

⁶² En particular, el Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador de 1997.

⁶³ El informe advierte que ello implica “suministrar información en poder del Estado de forma oportuna, accesible y completa, guiándose por los principios de máxima divulgación y de buena fe, y en general, por los estándares establecidos por el sistema interamericano en esta materia”.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

La constatación de ese interés, a la luz de las especificidades de cada caso – los actores involucrados en la cesión, la vocación productiva de los territorios concesionados, las dinámicas sociales y económicas de los habitantes de la zona, la presencia de comunidades étnicas, etc.,- activa el deber de prever escenarios de participación efectiva con los potenciales afectados. Tal es la regla establecida en los precedentes jurisprudenciales que, según se expuso en la parte motiva de esta providencia (Supra 92), han protegido el derecho fundamental a participar en la adopción de decisiones ambientales, de planeación urbana, vivienda, entre otros aspectos, sobre el único supuesto de que les concernían a las personas o comunidades accionantes, en tanto comprometían sus modos de subsistencia, el ordenamiento de los territorios que habitaban o la garantía de otros derechos fundamentales.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En este orden de ideas, el interés general que representa la protección de los páramos no puede constitucionalmente afectar los derechos de una población minoritaria que para el caso sería la persona ligada por diferentes vínculos al área a delimitar como tal; por el contrario, se debe procurar la adopción de medidas que maximicen la protección del derecho y que deben ser guiadas por la proporcionalidad y la racionalidad como criterio determinante para la labor emprendida en la materia por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En tal contexto, se hace imprescindible la participación de cada comunidad afectada, así como de los entes territoriales con influencia en la zona de delimitación, con miras a dilucidar e incluir la diversa gama de intereses particulares que rodean el proceso en el marco de la máxima representatividad que sea posible.

Se habla de la concurrencia de las entidades territoriales, en tanto, estas tienen una doble connotación en el proceso; tanto como garantes de derechos conforme las especificidades socio-económicas de su población; así como titulares en sí mismos del derecho a la participación ambiental ante la afectación del territorio económicamente productivo en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

En cuanto a la autonomía de las entidades territoriales en asuntos referentes a la protección ambiental, ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia T-622 de 2016:

“4.11. Respecto de la autonomía de las entidades territoriales [53]⁶⁴ ha indicado la Corte que, a parte del Estado, los entes territoriales juegan un papel fundamental en ofrecer acceso material al conjunto de derechos reconocidos en la Constitución y en la realización del ESD. El artículo 288 Superior establece que las competencias atribuidas a los distintos niveles

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencias C-478 de 1992, C-506 de 1995, C-373 de 1997, C-201 de 1998, C-1187 de 2000 y C-1151 de 2001.

territoriales deben ser ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El primero de ellos, estipula que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (artículo 209), coordinación que debe darse, tanto entre entidades territoriales, como entre estas y la nación. Por su parte, el principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el diseño y desarrollo de políticas, programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, dado que solo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios constitucionales como la descentralización y la autonomía territorial. Por último, el principio de subsidiariedad establece que solo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, le está permitido apelar a la ayuda de niveles superiores -como el departamento o la nación- para que estos asuman, en principio temporalmente, el ejercicio de sus competencias hasta tanto se resuelva la situación que dio origen a la aplicación de estas medidas; esto, por supuesto, bajo el entendido que la autonomía reconocida a las entidades territoriales no es absoluta y admite limitaciones como las expuestas...”

Conforme a lo expuesto, corresponde al Estado **en su conjunto** la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados en forma amplia **a las personas** que tienen interés directo e indirecto en los resultados del proceso de delimitación del área de páramo. Tal acto se debe dar en pleno ejercicio de la coordinación armónica entre las entidades estatales como mandato imperativo del artículo 113 Constitucional y conforme a las responsabilidades que de suyo corresponden por mandato de la regla de reconocimiento y de la legalidad.

Las actividades que deberá desarrollar el Estado como unidad armónica y en cabal respeto del derecho a la participación ambiental de las comunidades paramunas, se encuentran descritas en las subreglas B que sentó la sentencia T-361 de 2017 y descritas en el acápite 4.4 de esta sentencia⁶⁵.

⁶⁵ “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) (...)

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).

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Así, las medidas mínimas a asumir en pos de la satisfacción de los derechos fundamentales a las comunidades afectadas con la delimitación de área de páramo, bien sea que pertenezcan a comunidades étnicas, o no, debe ser del siguiente tenor:

“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. Ello abarca: i) la intervención en el proceso de elaboración de los censos de afectados y en todo el plan de sustitución de la actividad; ii) la financiación de la asesoría que requieran las comunidades afectadas con la delimitación, a fin de que estas puedan ejercer su derecho a la participación efectiva; y iii) la injerencia de las comunidades perturbadas por daños ambientales en las actividades de monitoreo y control.

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.”⁶⁶

4.7. El fenómeno procesal de la cosa juzgada

La figura de la cosa juzgada en el espectro del derecho es una noción relevante en cuanto al derecho de acceso a la administración de justicia, en la medida que con dicha figura se entiende agotada el ejercicio del derecho de acción, pone fin a una

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 principio 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). Negrilla y subrayas fuera del texto original.

⁶⁶ Corte Constitucional Sentencia T-361 de 2017.

controversia de manera definitiva, por ende, la aplicación de ese fenómeno jurídico en cada caso debe estar precedido de un estudio amplio de la figura, a fin de aplicarla adecuadamente a cada litigio.

El objeto de la cosa juzgada es que los hechos y conductas que se han resuelto judicialmente no puedan ser debatidos nuevamente en un proceso posterior. Lo anterior por cuanto lo decidido por el juez adquiere las características de vinculante, obligatorio y, por lo tanto, de inmutable.

Según lo prevé el artículo 303 del Código General del Proceso, los elementos constitutivos de la cosa juzgada, son: (i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa y, (iii) identidad jurídica de partes.

En torno a los diferentes elementos que enmarcan la cosa juzgada, la Corte Constitucional en sentencia T-218 de 2012, la ilustró de la siguiente forma:

“A. Cosa Juzgada

3.2.1 La Constitución de 1991, tras definir en su preámbulo como fin del ejercicio del poder soberano del pueblo al darse la Carta Política - representado en los delegatarios de la Asamblea Nacional Constituyente -, el garantizar un orden político, económico y social justo, estableció - en el artículo 229 - el derecho de toda persona de acudir ante la justicia.

En efecto, la referida norma contempla “(...) el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia (...)”. Esto, con el fin de que los jueces, a través de sus providencias, sometidos al imperio de la ley conforme con los mismos principios que rigen a todo poder constituido dentro del Estado Social de Derecho, resuelvan las controversias que aquejan a las personas aplicando las disposiciones comprendidas en el ordenamiento jurídico, **dando prelación dentro de sus consideraciones y resoluciones al derecho sustancial**⁶⁷.

Se trata así del derecho de acción que tienen las personas, en ocasiones ejercido a través de apoderados judiciales o de manera directa⁶⁸. Como contra partida, el Estado – administrando justicia –, cumpliendo las reglas que se derivan del respeto al debido proceso y demás derechos fundamentales, deberá resolver de manera definitiva la causa que las personas han llevado ante él⁶⁹.

(...)

⁶⁷ Art. 228, C.P.

⁶⁸ El referido artículo establece que “(...) la ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”, refiriéndose al ejercicio del derecho de acceso a la justicia.

⁶⁹ Como se verá a continuación, no toda decisión de los jueces, comprendida en una sentencia, resuelve de manera definitiva un asunto. A pesar de que esta diferenciación se llevará a cabo más adelante, resulta fundamental mencionar que en eso se distinguen, precisamente, la cosa juzgada material de la formal, donde también figura de manera relevante el precepto de rebus sic stantibus.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

3.2.2 La Cosa juzgada, denominada también *res judicata*, puede ser comprendida como lo decidido por una autoridad pública revestida de jurisdicción o, en otras palabras, lo que ha sido materia de una decisión judicial⁷⁰. Sin embargo, conforme a Couture, esta comprensión no resuelve de qué trata tal institución más que de una manera superficial y meramente aproximativa.

(...)

En este orden de ideas, la mencionada autoridad – entendida como elemento constitutivo de la cosa juzgada – hace referencia al atributo con que cuenta esa decisión por emanar de un órgano jurisdiccional del Estado. Por su parte, la eficacia se refiere a la inimpugnabilidad, inmutabilidad y a la posibilidad de coerción para que la sentencia se materialice⁷¹. Con todo, la relevancia de la cosa juzgada como institución supone un bien para la sociedad, pues reduce la incertidumbre sobre la situación jurídica de un asunto (sea la propiedad sobre un bien, el reconocimiento de una prestación, o la reparación de un daño, etc.), revistiéndose de suma relevancia por motivos de orden público, de justicia y de paz social, pues si los conflictos humanos no pudieran dirimirse de manera definitiva, difícilmente podría alcanzarse “un orden jurídico, económico y social justo”, como lo exige el Preámbulo de la Carta.

3.2.3 El legislador, en el primer inciso del artículo 332 del CPC estableció que la cosa juzgada debía ser entendida de la siguiente manera: “(...) La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes (...)”. Estos elementos, si bien relevantes como se verá a continuación, no explican por qué razón resulta trascendental – no sólo para el derecho – sino para la sociedad en su conjunto, la existencia de una institución como aquella en comento.

3.2.4 Por lo mismo, resulta esclarecedor el hecho de que esta Corporación, en su jurisprudencia, haya indicado que la cosa juzgada surge como respuesta a la necesidad social de **finalizar un proceso judicial**, para que así la resolución de la controversia sea segura y esté revestida de estabilidad⁷². Por ello, el concepto en comento se refiere a los efectos jurídicos de las sentencias, que las delimitan como inmutables, obligatorias, vinculantes y susceptibles de ser exigidas por la fuerza. En efecto, en la sentencia C-622 de 2007⁷³, esta Corporación indicó que “[e]n términos generales, la cosa

⁷⁰ Couture. E, (1981), *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, Buenos Aires: Ediciones Depalma, p. 401

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Esta postura de la Corte concuerda con aquella defendida por Couture, quien planteaba que el fin (teleológico) del proceso es la sentencia. Providencia judicial que, revestida de la calidad de cosa juzgada, obedece a una necesidad práctica: la firmeza de una decisión. *Ibidem*, p. 406.

⁷³ En esta sentencia, la Corte se pronunció sobre una demanda de constitucionalidad contra el artículo 35 de la ley 472 de 1998, “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”, que determinó los efectos de las sentencias proferidas en acciones populares. Para los efectos de esta decisión, vale la pena destacar que esta Corporación expuso que las decisiones judiciales desestimatorias de las pretensiones de la parte demandante sólo tendrían efectos relativos, siempre y cuando – con posterioridad a la providencia – surjan nuevos elementos probatorios que permitan desestimar la decisión del juez competente. Uno de los cargos del ciudadano que cuestionó la constitucionalidad de la norma suponía que la eficacia de los derechos colectivos se vería afectada si

juzgada hace referencia a los efectos jurídicos de las sentencias, en virtud de los cuales éstas adquieren carácter de inmutables, definitivas, vinculantes y coercitivas, de tal manera que sobre aquellos asuntos tratados y decididos en ellas, no resulta admisible plantear litigio alguno ni emitir un nuevo pronunciamiento”.

3.2.5 En la referida providencia, también se expuso que los efectos de la cosa juzgada son básicamente dos; por una parte, los positivos, que conllevan la obligación del todo juez de reconocer y acatar la decisión anterior. Sin embargo, este efecto también puede ser analizado desde la perspectiva de la parte vencida, que deberá ajustar su comportamiento a la resolución del conflicto. Igualmente, en ocasiones, este deber cubre a todas las personas (efecto erga omnes). Por otra parte, están los efectos negativos, que implican el deber del Estado de abstenerse de efectuar nuevos pronunciamientos sobre conflictos ya solventados.

(...)

A su turno, algunos doctrinantes exponen que los efectos de la cosa juzgada pueden ser diferenciados de manera tripartita: 1. Cierra el debate planteado, salvo excepcionales situaciones (por ejemplo el recurso de revisión); 2. Confiere inmutabilidad a lo decidido, por lo que tal asunto no puede modificarse; y 3. En caso de que la resolución del juez no se cumpla, a petición de parte, pueden ser materializados los efectos del fallo de manera coercitiva, apelando a la legítima fuerza del Estado⁷⁴.

En cambio, otros autores, desde una óptica pragmática, exponen que los efectos de la cosa juzgada conllevan el deber estatal de no volver a juzgar el mismo asunto, obligación que comprende el precepto de non bis in idem y la posibilidad de que las partes puedan alegar la excepción de res judicata si alguien vinculado por la institución referida pretende reabrir el debate⁷⁵. A esto se suma, por ejemplo, la posibilidad de alegar la nulidad del proceso conforme al numeral 3° del artículo 140 del CPC, que establece la posibilidad de desplegar tal actuación “(...) Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia”.

*Por lo demás, como quiera que el fallo judicial deviene de una o varias normas genéricas - a través de la interpretación y aplicación de la ley efectuada por el Estado en un caso particular -, en una *lex specialis*⁷⁶, la*

en todo caso surgía el efecto de cosa juzgada. La Corte, para solventar el asunto, apuntó que las sentencias proferidas en una acción popular hacen tránsito a cosa juzgada, salvo que frente a decisiones desestimatorias surjan nuevas pruebas trascendentes que obliguen a cuestionar los fundamentos de la misma. Como se verá más adelante, esta conclusión puede ser analizada como una consecuencia de la cláusula rebus sic stantibus.

⁷⁴ López Blanco, H.F. *Instituciones de Derecho Procesal Colombiano*, op. Cit.

⁷⁵ Palacios, R. *La Cosa Juzgada*, op. Cit., p. 160 y ss.

⁷⁶ Este fenómeno es denominado por Couture como generalidad decreciente de las normas, que le da certidumbre y particularidad a un asunto determinado. Couture, E. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, op. Cit. p. 412. Resulta relevante resaltar que para Kelsen las sentencias judiciales son normas individuales en el ordenamiento jurídico. En efecto, para este autor, por ejemplo, “[a] definir de manera abstracta el hecho ilícito y la sanción que es su consecuencia, una norma general sólo adquiere su verdadero sentido después de haber sido individualizada. (...) Para individualizarla y concretarla es preciso un acto jurisdiccional que establezca una norma jurídica individual y constituya una nueva etapa en el proceso de creación del derecho”. Kelsen, H. (2000), *Teoría Pura del Derecho, Introducción a la ciencia del derecho*, Bogotá: Unión Ltda. Título original de la edición francesa: *Théorie pure du droit. Introduction a la science du droit*. (1953), pp. 116-117.

sentencia reconoce una situación, frente a la cual, la parte demandante puede alegar que existe cosa juzgada sobre el asunto controvertido (exceptio rei judicata). Igualmente, como contrapartida, surge la prohibición para la autoridad judicial de volver a juzgar el asunto. Por ello, el derecho de acción no puede ejercerse nuevamente por la misma causa, bajo la misma pretensión y entre las mismas partes, pues en cumplimiento del principio non bis in idem, el deber y potestad de juzgar del Estado se agota^{77 78}.

3.2.6 En este orden de ideas, para determinar los requisitos para que pueda alegarse la existencia de la cosa juzgada en un asunto, resulta pertinente mencionar que para ciertos autores, es necesario que exista identidad en tres elementos: causa, partes y objeto. Para los efectos de esta providencia, resulta relevante exponer que en cuanto a la causa, se ha dicho que es el hecho jurídico del que nace el derecho, o que se alega como fuente del mismo, pues no necesariamente ese hecho existe o es real (por ejemplo, cuando una persona alega que ha cumplido con todos los requisitos para acceder a la pensión de vejez, pero realmente no cotizó el número de semanas requerido)⁷⁹.

En este sentido, en la referida C-622 de 2007, reiterando su jurisprudencia, esta Corporación expuso que "(...) El alcance de las llamadas "identidades procesales", [fue explicado por] la Corte en la sentencia C-774 de 2001, en los siguientes términos:

- **Identidad de objeto**, "es decir, la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente".
- **Identidad de causa petendi** (eadem causa petendi), "es decir, la demanda y la decisión que hizo tránsito (sic) a cosa juzgada deben tener los mismos fundamentos o hechos como sustento. Cuando además de los mismos hechos, la demanda presenta nuevos elementos, solamente se permite el análisis de los nuevos supuestos, caso en el cual, el juez puede retomar los fundamentos que constituyen cosa juzgada para proceder a fallar sobre la nueva causa".
- **Identidad de partes**, "es decir, al proceso deben concurrir las mismas partes e intervinientes que resultaron vinculadas y obligadas por la decisión que constituye cosa juzgada. Cuando la cosa juzgada exige que se presente la identidad de partes, no reclama la identidad física sino la identidad jurídica".

⁷⁷ Palacios, R. La Cosa Juzgada, op. Cit. p. 160 y ss.

⁷⁸ Ahora bien, Palacios refiere que los mencionados elementos de la cosa juzgada: identidad de causa, identidad de partes e identidad de objeto, operan para asuntos civiles. En cambio, cuando quiera que se trate de asuntos penales, la causa es el hecho delictivo, independientemente de la calificación que se le dé. Lo anterior, siempre y cuando exista una correlación entre la sentencia proferida y la acusación. Esto se da, en razón a que este autor defiende la posibilidad de modificar la calificación del hecho punible en el transcurso del proceso, siempre y cuando el implicado haya podido defenderse frente a los hechos que sustentaron la calificación. A juicio de este doctrinario, lo anterior permitiría variar el nomen jurídico, en contraposición al exceso ritual del proceso. Palacios, R, La Cosa Juzgada, op. Cit, pp. 210-212.

⁷⁹ Palacios, R. La cosa Juzgada, op. Cit. P. 184.

3.2.7 En este orden de ideas, no toda sentencia proferida está revestida por el efecto de cosa juzgada y, por lo mismo, no toda providencia puede ser comprendida como inmutable, inimpugnable y coercitiva. Lo anterior, en razón a que existen tipos de cosa juzgada con características disímiles. Para los efectos de esta sentencia, basta con decir que representantes de la doctrina han señalado que existe la cosa juzgada formal, cuando han vencido los términos para instaurar recursos o la resolución de los mismos, es decir, cuando la providencia se encuentra ejecutoriada. Igualmente, se ha dicho que a pesar de lo anterior, sólo cuando no es posible elevar el recurso extraordinario de revisión, que cuestionaría la inmutabilidad de la sentencia, surge la cosa juzgada material, pues no existen posibilidades jurídicas de cuestionar la decisión⁸⁰.

En esta misma línea, otros autores, como Carnelutti, diferencian entre la cosa juzgada formal, que comprenden como el fin del litigio y la cosa juzgada material, que definen como la imperatividad de la decisión⁸¹. Igualmente, Couture, expone que la cosa juzgada formal es mutable a pesar de ser inimpugnable, para lo que menciona la fijación de la cuota de alimentos en un litigio sobre ese asunto de familia. Esto último, puede entenderse como consecuencia de la cláusula rebus sic stantibus, **pues – al variar las condiciones – la determinación del contenido obligacional específico – dar alimentos – puede modificarse.** Por su parte, la cosa juzgada sustancial, además de ser inimpugnable, sería también inmutable, incluso en un nuevo proceso judicial⁸².

Asimismo, el mismo ordenamiento jurídico plantea la existencia de sentencias que no hacen tránsito a cosa juzgada material en razón al asunto que tratan, entre ellas, las referidas en los artículos 333 y 649⁸³ del CPC, que en su parte pertinente disponen que “(...) **No constituyen cosa juzgada las siguientes sentencias:** 1. Las que se dicten en procesos de jurisdicción voluntaria [;] 2. Las que decidan situaciones susceptibles de modificación mediante proceso posterior, por autorización expresa de la ley [;] 3. Las que declaren probada una excepción de carácter temporal (...) [; y] 4. Las que contengan decisión inhibitoria sobre el mérito del litigio”.

4.8. DEL CASO CONCRETO

Por estructura metodológica, se subdividirá el presente acápite en dos secciones así: (i) de las pruebas obrantes en el proceso y el análisis de su alcance frente a los puntos objeto de recurso de apelación dentro del examen del principio no reformatio in pejus y las facultades inquisitivas del juez de tutela, desde la perspectiva del caso

⁸⁰ López Blanco, H.F. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, op. Cit. Sin embargo, la visión de este autor ha de ser relativizada, pues resulta paladino que la jurisprudencia de esta Corporación ha aceptado la viabilidad procesal de la acción de tutela contra sentencias judiciales. Por lo mismo, la condición de inimpugnable estaría sujeta, de presentarse los estrictos requisitos exigidos para que la acción de amparo sea procesalmente viable, a que la parte demandante actuara sin trasgredir el principio de inmediatez, incluso después de que los términos para acudir al recurso de revisión hubiesen fenecido. Al respecto, puede consultarse la sentencia C-590 de 2005.

⁸¹ Carnelutti, F., (2004), Sistema de Derecho Procesal Civil, Introducción y Función del Proceso Civil, Buenos Aires: Uthea Argentina, pp. 316-360

⁸² Couture, E. Fundamentos del Derecho Procesal Civil, op. Cit., pp. 416 – 417.

⁸³ Artículo que regula los asuntos que estarán sujetos a la jurisdicción voluntaria. Precisamente, según el referido autor, en ese hecho – que la sentencia no constituya cosa juzgada – se diferencian los procesos de jurisdicción voluntaria de la contenciosa.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

concreto y (ii) planteamiento de las órdenes en particular, para tal efecto se recogerá lo dicho a través de la considerativa del fallo en pleno respeto al principio de sustentación de la decisión judicial.

(I) De la relación de pruebas obrantes en el proceso y el respectivo análisis de su alcance

Encontró la Sala demostrado que los accionantes tienen una vinculación laboral como trabajadores, jurídica y económicamente dependientes, de la empresa BULK TRADING SUR AMERICA LTDA, en el proyecto Socha.

En efecto, tal hecho se infiere de las planillas de cotización al sistema de seguridad social integral visibles a folios 69 a 71 y 410 a 417. Vale aclarar que los contratos de trabajo aportados a folios 106 a 296 y 418 a 509, valorados aisladamente, no permiten concluir la existencia de una relación laboral vigente, pues, en su totalidad corresponden a contratos de trabajo a término fijo con un plazo determinado pactado que ya ha fenecido; de suerte que toma relevancia el análisis de la existencia de la vinculación laboral a partir del contenido de las aludidas planillas las cuales permiten interpretar que aquellos contratos fueron objeto de prórrogas, conforme es inherente a dicha tipología contractual laboral.

Por consiguiente, es dable colegir igualmente que los accionantes tienen interés directo en la delimitación del Páramo de Pisba en su condición de trabajadores de la empresa minera BULK TRADING SUR AMERICA LTDA que desarrolla labores en el Municipio de Socha, que hace parte del área de influencia del Páramo de Pisba y que se verían afectados laboralmente al delimitar dicho bioma al no permitirles ejecutar dicha actividad, por tanto, gozan de legitimación en la causa por activa para interponer la presente acción constitucional en aras de salvaguardar su derecho fundamental a la participación en materia ambiental consagrado en el artículo 79 del Texto Superior, en tratándose de la delimitación de esa zona de páramo.

De otro lado, advierte la Corporación de la documental obrante en los folios 72 a 80, que existe un proyecto de resolución elaborada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para la delimitación del Páramo de Pisba el cual **no** garantiza a los demandantes dicho derecho fundamental dentro de los alcances fijados en el precedente judicial establecido en la citada sentencia T-361 de 2017.

Ciertamente de la lectura del contenido de dicho documento la Sala establece en primer lugar, la especial importancia del Páramo de Pisba. Específicamente, a folio 74 se estableció que el área a delimitar corresponde a “106.242,9 hectáreas distribuidas en los municipios de Chita, Gámeza, Jericó, Labranzagrande, Mongua Pisba, Socha, Socotá y Tasco en el Departamento de Boyacá, y, La Salina, Sácama, y Támara en el Departamento de Casanare y compuesto por un solo polígono”.

Así mismo consignó que el Instituto Alexander von Humboldt delimitó técnica y científicamente el área que compone el Páramo de Pisba y en el documento denominado “metadato páramo_ Pisba_2013-v9”⁸⁴, puso de presente la biodiversidad que alberga esa zona de páramo expresando textualmente (CD folio 565):

“Este conjunto de datos contiene 3008 registros biológicos de Plantas, Aves, Anfibios y Artrópodos obtenidos para la realización del Estudio Biótico para la delimitación del complejo de páramos de Pisba – Boyacá, utilizando tres transectos ubicados en las regiones de páramo en los municipios de Socotá, Socha y Tasco, dentro de los cuales se analizó la variación en aspectos ecológicos de las especies presentes a lo largo de un gradiente altitudinal desde los 2800 a los 3200 m”.

También resalta la Sala el siguiente aparte de dicho documento:

“General taxonomic coverage description: Fueron registradas 54 especies de plantas representadas por 1121 individuos que pertenecen a 49 géneros. Hay representación de 6 géneros sin identificación a nivel de especie, representados en 26 ejemplares. Los 1147 individuos incluidos en el muestreo representan a 35 familias”. (Subraya fuera del texto original).

De igual modo, la Sala observó en el referido proyecto de resolución, el reconocimiento de la existencia de 4 subzonas hidrográficas en el Páramo de Pisba: Río Chicamocha, Río Casanare, Río Cravo Sur y Río Pauto que surten del recurso hídrico a las poblaciones de las zonas altas, así como, a los de “aguas abajo de estas”, inclusive a la población del sur del Departamento del Casanare (fl. 74).

En segundo lugar, también advirtió el Tribunal que ese proyecto de resolución contempló que las Corporaciones Autónomas Regionales de Boyacá y de la Orinoquia presentaron los estudios técnicos de caracterización del contexto ambiental, social y económico, en el ámbito de sus respectivas competencias (fl. 74 vto).

⁸⁴ Documento en Word en carpeta denominada “Información biológica”

2024

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

En lo relativo al aspecto socioeconómico, determinó que de los servicios ecosistémicos de Pisba, se benefician 291.172 habitantes, especialmente, de su recurso hídrico, según estudio detallado de las características poblacionales de los municipios con localización territorial compartida con el Páramo de Pisba. Para la Sala, esto denota que **se cumplió con la caracterización poblacional**, requisito a agotar en el procedimiento de participación ambiental. Igualmente, que en la motivación del mencionado proyecto se estableció que “Al interior del área de páramos de Pisba no se podrán desarrollar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos” (fls 76-78).

Sin embargo, pese a que según informó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en Oficio del 20 de agosto de 2019, el proyecto de acto administrativo surtió su publicación en la página web de la entidad durante el periodo comprendido entre el 26 de abril al 10 de mayo de 2018 a efectos de recibir los comentarios de todos los interesados en dicho acto y así lograr su participación (fls. 1820-1821 Cuad. 11), no lo es menos que en los términos de las reglas fijadas en el precedente judicial establecido en la sentencia T-361 de 2017, **el derecho fundamental de participación en materia ambiental** que alegan como vulnerado los actores populares en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba **no fue atendido cabalmente pues exige del Estado mucho más que ello**.

Lo anterior, porque demanda el agotamiento de procesos de publicidad más amplios como el acceso a la información pública, la participación pública y deliberada de la comunidad y la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para garantizarlo.

Así mismo, llevar a cabo una convocatoria amplia, pública y abierta a la comunidad general para que esta participe, identificando los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de deliberación, dada la afectación que la delimitación de la zona de páramo les vaya a causar, en este caso, los actores en su condición de trabajadores mineros de la zona de influencia del Páramo de Pisba.

De igual modo, agotar una fase informativa a favor de los afectados que de suyo trae una **amplia socialización y explicación** de los alcances de la delimitación dentro de plazos razonables para ello; seguidamente una **fase de consultas** con los afectados para que emitan su juicio sobre tal delimitación, de igual forma dentro de parámetros de libertad y razonabilidad en el límite temporal establecido para ello;

luego un espacio de **concertación entre las autoridades y los agentes participantes** sin distinción alguna a efectos de evitar imposiciones de sectores dominantes; la socialización de los productos elaborados respecto a la delimitación con miras a que sea objeto de análisis y observaciones y que el acto administrativo definitivo que establezca la limitación **tenga en cuenta los argumentos** expuestos en la deliberación y las razones por las cuales no los acoge-

Nada de esto que en el aparte normativo de esta providencia se denominó como subreglas A de la sentencia T-361 de 2017, se evidenció en el proyecto del acto administrativo. Tampoco las que se asignaron como subreglas B de ese pronunciamiento y que complementan el derecho fundamental invocado, en torno a la **participación real y efectiva de las comunidades afectadas** en los ecosistemas y en las condiciones de vida, como sería el **caso de los accionantes** como trabajadores de la empresa minera BULK TRADING SUR AMERICA LTDA.

Más que asumir una actitud proactiva para que se convocara e invitara a las comunidades interesadas, tal como lo impone el precedente jurisprudencial al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su condición de autoridad ambiental competente en la delimitación de la zona de páramo, lo que hizo aquella fue limitarse pasivamente **a cumplir desde la capital del país** con el procedimiento formal y reglamentario establecido en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015; su artículo 2.1.2.1.23 -adicionado por el Decreto 270 de 2017-, a efectos de publicar el proyecto de acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, usando solo un medio digital **con la esperanza de que la comunidad paramuna y campesina de la zona** accediera al conocimiento de aquel proyecto de acto e hiciesen las observaciones respectivas, obviando si estos tenían efectivamente acceso a dicho medio digital y, aún más, si podían entender y conocer de manera real los alcances de la delimitación exigida por la ley.

Aunado a lo anterior, aunque se advierte que 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 CD folio 721 Cuad.1), dicha reunión fue **posterior** a la elaboración del proyecto de acto administrativo de delimitación del Páramo, olvidando que, en virtud de las reglas jurisprudenciales, **la participación de la comunidad debía ser previa a su elaboración**, así como

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

deliberante e incluyendo a todos los afectados con dicha decisión que no solo recae en los habitantes del citado municipio sino de la totalidad de las zonas comprometidas.

Y las actas de reuniones que se indica como adelantadas por convocatoria del Departamento de Boyacá en el año 2017, visibles a folios 584 a 590, CD folio 721 y folios 724 a 735 cuaderno 1, no muestran claridad en relación a su contenido y participantes. Además, tales reuniones no respetaron las etapas (i) y (ii) de la sub regla A, consistentes, como se indicó en que:

- i) 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 tanto 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 socio-económicos para sus vidas.
- ii) 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 se formen 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 deben establecer **plazos razonables** de forma que la comunidad conozca la información, la estudie y pueda preparar su postura para el proceso de diálogo.

Lo que se logra deducir además del contenido de las actas de reuniones de socialización con las comunidades es que los eventos fueron **convocados por la Gobernación de Boyacá, no por cuenta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** como era de suyo efectuarlo. De hecho, a folio 584 se indica expresamente que la reunión es exclusivamente con municipios de la provincia de Valderrama. No hay lugar a deducir situación diferente a que el asunto obedeció a una convocatoria **sin una invitación amplia** a absolutamente todos los sectores con interés en la delimitación. Pero, además, la circunstancia descrita también implica que, en lo relativo a la participación, **se excluyó a los municipios con jurisdicción territorial en el Páramo de Pisba y que pertenecen al departamento de Casanare** que, según lo probado en el proceso tienen una caracterización socioeconómica absolutamente diferente a la de los municipios de Socha y Socotá que fue donde se surtió el acto protocolario.

Al respecto, resulta pertinente traer a colación un apartado jurisprudencial contenido en la Sentencia T-361 de 2017 según el cual:

“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”.

En tal caso, tampoco aparece demostrado que el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible haya **abierto espacios para que los intervinientes** hubiesen emitido un consentimiento informado, como tampoco aparece acreditado en qué medida se tomaron en cuenta las opiniones, absolutamente pertinentes por demás, de la comunidad. Se insiste que la labor de la autoridad pública **no puede limitarse a comunicar una decisión** ya tomada, sino **de consuno construir** la posición que resulte menos gravosa para los derechos en conflicto aparente. Por ende, se concluye que los espacios para la socialización y participación democrática no fueron eficaces y efectivos.

Ahora bien, pese a que el Ministerio impugnante adelantó gestiones para garantizar el citado derecho fundamental no solo de los actores sino de la comunidad en general que pudiese resultar afectada con la delimitación del Páramo de Pisba, una vez se profirió un primer fallo por el juzgado de primera instancia el 29 de junio de

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

2018 (fls. 644-654 Cuad. 1) confirmado en sentencia del 9 de agosto de 2018, por este Tribunal (fls. 755-789 Cuad. 1), los cuales, valga recordar, quedaron sin efectos en razón a la nulidad procesal declarada por la Corte Constitucional en auto del 17 de julio de 2019 (fls. 1413-1420 Cuad. 10), también lo es que, como lo advirtiera la jueza de primera instancia en el fallo impugnado del 27 de agosto de los corrientes (fls. 1884-1898 Cuad. 11), las gestiones adelantadas tampoco han atendido a plenitud las reglas establecidas en el precedente jurisprudencial sentado en la sentencia T-361 de 2017.

Ello porque tal como lo advirtiera la falladora de primera instancia, si bien el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantó reuniones para hacer efectivo el derecho fundamental de los actores con alcance inter comunis para todos los afectados, tal como lo informó en su oficio del 20 de agosto de 2019 (fl. 1820 Cuad. 11), igualmente, estableció un cronograma de actividades para adelantar las diferentes fases del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, planteando una estrategia de participación (fls. 148 a 150 Cuad. 2) y rindió informes sobre su cumplimiento (Cuaderno 2), no lo es menos que **no se ha efectuado en todos los Municipios identificados como involucrados en la delimitación.**

Efectivamente como lo precisara la jueza a –quo, se probó que el ministerio:

- 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 son beneficiarios de los servicios ecosistémicos del Páramo de Pisba. (CD folio 262 Cuad. 2).
- Creó en su página web el sitio denominado "PISBA AVANZA" en el que ha socializando el trámite de delimitación atendiendo el fallo proferido en el presente proceso antes de la nulidad procesal. Se advierten documentos técnicos, agenda de reuniones en los Municipios. Link <http://pisba.minambiente.gov.co/index.php/es/>.
- 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 (CDs folios 175, 190, 216, 262, 322, 346, 401, 429, 442 y 556 Cuad. 2).
- 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 y con fundamento en tal información elaboró una matriz que recopiló dicha información (CD folios 175, 262 Cuad. 2).

- Solicitó en noviembre de 2018 a CORPOBOYACÁ y a CORPORINOQUIA información en relación con la protección de las fuentes hídricas en sus respectivas jurisdicciones. También sostuvo reuniones con miembros de esas Corporaciones y de la UNIDAD DE PARQUES NATURALES (CDs folio 198, 216 del Cuad. 2).

- Efectuó en el mes de enero de 2019, 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 (CD folio 346 Cuad. 2).

- Adelantó el 29 de marzo de 2019, 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 (CD folio 429 Cuad. 2).

- Efectuó en el mes de abril del presente año, reuniones dentro de la fase de acercamiento, en los Municipios de Gámeza, Socotá, Socha, Tasco, Mongua, Chita, Jericó y Labranzagrande que contaron con la participación de la comunidad (CD folio 442 Cdno. 2)

*Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela*

- *Envío en oficio del 11 de abril del año en curso, 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).*
- *Informó con Oficio del 26 de marzo del año en curso 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 (CD a folio 442 Cuad. 2).*
- *Adelantó reunión el 19 de mayo de 2019 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 -169 Anexo 1 del Cdno. 2).*
- *Realizó el 26 de mayo del citado año, 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).*
- *Adelantó en junio de 2019, reuniones informativas en los Municipios de La Salina, Chita, Sácama, Chita, Mongua, Tasco, Labranzagrande y Jericó (CD a folio 556 Cuad. 2).*

Por su parte, el Procurador Segundo Judicial II Agrario y Ambiental de Tunja (fls.456-457 Cuad. 2) informó que los espacios de diálogo no han sido del todo eficaces, como lo puso de presente al no permitirse verdaderos espacios de participación a todos los afectados, no enfocarse en la delimitación del Páramo sino en el rechazo a la realización de este mandato legal.

Examinadas las anteriores gestiones, a juicio de la Sala, aun no es dable predicar, como lo concluyera el a-quo, el acatamiento integral a las reglas jurisprudenciales al derecho de participación en materia ambiental de los demandantes y de los afectados con la futura delimitación del Páramo de Pisba en punto a la regla

jurisprudencial consistente en la obligación de la autoridad ambiental encargada de la delimitación de las zonas de páramo, como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de **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 y 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 los que se llegue.

Ante la inquietud del Ministerio impugnante en cuanto a la imposibilidad de acoger las propuestas de los participantes que no se ajusten a los criterios técnico – científicos establecidos por los intervinientes y autoridades ambientales que concurren para la delimitación, basta decir que atendiendo los lineamientos sentados en la sentencia T-361 de 2017, esa entidad no está atada a aquellas, pues puede apartarse de las propuestas justificando en el acto administrativo referido, las razones para ello.

De otra parte, puede vislumbrar esta Colegiatura que si bien el proyecto de acto administrativo reguló de forma exclusiva, tal y como lo dispone la Resolución 886 de 2018⁸⁵, medidas de sustitución relativas a la permanencia de las comunidades adscritas a la actividad agrícola en las zonas de páramo, no lo es menos que **omitió el establecimiento de dichas medidas a favor de los trabajadores mineros y en general de los usufructuarios directos e indirectos del páramo**, lo cual constituye un proceder discriminatorio injustificado, proscrito por el artículo 13 de la Carta Política y contrario a la regla jurídica impuesta por el numeral (x) de la subregla B, sentada por la sentencia T-361 de 2017.

Omisión que de igual forma valga señalar, iría en contravía de los nuevos parámetros que impone la Ley 1930 de 2018, para la gestión integral de páramos; norma que le impone al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como autoridad responsable en la delimitación de zonas de páramo, aplicar un concepto de enfoque diferencial entendido como que los habitantes de páramo que resulten afectados en las políticas de gestión de páramos “quedan en condiciones especiales de afectación e indefensión y que, por consiguiente, requieren de atención y tratamiento preferencial y prioritario por parte del Gobierno Nacional, para brindarles alternativas en el desarrollo del programa de reconversión y sustitución de sus actividades prohibidas”.

⁸⁵ “Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias”

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Es necesario resaltar que bajo la premisa de cumplimiento de la prohibición *ipso facto* de minería en las zonas de páramo que emitió la sentencia C-035 de 2016 y el artículo 5 de la Ley 1930 de 2018, **no se pueden desconocer** los derechos fundamentales de las poblaciones y grupos de interés⁸⁶, a obtener su sustento en aras de garantizarse condiciones de vida digna, valor supremo del Estado Social de Derecho en Colombia.

Como se subrayó en el marco jurídico de esta providencia, es obligación del Estado armonizar los principios de protección al medio ambiente y vida digna de los afectados con la delimitación de zonas de páramos y, en virtud de ello, en ejercicio del derecho a la participación ambiental, la autoridad ambiental nacional debe concertar con todos los grupos con interés en la delimitación de una zona particular de páramo, las medidas de sustitución **que garanticen la dignidad humana** de dichas poblaciones, como núcleo duro de los derechos que se estimen vulnerados.

⁸⁶ La inclusión del deber de las diferentes entidades que componen el estado de gestionar los recursos necesarios para la armonización del principio democrático y los mandatos constitucionales de respeto a las minorías fue contemplado por la Sentencia T-622 de 2016, al afirmar: "4.16. En cuanto al principio de prevalencia del interés general[62] se ha entendido, por regla general, que permite preferir la consecución de objetivos comunes -en el marco del principio de solidaridad- sobre intereses particulares, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho fundamental. En efecto, de manera reiterada la Corte ha señalado que este principio no implica per se que deban preferirse los intereses de la mayoría y el bienestar colectivo, o que en virtud del mismo, se privilegie la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, puesto que este último obra como límite del interés general cuando está vinculado a un derecho fundamental. En ese sentido debe entenderse que el respeto de los derechos fundamentales es un componente que también integra el complejo concepto de interés general[63].

Así las cosas, la Corte ha reiterado una interpretación de este principio según la cual es claro que la simple invocación del interés general o de la necesidad de asegurar la convivencia pacífica, el desarrollo económico o el orden público, no representa un argumento que justifique, por sí mismo, la limitación y restricción de uno o varios derechos fundamentales. En suma, se ha señalado que en el estudio de cada caso en concreto deben armonizarse y ponderarse los principios constitucionales en tensión para así resolver el asunto en cuestión.

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

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

(...) El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial." [66]

Además, cabe resaltar que en lo que atañe a los **planes de sustitución en materia agrícola**, no existe evidencia alguna en el plenario que indique que estos hayan surgido del consenso con las comunidades pertenecientes a tal gremio, tampoco con los representantes de los municipios que identifican como fuente principal de sus ingresos y el quehacer de sus comunidades en la actividad agropecuaria.

Ello permite concluir que, en el proyecto de acto administrativo de delimitación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desconoció **una vez más** el derecho de participación en materia ambiental que deriva del principio democrático que rige la Carta Política.

De tal suerte que, ante dicha omisión del Ministerio impugnante, la jueza de instancia estaba obligada, en virtud de la ley y el precedente jurisprudencial contenido en la sentencia T-361 de 2017, a emitir las órdenes dirigidas a superarla, como efectivamente lo hizo, al disponer que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible debía “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”

Conforme con lo expuesto, es necesario reiterar, de un lado, tal como se dejara establecido en la parte dogmática de esta providencia que el juez constitucional está llamado a aplicar el precedente jurisprudencial, en la medida que constituye la aplicación del conjunto de normas constitucionales y legales, valores y objetivos, incluida la interpretación jurisprudencial de los máximos órganos judiciales, la cual informa la totalidad del ordenamiento jurídico y materializa los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Y de otro, que precisamente, en atención a la aplicación de dicho precedente jurisprudencial, en este caso, de la sentencia T-361 de 2016, que fijó reglas sobre la delimitación de las zonas de páramos como en el presente asunto se examina, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como autoridad ambiental competente para adelantar dicha delimitación se le fijan tareas claras en dicha materia; particularmente el numeral (x) de las subreglas B imponen que “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)”. Resaltado fuera de texto.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Si bien es cierto en los términos del Decreto 3570 de 2011⁸⁷, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible le corresponde, entre otras funciones, “1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente” (...), “15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, realinderarán, sustraerán, integrarán o recategorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio” y “16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos”, entre las cuales no está expresamente la de implementar políticas laborales, no lo es menos que **en este asunto en particular**, la jurisprudencia constitucional, en interpretación de la normas relativas a la delimitación de páramos, el derecho fundamental a la participación en materia ambiental y a los alcances de las competencia de la autoridad ambiental en dicha materia, **le asignó no solo la creación de planes de compensación o reubicación laboral sino la materialización de una justicia distributiva** y en tal virtud, buscar “la compensación por la prohibición de actividades permitidas que eran fuente de sustento para una comunidad, empero se encuentran vedadas por afectar el ambiente”.

Agréguese a lo dicho que actualmente la Ley 1930 de 2018, en su artículo 10, le impone a ese Ministerio el establecimiento de directrices, en aras de que los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias de alto impacto y pequeños mineros tradicionales que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 previa definición y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar la conservación de los páramos y el suministro de servicios ecosistémicos.

De manera que el deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de cumplir con una función constitucionalmente asignada no le permite dejar de lado la

⁸⁷ 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.

garantía de satisfacción de los derechos de las minorías, constitucionalmente consagrados.

En virtud de lo expuesto, en aplicación de lo expuesto en los numerales 4.3 y 4.4 de esta sentencia, es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible aplicar todas y cada una de las reglas fijadas por el precedente constitucional sentado por la sentencia T-361 de 2017, además del marco legal y reglamentario que particularmente rige la materia.

*De todo lo expuesto, no puede perderse de vista que de conformidad con las reglas jurisprudenciales de la sentencia T-361 de 2017, el derecho fundamental a la participación en materia ambiental dentro del procedimiento de delimitación de páramos debe ser **previa, amplia, deliberativa, consciente, responsable y eficaz**, entiéndase en términos de amplios espacios deliberativos, informativos y productivos a favor de los afectados, como frente a estos en su derecho a que concurren en la creación de planes de compensación o reubicación laboral.*

El espíritu del derecho a la participación ambiental es la universalidad, así que no son de recibo los argumentos que buscan limitar las intervenciones ciudadanas de quien se estime directa o indirectamente afectado, enfocándola simplemente desde el agotamiento de un requisito formal de carácter meramente consultivo.

No sobra resaltar y reiterar en esta oportunidad que la Sala entiende como plenamente aplicable el precedente sentado por la ratio decidendi de la sentencia T-361 de 2017, máxime cuando no se observa causal alguna de las objetivamente establecidas para apartarse del carácter vinculante de dicha jurisprudencia. Una posición antinómica generaría un plano de desigualdad material ante situaciones materiales, en perjuicio de los principios de confianza legítima y seguridad jurídica.

Tampoco es de recibo el argumento atinente a la invocación del interés general sobre el particular para desconocer el derecho de los accionantes, pues conforme se explicó, el interés general como materialización del principio mayoritario no puede soterrar los derechos de unas minorías constitucionalmente protegidas; es precisamente esa la esencia del Estado Social de Derecho y de la jurisdicción constitucional en particular.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

Por último, valga aclarar que el derecho a la participación ambiental difiere sustancialmente de aquel conferido a las comunidades étnicas en aplicación del Convenio N° 169 de la OIT, según lo expuesto atrás en esta providencia.

Y que actualmente la garantía de **participación de la comunidad** en asuntos ambientales, contemplada en el artículo 79 de la Constitución Política, es uno de los principios que orienta la gestión de los páramos, en las voces del artículo 2 de la Ley 1930 de 2018, principio que, como se vio líneas atrás, fue catalogado como **fundamental** desde la pluricitada sentencia T-361 de 2017.

Por ende, dando respuesta al primer problema jurídico planteado, para la Sala el juez de tutela **sí** está facultado para ordenarle al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible a que organice espacios de participación y acoja los acuerdos a que en aquellos se llegue con miras a expedir el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, y en caso de no acogerlos, debe justificar la razón de su disidencia; igualmente, para que cree planes de compensación o reubicación laboral con la participación activa y eficaz de las comunidades afectadas con la expedición de tal acto, en virtud de las taxativas reglas del precedente jurisprudencial establecido en la sentencia T-361 de 2017.

En este orden de ideas, discurre la Sala que el fallo de primera instancia amerita ser confirmado, al considerar que el derecho a la participación ambiental debe cumplir con todas las especificidades normativas sentadas por la Sentencia T-361 de 2017, llamada a aplicarse al presente asunto como precedente judicial.

No obstante, dada la complejidad del asunto, se deberá continuar con el análisis de la situación particular, dada la necesidad de emitir órdenes de oficio y de carácter estructural, según ya ha sido descrito up supra.

Pues bien, llama la atención de la Sala el documento obrante en los folios 316 y 317 cuaderno 1, proveniente del Ministerio de Minas y Energía, que detalla el impacto social de la delimitación del Páramo de Pisba. Sobre el particular, señaló:

“Para Boyacá la delimitación del Páramo de Pisba genera un impacto de características particularmente lesivas en una amplia franja poblacional de las provincias de Norte, Valderrama y Sugamuxi, las cuales han derivado su sustento y estabilidad en dos importantes actividades productivas: la agropecuaria y la minera, las cuales son complementarias y de las que deriva su estabilidad socioeconómica en un alto porcentaje. En estas provincias y particularmente en algunos municipios como Socha, Socotá,

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

Jericó, Chita, Tasco, Gámeza y Mongua, más de 7000 familias dependen directamente de estas actividades productivas establecidas desde mucho tiempo atrás.

De acuerdo con lo anterior, el municipio de Gámeza estaría condenado a desaparecer del entorno socioeconómico, pues un 75% de su territorio está comprendido en el área de influencia del Páramo de Pisba y la totalidad de sus ingresos depende de los sectores minero y agropecuario.

Caso muy parecido sucede con Socotá y en una porción también representativa con Socha, Tasco, Chita, Jericó, y Mongua, este último municipio que además resulta afectado en más del 80% por la delimitación de otros complejos de páramos, es así que esta propuesta de delimitación terminaría impactando negativamente 55 veredas que derivan su sustento de actividades mineras”

La citada misiva termina concluyendo, luego de exponer argumentos adicionales:

“Por las anteriores consideraciones, solicito se analice la posibilidad de realizar la delimitación a escala 1:25000 con base en estudios más rigurosos, con el fin de dimensionar, de mejor manera, las reales afectaciones sobre los municipios implicados y así encontrar alternativas que minimicen los impactos socio económicos sobre una zona que depende mayoritariamente de las actividades mineras

Igualmente, en aras de garantizar la socialización y participación de las comunidades involucradas en esta delimitación, recomendamos realizar las mismas acciones que están adelantándose por parte de ese Ministerio para la delimitación del Páramo de Santurbán ordenadas por la Honorable Corte Constitucional” (en referencia a la Sentencia T-361 de 2017).

Conforme es visto a folios 674 a 676 del cuaderno 1, CORPOBOYACA, presentó el estudio socioeconómico del Páramo de Pisba ETESA; de dicho documento se extrae lo siguiente:

“Desde el punto de vista ambiental el complejo de Páramo de Pisba regula el agua para dos de las principales cuencas del país: Magdalena y Orinoco, y donde nacen ríos y quebradas que tributan para las cuencas del río Chicamocha, Pauto, Casanare y Cravo sur. Estas cuencas proporcionan agua para 118 municipios en 3 departamentos: Boyacá, Casanare y Arauca. En el páramo habita un gran número de especies de flora, aves, anfibios y mamíferos como el oso de anteojos y ha sido identificado como parte del corredor biológico Tota-Pisba-Cocuy que es fundamental para el equilibrio de los ecosistemas y mantenimiento de las diversas especies presentes en el territorio y de la vida de las personas
(...)

Dentro de los principales resultados del estudio se identificó que habitan en promedio 6.403 personas y 2.042 hogares para los 7 municipios dentro de la línea de referencia de páramo escala 1:1100.000 del IAVH, siendo el Municipio de Tasco el que presenta mayor población (1.504). Así mismo se identificó que existen veredas y centros poblados totalmente al interior del complejo de páramo, por ejemplo, la vereda Moral (Chita) Chilcal (Jericó), Calle Arriba (Tasco). Los cuales se distribuyen en 9371 predios y un

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

promedio de 4000 viviendas (400 temporales, 1560 desocupadas y 1991 habitadas)

Para los equipamientos se identificó que existen diversas infraestructuras al interior del complejo dentro de las que se encuentran 13 escuelas, 9 instituciones educativas de nivel secundario, 136 concesiones de agua para acueductos veredales, 3 iglesias, 10 salones comunales y 524 km de vías.

En cuanto a la producción agrícola se presentan cultivos transitorios, anuales y permanentes, bajo agricultura tradicional semi- mecanizada con utilización de arado y rotación de cultivos. Actualmente la actividad agrícola no es rentable para los productores y cumple funciones principalmente de subsistencia y autoconsumo. En el ámbito pecuario se identifica ganadería extensiva, con especies menores (pollos, ganado ovino y caprino) y ganado bovino pero a pesar de las actividades productivas en el páramo se identificó que el 60% del complejo Pisba se encuentra en estado de conservación

Los territorios presentes en el complejo Páramo de Pisba se caracterizan por ser en su mayoría microfundios (menor a 3 ha) y minifundios (3 a 10 ha), los cuales están concentrados principalmente cerca a las cabeceras municipales, y en las partes más altas del páramo se encuentran predios medianos y grandes

Pisba es el complejo de páramo que presenta actividad minera a su interior, la cual ha sido desarrollada de manera continuada por varios años debido a que este territorio es una zona con fuentes minerales de gran calidad y valor comercial. La actividad que predomina es la explotación de carbón y se identifica un total de 90 títulos mineros, 45 licencias ambientales y 3.964 solicitudes de explotación al interior del complejo de páramo. (...)

Teniendo en cuenta todo lo anterior, CORPOBOYACA, como principal entidad encargada de velar por el cumplimiento de la norma y principal administrador de los recursos naturales de los complejos de páramo y especialmente Pisba, ve con preocupación que los lineamientos del estado frente a la conservación de este ecosistema estratégico, las restricciones de las actividades agropecuarias y mineras de la elevada población que habita los páramos el uso, tenencia y ocupación de la tierra, la poca claridad frente al acceso a préstamos bancarios para los campesinos, acciones de saneamiento predial en zonas de páramo, la falta de alternativas económicas, reales para las comunidades, los criterios de transicionalidad, reconversión y sustitución productiva para las comunidades que usufructúan desde hace muchos años los páramos no son claras”

Conforme se evidencia, el impacto de la delimitación del Páramo de Pisba no es menor, sin embargo su protección como sujeto de derechos constitucionalmente amparados, así como los derechos de las comunidades que aprovechan los beneficios del recurso hídrico que este ecosistema genera, es axiológicamente superior en el contexto de los fines de nuestro Estado en el marco de las disposiciones del bloque de constitucionalidad, en tanto, tiene estrecha relación con la pervivencia de la naturaleza y de la humanidad como especie. No es un problema constitucional menor, pues su planteamiento subvierte las concepciones modernas

del término desarrollo, como un concepto que trasciende la concepción de la mera estabilidad económica hacia un plano ontológico.

La solución al tenor de la jurisprudencia constitucional que se ha traído a colación, en desarrollo del sustento normativo, es la democratización del proceso de delimitación del Páramo de Pisba, a través de la efectividad del proceso de participación ambiental, en el cual se pueden presentar criterios científicos que determinen un área de protección diferente a aquella presentada por el instituto de investigación de recursos biológicos Alexander von Humboldt, siempre y cuando estos sean más benéficos para el ecosistema de páramo, a efectos que sea considerado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme lo establece el numeral (iii) de la subregla A sentada por la Sentencia T-361 de 2017.

Y así lo contempló también el parágrafo primero del artículo 4 de la Ley 1930 de 2018 en cuanto dispuso que “en caso que ese ente ministerial se aparte del área de referencia establecida por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo”

Ahora bien, la constitucionalidad de la medida, esto es, el cumplimiento del deber de delimitar el páramo a efectos de establecer el alcance de su protección debe procurar la proporcionalidad entre el mayor beneficio de esta respecto a la menor restricción de los derechos de las comunidades parameras. A juicio de esta Sala, tal propósito se puede alcanzar a través de la aplicación en estricto rigor de la regla (X) de la subregla B, contenida en la Sentencia T-361 de 2017, esto es:

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).*

Se plantea entonces la necesidad de establecer planes de compensación o reubicación laboral, según el caso, que deben ser fruto de la concertación democrática, a través de los representantes de los distintos grupos de interés y luego de un proceso en el que es esencial la garantía al acceso a la información a favor de las comunidades, en los que no basta poner en conocimiento los respectivos proyectos gubernamentales a través de medios tecnológicos sino que es necesario garantizar que el grupo poblacional procure el asesoramiento idóneo respecto al alcance de las medidas, según las reglas de la sentencia T-361 de 2017.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Si bien dichos planes deben ser concertados, se reitera, deben procurar el mayor grado de satisfacción de los derechos ambientales protegidos a costa del menor grado de afectación de aquellos inherentes a la población paramera, además, deberá respetar unos parámetros mínimos definidos por la Corte Constitucional y por esta sentencia, según disposición contenida en el texto *ibídem*⁸⁸, conforme a continuación se describe:

“Como se advirtió en la parte motiva de esta providencia, las personas que sufren las consecuencias de las prohibiciones de actividades que presionan el ambiente, empero que son fuente de su sustento, tienen derecho a una compensación. Esas medidas pueden ser, a manera de enunciación, las siguientes[404]⁸⁹: (i) el diseño de programas de reubicación laboral; (ii) la creación de planes de formación para que las personas afectadas con la proscripción puedan desempeñarse en otra actividad económica; y (iii) el acceso a créditos blandos y a insumos productivos.

En el caso de las actividades en páramos, las personas perturbadas con la protección ambiental cuentan con una visión de territorialidad que marca sus comportamientos y forma de apropiación productiva. El Estado pretende modificar tales elementos. La eficacia y sustentabilidad de la gestión de esos ecosistemas depende de la participación de los afectados, y de asumir un enfoque de derechos sociales y ambientales. Ello implica la preservación del entorno y la sustitución real de las actividades que garantiza la satisfacción de necesidades básicas de esos individuos. Un paso inicial son las modificaciones de prácticas productivas.

De conformidad con los elementos esenciales del principio a la participación ambiental (Supra 13.5), se reconoce que los pequeños agricultores, ganaderos o mineros podrán solicitar el acompañamiento de los centros de educación superior o de las organizaciones sociales para construir una posición informada, instituciones que podrán intervenir en los espacios de participación. Lo propio podrá hacer los movimientos de la sociedad civil ambientalistas o comunidad que pretende salvaguardar el ecosistema de páramo. Lo anterior, en razón de que existen múltiples actores en el proceso de delimitación del Páramo de Santurbán, escenario que podría generar inequidades en la emisión y calidad de las opiniones, debido a las disímiles capacidades técnicas, económicas y jurídicas de los participantes.”

⁸⁸ T-361/17. Las diferentes Salas de Revisión han manifestado que el derecho a la participación ambiental comprende: i) la convocatoria pública de los posibles afectados; ii) la identificación de las personas perturbadas por medio de censos completos así como amplios; iii) el suministro de información adecuada sobre la decisión o ejecución del proyecto; y iv) la concertación razonada sobre el objeto de debate en la planificación y ejecución del proyecto, así como en la evaluación de impactos y la fijación de compensaciones. En ese contexto, este juez colegiado ha proferido diversos remedios judiciales que tienen la finalidad de garantizar los contenidos del derecho de la participación ambiental, medidas de carácter procedimental (fijación de plazo del diálogo o convocatoria) o sustantivo (establecimiento de un temario mínimo de debate, principios materiales para la discusión como buena fe o eficacia de las opiniones, garantía del derecho a la información, pago de asesorías a colectividades, y condiciones a los censos así como convocatorias).

⁸⁹ Sentencia T-665 de 2015

Por su parte, estima este Tribunal que, en procura de la máxima optimización de la satisfacción de los derechos fundamentales, sobre todo lo concerniente a la igualdad, la libertad y la dignidad humana, se deberán asumir las siguientes medidas como standard mínimo de concertación:

1. Al tratarse de derechos derivados del *ius cogens*⁹⁰, la concertación no puede conducir a la renuncia de derechos, ni por el páramo como sujeto de derechos ni por cuenta de los pobladores en cuanto a recibir una compensación y/o reubicación que procure la satisfacción cabal del principio de dignidad humana.
2. Se encuentra prohibido cualquier tipo de discriminación derivada del tipo de actividad que realiza la persona en el área que va a ser delimitada como páramo, es decir, se debe dar cumplimiento a la orden de compensación sin importar que se trate de actividad agrícola, minera o de cualquier otra índole. Para tal efecto el criterio determinante debe ser el respeto del principio de dignidad humana y la satisfacción de los derechos humanos de las comunidades.
3. Se debe priorizar en los planes de compensación a los sujetos reconocidos como beneficiarios de una especial protección constitucional; como es el caso de las mujeres bajo el reconocimiento de ser un grupo poblacional tradicionalmente discriminado según lo reconoce la convención CEDAW⁹¹.
4. Las concertaciones deben ser lo más inclusivas posible, en tal caso, deberán realizarse como mínimo con la intervención de la totalidad de entes territoriales cuyo territorio se encuentre al interior del páramo de Pisba; con los representantes de los titulares mineros, incluyendo los mineros tradicionales si los hubiere; con los trabajadores mineros, por si o a través de sus representantes, esto es, las organizaciones sindicales si las hubiere; con los agricultores; por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su doble condición de entidad encargada de la delimitación y de representante del páramo.

⁹⁰ Sentencia C-225 de 1995 Corte Constitucional: "...Ahora bien, al tenor del artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por norma *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional general "una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Por ello, según este mismo artículo de la Convención de Viena, todo tratado que contradiga esos principios es nulo frente al derecho internacional. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si éstos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la imperatividad de esta normatividad no deriva del consentimiento de los Estados sino de su carácter consuetudinario."

⁹¹ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

Al tratarse de un derecho fundamental del Páramo de Pisba como sujeto autónomo de derechos, debe entenderse que estos son auto ejecutivos y de aplicación, susceptibles de su protección a través de la acción de tutela. En tal contexto, la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo no debe atar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en su doble rol (como autoridad encargada de delimitar las áreas de páramo y como representante de dicho ecosistema), sino que debe proceder según sus deberes constitucionalmente asignados con el propósito de velar por la satisfacción de los derechos humanos y la supremacía de la carta.

Ahora bien, respecto al segundo argumento de apelación, relativo a la existencia de cosa juzgada frente a la sentencia emitida por la Sala de Decisión N° 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, en sede de una acción popular, en la cual se ordenó en primera instancia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, proceder a la delimitación del Páramo de Pisba, la Sala considera que no está llamado a prosperar por las razones que se exponen enseguida.

A folios 722 y 723, se ese Ministerio refiere a los alcances del fallo emitido por esta Corporación en el contexto de la acción popular radicada bajo el número 150012333000201400223-00. Dicha sentencia fue proferida el 21 de marzo de 2017 y, entre otras declaraciones y órdenes que emitió, están⁹²:

“(…)

SEXTO-. DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el municipio de Socha son responsables por omisión de los derechos colectivos invocados al ambiente sano y desarrollo sostenible invocados en la demanda, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

SÉPTIMO. - ORDENAR el cese inmediato de las actividades de explotación minera adelantadas por la empresa Carbones Andinos Ltda., en la mina Santa Inés ubicada en el sector El Alizal – Vereda El Mortiño del municipio de Socha, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo que delimite de manera definitiva el Páramo de Pisba.

OCTAVO-. ORDENAR al Ministerio de ambiente y Desarrollo Sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como referencia la delimitación cartográfica a escala 1:25.000 que expida el Instituto Alexander Von Humboldt de conformidad con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.

⁹² Revisada la relatoria de la Corporación y el sistema de consulta de procesos de la Rama Judicial. El proceso ya se encuentra en este Tribunal desde el 6 de junio del presente año.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

*Así mismo, deberá realizar las gestiones que se encuentren a su cargo para lograr que el Instituto Alexander Von Humboldt expida de manera pronta la delimitación cartográfica del Páramo de Pisba a la escala 1:25.000 establecida en la Ley 1753 de 2015 (artículo 173). Para ello deberá allegar un informe mensual de los avances que realice el Instituto, el primero de ellos se deberá aportar dentro de un (1) mes siguiente a la notificación de la presente providencia.
(...)*

Dicho fallo fue objeto de apelación ante el Consejo de Estado, corporación que en fallo del 19 de diciembre de 2018⁹³, modificó la sentencia impugnada⁹⁴, en los siguientes términos:

(...)

QUINTO. DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional Minera y el municipio de Socha son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

(...)

NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van 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 referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.

DECIMO: ORDENAR, en el término previsto en el ordinal noveno, la realización de mesas de trabajo con la presencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba, las cuales tendrán a su cargo coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las autoridades durante el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba.

⁹³ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia del 19 de diciembre de 2018. radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02.

⁹⁴

<https://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprocesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=BiLiRNnJgSUTjhwvtvgeCi1Rq9zc%3d>

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

DECIMO PRIMERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, liderar el proceso de adopción del Plan de Manejo del Páramo de Pisba, en colaboración con las autoridades ambientales y territoriales competentes. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

DECIMO SEGUNDO: ORDENAR, en el término previsto en el ordinal décimo primero, la realización de mesas de trabajo con la presencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y los municipios que se encuentren dentro del área de influencia, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para la formulación y adopción, desde un enfoque participativo, del Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Pisba⁹⁵. ” (Subrayado fuera de texto)

Al examinar los elementos constitutivos de cosa juzgada según se examinó up supra, entre esa acción popular y la presente acción popular, se advierten las siguientes particularidades:

	Esta acción de tutela		Acción popular 150012333000201400223-00.	
Partes	Demandantes:	Demandado:	Demandante	Demandado
	Trabajadores de la empresa minera BULK TRADING SUR AMERICA LTDA.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, CORPOBOYACÁ, CORPORINOQUIA, Departamento de Boyacá, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von	Defensoría del Pueblo de Boyacá	CORPOBOYACÁ, Agencia Nacional de Minería, Alcaldía de Socha Y Carbones Andinos LTDA. Vinculado Ministerio del Medio Ambiente y otros

95 http://servicios.consejodeestado.gov.co/testmaster/mue_actua.asp?mindice=150012333000201400223
02 En la consulta de actuaciones procesales del proceso se advierte una anotación del 23 de mayo de 2019, en la que se anotó: “EN PROVIDENCIA DEL 25/04/2019 SE RESUELVE: PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la solicitud elevada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contenida en los numerales 1, 2 y parcialmente 3 de la petición de aclaración de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO: ACLARAR el ordinal noveno de la sentencia de 19 de diciembre de 2018, proferida, en segunda instancia, por la Sección Primera del Consejo de Estado, en el sentido de precisar que la frase: desde un enfoque participativo, debe interpretarse al tenor de lo previsto en el acápite 15, del capítulo denominado la participación en el procedimiento de delimitación de páramos, contenido en la ratio decidendi de la sentencia T-361 de 2017, así como en lo previsto sobre el particular en la Ley 1930 de 2018 y en sus normas reglamentarias. TERCERO: En firme esta providencia. REMÍTASE el expediente al Tribunal de origen”.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

		Humboldt y Parques Nacionales Naturales y otras entidades vinculadas oficiosamente.		
Objeto	Protección del derecho fundamental a las participación en temas ambientales consagrado en el artículo 79 de la Constitución Política		Protección de los derechos colectivos objeto de proteger el derecho colectivo al medio ambiente y desarrollo sostenible de los habitantes del municipio de Socha y se suspenda un título minero ubicado en dicho municipio, en la vereda el Mortiño – Sector Alizal otorgado a la empresa Carbones Andinos Ltda.	
Causa	A los actores no se les permitió participar en el proceso de expedición del proyecto de acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba		Las entidades demandadas han vulnerado los derechos colectivos al ambiente sano y al desarrollo sostenible, pues, las actividades mineras de la empresa Carbones Andinos se están ejecutando sobre dos nacimientos de agua que se ven contaminados y cuyo flujo finaliza en la quebrada El Tirque de la cual se abastece la comunidad del municipio. Así mismo, indica que se están afectando las especies nativas del Parque Nacional Natural de Pisba	

En este orden de ideas, la Sala precisa, en primer lugar, que actualmente acorde con la información que reposa en el plenario como en el sistema de información judicial de la Rama Judicial y de la página del Consejo de Estado, la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por este Tribunal dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos radicado 150012333000201400223-00, ya se encuentra ejecutoriada.

Hecha la anterior precisión, la Corporación encuentra en segundo lugar que si bien en el presente asunto como en aquel proceso de acción popular, se emitió sentencia en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades del orden nacional y territorial, no existe identidad de causa y objeto. Ello porque, como lo ha señalado la jurisprudencia, en materia de acciones populares, ella puede ser

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

ejercida por cualquier ciudadano, mientras la acción de tutela exige una legitimación concreta y específica.

Así entonces, existe divergencia en el objeto de los procesos: en éste, la protección del derecho fundamental de participación en materia ambiental de los actores, mientras que, en el medio de control popular, la protección de los derechos colectivos al medio ambiente y desarrollo sostenible de los habitantes del municipio de Socha; y, en cuanto hace a la causa, la que dio origen a la presente acción fue la exclusión en la participación de los actores en el proceso de delimitación del Páramo de Pisba y, en aquélla, acción popular, se buscaba la protección de los citados derechos colectivos, dado que las actividades mineras de la empresa Carbones Andinos afectaban dos nacimientos de agua de la cual se abastece la comunidad de aquel municipio y afectan especies nativas del Parque Nacional Natural de Pisba.

*Aunado a lo anterior, debe decirse que se trata de dos acciones de raigambre constitucional con diversos objetivos; que esta sentencia de segunda instancia implica una decisión definitiva en torno a la protección del citado derecho fundamental de los actores, sin perjuicio de la revisión que va a surtir por parte de la Corte Constitucional⁹⁶, además, se proferirá con efectos *inter-comunis*, como se explicará más adelante y cabe decir que la decisión aquí tomada en nada riñe o se constituye en una “contraorden”, como lo sostiene el ministerio impugnante, frente a la decisión que fuera expedida en vía de acción popular.*

Al contrario, estima la Sala que la complementa en orden a lograr lo que allí se pretende como lo es la delimitación del Páramo de Pisba dentro de un proceso deliberativo bajo las reglas establecidas en el precedente jurisprudencial establecido en la sentencia T-361 de 2017, no solo en favor de los accionantes sino de todos los afectados con ello.

Adicionalmente, hay que resaltar que la precitada sentencia de tutela es un precedente constitucional de obligatorio acatamiento, relativo al cumplimiento de las reglas que desarrollan el derecho fundamental a la participación ciudadana lo cual hace parte de “las gestiones necesarias y pertinentes para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba”. Desde esta perspectiva lo que plantea esta sentencia dentro del procedimiento de delimitación es que ella sea efectiva de

⁹⁶ Así lo dispuso esa Corporación en el auto que declaró la nulidad procesal en el presente asunto (fl. 1413 cuaderno 10)

vista al ecosistema paramuno objeto del sub judice como un objetivo fundamental pero acorde con el respeto del debido proceso.

*De otra parte, la orden de esta sentencia es, sustancialmente, la de permitir el **ejercicio del derecho de participación ambiental de los actores y de todos los afectados con el proceso administrativo de delimitación del Páramo de Pisba**, en conclusión, la delimitación ordenada en la acción popular y las medidas tomadas en esta sentencia **resultan complementarias**, aclarándose que la orden dada en el literal d del fallo impugnado en cuanto a que “hasta que no se lleve a cabo todo lo anterior [etapas deliberativas], se abstenga de emitir el acto administrativo definitivo de delimitación del Páramo de Pisba”, impone una **condición** que garantiza el respeto a ese derecho fundamental a efectos de lograr la delimitación del Páramo de Pisba, que en últimas es lo que busca uno u otra acción constitucional.*

Finalmente, debe decirse que la orden dada en el ordinal noveno del artículo primero de la sentencia expedida en segunda instancia por el Consejo de Estado, en la acción popular referida, comienza a contabilizarse desde la notificación de esa providencia, y afectarían la situación concreta de Carbones Andinos Limitada pero que, siendo uno de los involucrados en la afectación del Páramo de Pisba, en todo caso, se vería incluido en las decisiones que surgen de esta acción.

Así las cosas, no encuentra esta Sala razón alguna para considerar que la situación que acá se examina quede obstaculizada por la mencionada decisión tomada en la sentencia proferida por este Tribunal, en vía de acción popular, el 21 de marzo de 2017, modificada por el Consejo de Estado en fallo del 19 de diciembre de 2018.

Por ende, y dando respuesta al segundo problema jurídico planteado, el fallo impugnado no representa un desconocimiento al fenómeno de cosa juzgada, configurado, en criterio del ministerio impugnante, en la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por este Tribunal dentro de la Acción Popular radicada bajo el No. 15001-23-33-000-2014-00223-00, en la cual ordenó al aludido Ministerio proferir el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, dentro de términos y plazos perentorios, y con la cual no se satisfacen las pretensiones esbozadas en la presente acción de tutela.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

(ii) Planteamiento de las órdenes en particular

La Sala, en uso de sus potestades inquisitivas en sede de esta acción constitucional considera necesario ampliar el término para cumplir la sentencia impugnada, pues, en aplicación del principio de igualdad no media razón válida alguna para imprimir un trámite diferenciado en el sub judice, respecto de los dictados del precedente jurisprudencial T-361 de 2017, que motiva el asunto a consideración.

Conforme lo expuesto, se determinará ampliar el plazo para cumplir cabalmente las órdenes, dada la complejidad que, se reconoce, involucra el asunto y bajo el supuesto que es inherente al derecho a la participación ambiental que las comunidades cuenten con el tiempo suficiente para informarse respecto a los asuntos a concertar.

La anterior determinación no exime al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de presentar un cronograma ante el despacho de primera instancia en el cual se indique de forma expresa y perentoria, las fechas exactas durante las cuales se han de cumplir todas y cada una de las reglas sentadas por la sentencia T-361 de 2017, con miras a la satisfacción del derecho a la participación ambiental y al debido proceso, tal como lo señaló la jueza a -quo. Para presentar dicho cronograma se otorga el término de 15 días contados a partir de la notificación de esta sentencia.

De acuerdo a lo hasta acá revelado, se evidencia que la presente instancia ha de emitir órdenes complementarias y estructurales que sobrepasan el petitum de la demanda y el objeto de la apelación, por tanto, se hará un breve recuento de las facultades del juez de tutela en segunda instancia.

Al respecto ha dicho la honorable Corte Constitucional en Sentencia SU-195 de 2012:

“En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición sui generis de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos

fundamentales. En ese orden de ideas, el juez de tutela está habilitado para fallar extra o ultra petita cuando así lo requiera la vigencia de los derechos fundamentales. La naturaleza especialísima de la acción de tutela “permite su distinción respecto de las demás acciones legales, autorizando al juez asumir un papel activo en el análisis del caso bajo su conocimiento, en aras de la eficaz protección de los derechos fundamentales”.

Así, resulta claro que, en materia de tutela, el Juez asume un rol activo en la defensa de los derechos humanos que través de dicho mecanismo constitucional son enjuiciables.

Respecto a los puntos objeto de apelación y en tratándose de apelante único, en cabal referencia a los principios de no reformatio in pejus y consonancia, ésta Corporación ha sostenido que por las mismas razones no son aplicables en materia del conocimiento de una acción de tutela, como efectivamente lo dispuso la Sentencia emitida por la Sala de decisión número 1 del Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro del proceso 150002331000 **2006 03173 00**:

“Lo anterior, sin que pueda llegar a considerarse que por ser la demandada apelante único, la situación no puede hacerse más gravosa pues en materia de tutela el juez de segunda instancia no está atado al principio de la no reformatio in pejus, así lo han señalado tanto el Consejo de Estado como la Corte Constitucional. Al efecto, se encuentra la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejera Ponente Doctora MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ, el 12 de diciembre de dos mil uno (2001), expediente AC-1497, en la que se expuso:

“...Sobre esa última conclusión, la Sala advierte que si bien la persona que impugnó fue la demandada (Universidad del Tolima) con la decisión que se adoptará no se vulnera el principio constitucional de “non reformatio in pejus” por su no aplicación en acciones constitucionales, entre ellas la de tutela por tener como objeto la protección de derechos fundamentales constitucionales o por conexión con éstos. La Sala ha estudiado tal punto en oportunidad anterior; así en sentencias proferidas los días 15 de marzo, expediente AP 0059 y el 23 de agosto siguiente de 2001, expediente AC 0973, dijo:

“Si bien es cierto que las reglas procedimentales de la acción de tutela⁹⁷ y las populares⁹⁸, se rigen en lo no regulado por el Código de Procedimiento Civil, estas acciones gozan también de formalidades y principios especiales que difieren con cualquier otro proceso judicial.

⁹⁷ Decreto 306 de 1992.

⁹⁸ Ley 472 de 1998.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

En efecto, los términos, fases procesales y demás procedimientos difieren de las reglas de un proceso judicial común, ampliando las facultades del juez de primera y segunda instancia. La impulsión oficiosa del proceso que imponen estas acciones al juez es per-se un reconocimiento a la especialidad de estas acciones protectoras de derechos consagradas en nuestro ordenamiento, esta facultad está expresamente estatuida en el artículo 5 de la ley 472 de 1998 y en el decreto 2591 de 1991. A su vez, las normas para estas acciones destacan de manera expresa la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal⁹⁹, posición que ha sido compartida por esta Sala¹⁰⁰. Tales facultades se otorgan en razón a la calidad de derechos que se pretenden proteger e incluso se ha admitido que el juez de segunda instancia en la tutela pueda reformar la sentencia impugnada por el demandado haciendo más gravosa su carga y consagrando excepciones a la Reformatio in Pejus¹⁰¹ consagrada en el artículo 31 de la Carta Magna.

Claro está que tales facultades tienen límites y los poderes del juez no podrán ser omnímodos^{102 103}. Tal facultad es especial únicamente por la protección a los derechos que están en juego en estas acciones, según lo expresado en esta sentencia “ (¹⁰⁴). Negrilla de la Sala -

Y en este mismo sentido precisó la Corte Constitucional:

“...Las decisiones de los jueces de tutela respecto de las impugnaciones de los fallos de primera instancia, no están sujetas al principio de la no reformatio in pejus. En consecuencia, el campo de estudio de la impugnación

⁹⁹ Artículo 17 de la ley 472 de 1998 y artículo 3 del decreto 2591 de 1991.

¹⁰⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Exp. AP- 0033 de mayo 11 de 2000, Consejera Ponente: María Elena Giraldo.

¹⁰¹ “Tiene claro la Corte que el juez de segundo grado goza de una gran amplitud para decidir sobre el contenido de la impugnación, como lo establece el artículo 32 del aludido Decreto. Le es posible, por ello, de oficio o a petición de parte, solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y, desde el punto de vista material, con miras a la mejor protección de los derechos fundamentales violados o en peligro, puede ir más allá en la adopción de medidas o en la impartición de órdenes relativas al mismo. Tanto es así que goza de competencia para conocer una tutela que había sido negada, o a la inversa”. Corte Constitucional. Sentencia T- 400 de 22 de agosto de 1996. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández. En este mismo sentido: Sentencia SU-327 de 1995 entre otras.

¹⁰² “Pero resulta que los recursos son mecanismos tendentes a eliminar errores, pero errores que el juez de segunda instancia pueda jurídicamente enmendar”. Corte Constitucional. Sentencia SU- 327 de 1995 de julio 27 de 1995 Magistrado ponente: Carlos Gaviria, citada anteriormente.

¹⁰³ “Ahora bien, el fallo de primera instancia puede ser impugnado por cualquiera de los sujetos a los que se refiere el artículo 31 del Decreto 2591, siendo evidente que el superior adquiere competencia para confirmar, revocar, aclarar, adicionar o modificar lo dispuesto por el inferior, y que le es posible, inclusive en el caso de la confirmación de lo resuelto, adoptar su providencia con base en consideraciones y motivos diferentes y hasta contrarios a los expuestos en primera instancia” Corte Constitucional. Sentencia T- 400 de 1996, citada anteriormente.

¹⁰⁴ Sección Tercera. AP 0059. Actor Claudia Nelly Satoque.

por el ad quem, como quiera que abarca todo el derecho, es de una amplitud que no sólo favorece al apelante único, sino a todas las partes... ”¹⁰⁵

Criterio reiterado en la sentencia T-1005 de 1999, en la que se precisó:

*“...Es importante recordar que el principio de **no reformatio in pejus** en materia de tutela no es aplicable -salvo lo ya expuesto por esta Corte en relación con condenas que no recaen directamente sobre el tema de los derechos fundamentales en juego-, precisamente en consideración a los valores, principios y preceptos que son prevalentes y constituyen objeto primordial de esta clase de procesos. Es así como los jueces de segunda instancia y el juez de revisión tienen plena competencia para variar el fallo sometido a su análisis si estiman que contraviene las disposiciones constitucionales o que están afectados o consagrados derechos fundamentales que no fueron objeto de aquél pero que, a la luz de la Carta Política, es imperativo tutelar...”*

De manera que no solo los argumentos de la impugnadora han quedado desvirtuados sino que es pertinente, atendiendo a la naturaleza de los derechos, extender la protección que el Juez de tutela brindó a los mismos, como mecanismo transitorio, pues en este caso se advierte su urgente protección.”

Para concluir, la estructura y naturaleza de la acción de tutela permite al Juez Constitucional la emisión de fallos que no sean consonantes con las pretensiones de las partes en sus solicitudes, toda vez, que la protección de los derechos enjuiciables a través de dicho mecanismo constitucional es un interés de la humanidad misma y particularmente de la sociedad constitucional. La emisión de fallos extra y ultra petita se encuentra plenamente justificada bajo la premisa de la protección de los derechos humanos, esto como, inclusive, un imperativo categórico moral, en tanto seres racionales.

Los efectos de esta sentencia serán inter comunis y se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad.

Si bien, por disposición expresa del artículo 48 numeral 2 de la Ley 270 de 1996 y bajo la teoría expuesta respecto al precedente constitucional derivado de acciones de tutela, el decisorio de dichos fallos tiene efectos inter partes, no es menos cierto que, en específicas condiciones determinadas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional se puede dar a tales providencias efectos inter comunis, bajo el

¹⁰⁵ Sentencia T-099 de 1994, Magistrado Ponente Doctor Jorge Arango Mejía.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

presupuesto de evitar la vulneración de garantías fundamentales a quienes bajo presupuestos idénticos no acudan al uso del mecanismo constitucional.

Al respecto dijo la Corte Constitucional en Sentencia T-622 de 2017:

“Sobre el particular, en la sentencia SU-1023 de 2001, se señaló que existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del demandante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.

Desde esa óptica, los efectos inter comunis pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aún cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales.”

Recapitulando la Sala dirá que en materia de delimitación de un área determinada como zona de páramo, las órdenes que el juez de tutela debe emitir al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, entidad legalmente encargada para ello, en aras de proteger el derecho fundamental a la participación en materia ambiental debe enmarcarse dentro del precedente judicial contenido en la sentencia T-361 de 2017 a fin de salvaguardarlo plenamente y debe abarcar a las personas afectadas con la expedición del acto administrativo de delimitación de dichas zona, como en este caso, el Páramo de Pisba.

4.9. Cuestiones Finales. La Sala no tendrá en cuenta el escrito visible a folios 1979 a 1984, presentado ante este Tribunal por la apoderada de los demandantes, en

tanto que resulta improcedente dadas las etapas procesales a surtirse en esta acción constitucional de cara a lo regulado en el Decreto 2591 de 1991. Y ciertamente, lo que constituye en parte es una reiteración a la impugnación que le fuera rechazada por extemporánea (fls. 1930-1933).

Y accederá a la petición de copias presentada por Marjorie González, quien manifiesta que las requiere con fines académicos, particularmente para adelantar su maestría en la Universidad Ruhr Bochum de Alemania. Lo anterior, atendiendo el contenido del artículo 114 del CGP¹⁰⁶ y en consideración a que no existe reserva en el trámite de la presente acción pública. En consecuencia, por Secretaría remítase copia escaneada del escrito de la acción de tutela (fls. 1-10 Cuad. 1), del auto de la Corte Constitucional en el que se declara la nulidad de lo actuado (fl. 1413 cuad. 10) y del presente fallo, a la dirección de correo electrónico precisado por la solicitante a folio 1988.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

Primero. *Confirmar la sentencia proferida el 27 de agosto de 2019, por el Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Duitama, en la acción de tutela iniciada por 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*

¹⁰⁶ “Salvo que exista reserva, del expediente se podrá solicitar y obtener la expedición y entrega de copias, con observancia de las reglas siguientes:

- 1. A petición verbal el secretario expedirá copias sin necesidad de auto que las autorice.*
- 2. Las copias de las providencias que se pretendan utilizar como título ejecutivo requerirán constancia de su ejecutoria.*
- 3. Las copias que expida el secretario se autenticarán cuando lo exija la ley o lo pida el interesado.*
- 4. Siempre que sea necesario reproducir todo o parte del expediente para el trámite de un recurso o de cualquiera otra actuación, se utilizarán los medios técnicos disponibles. Si careciere de ellos, será de cargo de la parte interesada pagar el valor de la reproducción dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ordene, so pena de que se declare desierto el recurso o terminada la respectiva actuación.*
- 5. Cuando deban expedirse copias por solicitud de otra autoridad, podrán ser adicionadas de oficio o a solicitud de parte”.*

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
 Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
 Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
 Acción: Tutela

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 CHAPARRO LÓPEZ; contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. DECLARAR que es plenamente aplicable al proceso de delimitación del Páramo de Pisba el precedente constitucional sentado por la sentencia T-361 de 2017 y, se deberá dar estricta aplicación a lo que esta providencia denominó sub reglas A y B, por ser expresa su vinculatoriedad, conforme lo decidido en dicho fallo emitido por la Honorable Corte Constitucional, como requisito previo a la delimitación el Páramo de Pisba.

Tercero. DECLARAR que el Páramo de Pisba es sujeto de derechos, **con los alcances señalados en la parte motiva de esta providencia**, en consecuencia:

- Se le aplicará el Convenio de Diversidad Biológica.
- Se le concede estatus de protección auto ejecutiva.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene el deber de delimitar las áreas del Páramo de Pisba bajo criterios eminentemente científicos.
- El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien el presidente de la Republica designe, actuará como representante legal del Páramo de Pisba.

- *El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberá actuar como representante del Páramo de Pisba ante la Agencia Nacional de Minería.*
- *Las Corporaciones Autónomas Regionales de la Orinoquia y de Boyacá, no podrán autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tengan por objeto servir de requisito a la obtención de un título minero en las zonas que sean delimitadas como páramo de Pisba.*

Cuarto. DECLARAR *que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y a las entidades territoriales con influencia en el Páramo de Pisba la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados en forma amplia a las personas que tienen interés directo e indirecto en las resultas del proceso de delimitación del área de páramo. Tal acto se debe dar en pleno ejercicio de la coordinación armónica entre las entidades estatales como mandato imperativo del artículo 113 Constitucional y conforme a las responsabilidades que de suyo corresponden por mandato de la regla de reconocimiento y de la legalidad.*

Quinto. DECLARAR *que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación de las entidades descritas en el numeral anterior, deberá respetar los siguientes parámetros mínimos:*

- *Compensar a las personas afectadas con la delimitación del Páramo de Pisba, atendiendo las medidas consideradas por la Corte Constitucional o las que resulten proporcionales a la afectación.*
- *De ser solicitado por: i) la sociedad civil ambientalista, ii) la comunidad que pretenda salvaguardar el ecosistema de páramo, o iii) los pequeños agricultores, ganaderos o mineros, brindar el acompañamiento de centros de educación superior o de las organizaciones sociales para construir una posición informada, instituciones que podrán intervenir en los espacios de participación.*
- *Prevenir que concertación conduzca a la renuncia de derechos del páramo de Pisba como sujeto de derechos y/o de los pobladores a recibir una compensación y/o reubicación que procure la satisfacción cabal del principio de dignidad humana.*
- *No incurrir en ningún tipo de discriminación derivada del tipo de actividad que realicen las personas que ocupan el área que va a ser delimitada como páramo, asumiendo como criterio determinante el respeto del principio de dignidad humana y la satisfacción de los derechos humanos de las comunidades.*

- Priorizar en los planes de compensación a los sujetos reconocidos como beneficiarios de una especial protección constitucional.
- Adelantar concertaciones inclusivas, con la intervención de la totalidad de entes territoriales cuyo territorio se encuentre dentro de la delimitación del páramo de Pisba, los representantes de los titulares mineros, los mineros tradicionales, los trabajadores mineros, los agricultores, los habitantes de las regiones ubicadas en las zonas objeto de delimitación, sin excluir a los pobladores que tengan vicios en la tradición de sus propiedades, bien sea por carencia de título o por cadenas de falsa tradición a las que le sean aplicables los efectos de la sentencia T-488 de 2014. Para identificar a las personas con las que debe adelantar dichas concertaciones inclusivas, debe tomar en cuenta, entre otras fuentes de información que considere necesario, la suministrada por la Agencia Nacional de Minería a folios 1574 a 1578 del expediente, como por la Agencia Nacional de Licencias Ambientales visible a folios 1487 a 1493.

Sexto. Modificar el término concedido por los literales a y b del numeral segundo de la sentencia de fecha 29 de junio de 2018, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Duitama. En consecuencia, **ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que, en el término **máximo** de un (1) año siguiente a la notificación de la presente providencia, emita resolución que delimite el Páramo de Pisba, acto administrativo que deberá expedirse en el marco de un procedimiento previo, amplio, participativo, eficaz y deliberativo. Dicha resolución deberá emitirse y ejecutarse, en todo caso, de acuerdo con las reglas fijadas en los acápites 19.2 y 19.3 de la sentencia T-361 de 2017 y las descritas en la presente providencia.

Séptimo. **ORDENAR** al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, presentar en el término perentorio de 15 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia y ante el a-quo, un cronograma de actividades a realizar para la efectividad de las reglas que desarrollan el derecho fundamental a la participación ciudadana. Deberá la entidad ministerial cumplir cabalmente los términos que su cronograma detalle, so pena de incurrir en desacato.

Octavo. Dar **efectos inter comunis** a la presente sentencia, conforme lo expuesto en la parte motiva.

Noveno. **Excluir** de su valoración el escrito aportado por la parte actora visible a folio 1979 a 1974.

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros
Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros
Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01
Acción: Tutela

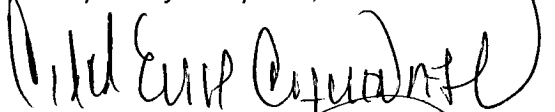
Décimo. - Acceder a la petición de documentos vista a folio 1888, por lo expuesto en precedencia. Por Secretaría remítase copia escaneada del escrito de la acción de tutela, del auto de la Corte Constitucional en el que se declara la nulidad de lo actuado y del presente fallo, a la dirección de correo electrónico precisado por la solicitante.

Décimo primero. Notificar a los interesados por el procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 o por cualquier medio tecnológico idóneo a disposición de la secretaría de ésta Corporación.

Décimo segundo. En firme la providencia, enviar el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión conforme al mandato del artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, específicamente, al despacho del Magistrado José Fernando Reyes Cuartas según lo ordenado por esa Corporación en auto del 17 de julio de 2019 (fl. 1413)

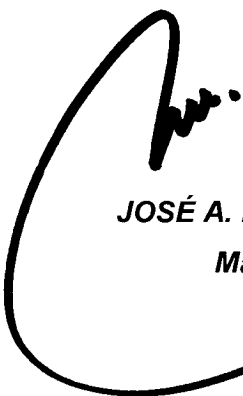
La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión celebrada en la fecha.

Notifíquese y cúmplase,



CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ

Magistrada



JOSÉ A. FERNÁNDEZ OSORIO

Magistrado



OSCAR GRANADOS NARANJO

Magistrado

Hoja de Firmas

Accionante: Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros

Accionado: Ministerio de Medio Ambiente y otros

Expediente: 15238 3333 002 2018 00016 01

Acción: Tutela