Tribunal Administrativo de Boyacá
Secretaría
Carrera 9ª Nº 20 - 62 piso 5º Telefax 7403091

OFICIO No. C.E.C.O. 334/ TUTELA PARA REVISIÓN
Tunja, 07 de noviembre de 2019

Doctor:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
HONORABLE MAGISTRADO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
Calle 12 No. 7-65 Palacio de Justicia 2º piso
Bogotá D.C.

ASUNTO: REMISIÓN PROCESO PARA REVISIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, y el numeral décimo segundo de la sentencia de segunda instancia de fecha 24 de octubre de 2019, me permito remitir a su despacho el proceso que a continuación relaciono para su eventual revisión, como quiera que el mismo ya fue de su conocimiento.

Numero Expediente	Clase Proceso	Demandante	Demandado	Cuadernos	Folios
15238-33-33-002-**2018-00016-02**	TUTELA	JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ Y OTROS	MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTROS	11	2057

Sin otro particular, cordial saludo.

Atentamente,

REPUBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE BOYACA
SECRETARIA

Mayra Alejandra Álvarez Méndez
Escribiente

1194 2061

Noviembre

1073

REPUBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SELECCIÓN DE TUTELAS

Radicación T7720680 Fecha: 14-nov-19

Primera Instancia: DUITAMA,BOYACA, JUZGADO 2 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

Segunda Instancia: TUNJA,BOYACA, TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SALA DECISION 3

Peticionario: ALVARO RODRIGUEZ JUAN CARLOS Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y OTROS

Número de Cuadernos y folios: DOCE,1,2057CONSECUTIVO(ACUMULADO)

Ingreso a la sala de selección: Diciembre 02 de 2019

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

INFORMACIÓN PARA SERVICIOS POSTALES NACIONALES S.A.
Franquicia Decreto Ley 1265/70
Remitido al:

DUITAMA,BOYACA, JUZGADO 2 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020).

Oficio No. STB-261/2020

Señores
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DE DUITAMA
j02admsrv@cendoj.ramajudicial.gov.co
Calle 21 No 40-41
Duitama, Boyacá

REFERENCIA: SENTENCIA **T-285/20** EXPEDIENTE **T-7.041.100** ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR **JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ Y OTROS, CONTRA EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS.**
RAD. ÚNICO:

Respetados señores:

Comedidamente, me permito comunicarles que la Sala Octava de Revisión integrada por los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO**, **ALBERTO ROJAS RÍOS** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**, quien la preside, el tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020), profirió la sentencia número **T-285 de 2020.**

Lo anterior para dar cumplimiento a lo ordenado por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Atentamente,

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo: Expediente **T-7.041.100** cuadernos de instancia y la sentencia T-**298/20.**

Elaboró: Olga María Rodríguez
Revisó: Duglas Alberto Ballesteros Quintero

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020).

Oficio No. STB-262/2020

Señores
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
Carrera 9 No. 20-62
Tunja, Boyacá

REFERENCIA: SENTENCIA **T-285/20** EXPEDIENTE **T-7.041.100** ACCIÓN DE TUTELA INSTAURADA POR **JUAN CARLOS ALVARADO RODRÍGUEZ Y OTROS, CONTRA EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y OTROS.**
RAD. ÚNICO:

Respetados señores:

Comedidamente, me permito enviarles para su conocimiento, copia de la sentencia número **T-285/2020** proferida el tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020), por la Sala Octava de Revisión integrada por los magistrados **CARLOS BERNAL PULIDO, ALBERTO ROJAS RÍOS** y **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** quien la preside.

Lo anterior en cumplimiento del artículo 60 del reglamento Interno de esta Corporación.

Atentamente,

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo: copia de la sentencia.

Elaboró: Olga María Rodríguez
Revisó: Duglas Alberto Ballesteros Quintero

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Octava de Revisión

SENTENCIA T-285 DE 2020

Referencia: Expediente T-7041100

Acción de tutela instaurada por Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

Magistrado Ponente:
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Juan Carlos Alvarado Rodríguez y otros[1], como trabajadores de la mina Santa Ana, promovieron acción de tutela contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros, al considerar vulnerados los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo y libertad de escoger profesión u oficio[2]. Para sustentar la solicitud de amparo narraron los siguientes **hechos**:

1. Manifestaron los accionantes que son trabajadores mineros de la empresa Cl Bulk Trading Sur América Ltda., cotitular y operadora del contrato de concesión minera No. FD5-082, para la explotación de carbón de la mina Santa Ana de la vereda El Mortiño del municipio de Socha, Boyacá, que opera bajo la licencia ambiental No. 1549 del 27 de noviembre de 2006, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá *-en adelante Corpoboyacá-*.

2. Afirmaron que el 26 de abril de 2018, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible *-en adelante MADS-* publicó en la página *web* el proyecto de la resolución *"[p]or medio de la cual se delimita el Páramo de Pisba y se adoptan otras determinaciones"*, no obstante, esa cartera no socializó tal decisión con los trabajadores de la mina, tampoco dimensionó ni analizó el impacto social y

[1] Identificados a folios 11 a 68 del cuaderno principal del expediente.
[2] La acción de tutela se formuló el 24 de junio de 2018.

económico que tendría terminar el título minero y, por ende, los contratos laborales de los accionantes.

3. Por lo anterior, solicitaron como medida cautelar y como pretensión principal suspender el trámite de delimitación del páramo de Pisba, hasta que se decida sobre el cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales aplicando los estándares de participación de la sentencia T-361 de 2017.

Trámite procesal a partir de la acción de tutela

4. Por auto del 12 de agosto de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama avocó el conocimiento de la acción de tutela[3], corrió traslado a los accionados y vinculó al trámite a la compañía CI Bulk Trading Suramerica Ltda.; la presidencia de la República; la Agencia Nacional de Minería *-en adelante ANM-*; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales *-en adelante ANLA-*; al instituto de Investigación de Recursos Biológicos Von Humboldt *-en adelante IAVH-*; la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia; los departamentos de Boyacá y Casanare; los municipios de Socha, Chita, Gámeza, Jericó, Mongua, Tasco, Pisba, Socotá, Labranzagrande, La Salina, Sacama y Támara; las Corporaciones Autónomas Regionales de la Orinoquía - Corporonoquia- y de Boyacá; y los Ministerios del Trabajo, Comercio y Minas.[4]

Contestación de la tutela

5. *ANLA.*[5] Expresó que carece de legitimación en la causa por pasiva en razón a que su competencia es expedir licencias ambientales para la explotación de recursos naturales no renovables mientras que la concesión de títulos mineros está en cabeza de la ANM. Agregó que no hay evidencia de la vulneración reclamada.

6. *IAVH.*[6] Explicó que su función es la investigación científica sobre la biodiversidad en Colombia no la delimitación de páramos, puesto que dicha competencia está en cabeza del MADS.

7. *Ministerio de Minas.*[7] Invocó la falta de legitimación en la causa por pasiva en razón a que el competente para delimitar páramos es el MADS.

8. *Alcaldía de Socotá.* [8] Señaló que no está legitimado por pasiva porque la empresa donde laboran los actores no está dentro de la jurisdicción del municipio.

9. *Alcaldía de Jericó.* [9] Afirmó que no incide en la delimitación del páramo de Pisba, no obstante, ha colaborado con el MADS en el proceso adelantado para tal

[3] Después de que fuera declarada la nulidad de las actuaciones por parte de la Corte Constitucional en auto 393 de 2019.
[4] Cfr. folios 1884 a 1885 del cuaderno 11 del expediente.
[5] Cfr. Folios 1487 a 1493 del cuaderno 10 del expediente.
[6] Cfr. Folios 1592 a 1593 del cuaderno 10 del expediente.
[7] Cfr. Folios 1495 a 1535 del cuaderno 2 del expediente.
[8] Cfr. Folios 1873 a 1874 del cuaderno 10 del expediente.
[9] Cfr. Folios 1595 a 1597 del cuaderno 10 del expediente.

efecto. Agregó que deben garantizarse los derechos de la comunidad de la zona, por lo que es preciso realizar estudios socioeconómicos, técnicos y ambientales.

10. *Alcaldía de Socha.*[10] Argumentó que no es la autoridad competente para delimitar el páramo de Pisba, además, los actores han participado de las mesas de socialización del proyecto. En todo caso, señaló que existe otro mecanismo de defensa judicial y no se acreditó un perjuicio irremediable.

11. *Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales de Colombia.* [11] Invocó la falta de legitimación por pasiva en razón a que no es competente para delimitar páramos, dado que su función es administrar los parques naturales.

12. *Ministerio del Trabajo.*[12] Afirmó que no está legitimado en la causa por pasiva al no ser empleador de los accionantes. Agregó que la acción es improcedente al no haber vulnerado ningún derecho y, en todo caso, los actores cuentan con otro medio de defensa judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa.

13. *Corpoboyacá.*[13] Sostuvo que no está legitimado en la causa al no incidir en el otorgamiento de licencias ambientales ni ejercer jurisdicción en Socha. Expresó que el amparo es improcedente contra actos administrativos, los cuales se pueden controvertir a través de la acción de simple nulidad; además, afirmó que no vulneró derecho alguno ni se acreditó la existencia de un perjuicio irremediable.

14. *Corporinoquia*[14]. Señaló que no es competente para delimitar páramos ni tampoco expidió la licencia de explotación minera que indican los actores, puesto que está a cargo de Corpoboyacá.

15. *Agencia Nacional de Minería.*[15] Explicó la importancia de la actividad minera en el área de influencia del páramo de Pisba y enfatizó en que el cierre abrupto de minas a consecuencia de la delimitación podría traer consecuencias graves.

16. *MADS.*[16] Advirtió la improcedencia de la acción al existir otro medio de defensa judicial y no evidenciar un perjuicio irremediable. Informó que adelantó los trámites exigidos para delimitar el páramo, entre ellos, el estudio técnico económico, social y ambiental *-en adelante ETESA-* y abrió espacios de participación con los actores sociales, a través de la instalación de mesas de trabajo así como la realización de una audiencia pública informativa.

17. *Departamento de Boyacá.*[17] Expuso que la acción es improcedente al existir otro mecanismo de defensa judicial en la vía ordinaria, además la delimitación del páramo no está dentro de sus competencias, por lo que mal podría vulnerar algún fundamental de los actores. No obstante, expuso que se ha preocupado por el

---

[10] Cfr. Folios 1639 a 1648 del cuaderno 2 del expediente.
[11] Cfr. Folios 1536 a 1539 del cuaderno 10 del expediente.
[12] Cfr. Folios 1609 a 1611 del cuaderno 10 del expediente.
[13] Cfr. Folios 1555 a 1559 del cuaderno 10 del expediente.
[14] Cfr. Folios 1540 a 1546 del cuaderno 10 del expediente.
[15] Cfr. Folios 1574 a 1583 del cuaderno 10 del expediente.
[16] Cfr. Folios 57 a 59 del cuaderno 2 del expediente.
[17] Cfr. Folios 1650 a 1656 del cuaderno 10 del expediente.

conflicto social generado, de ahí que haya desarrollado actividades en mesas técnicas con la comunidad.

18. *Ministerio de Comercio*[18]. Expresó que no está dentro de sus competencias delimitar páramos ni hay prueba de la violación de derechos reclamada.

Primera instancia

19. En fallo del 27 de agosto de 2019, el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, protegió los derechos fundamentales a la participación ciudadana y al debido proceso de los accionantes. Le ordenó al MADS que: (i) en el término de 15 días ajuste y reorganice el cronograma para realizar una convocatoria pública abierta, previa, amplia, participativa, eficaz y deliberativa en la que: a. identifique los actores sociales que deben estar presentes en el proceso de participación; b. establezca una fase de información; c. abra espacios de consulta para que los interesados emitan su opinión y formulen opciones y alternativas; d. garantice la concertación entre las autoridades y la comunidad; e. incluya en el proyecto de resolución las observaciones que se le presentan; y f. cree planes de compensación o reubicación laboral, contando con la participación de la comunidad; (ii) vencido el término anterior, en 2 meses, ejecute las precitadas actividades; (iii) garantice el acceso a la información pública y aplique la sentencia T-361 de 2017; y (iv) se abstenga de emitir el acto administrativo de delimitación del páramo hasta que no cumpla las anteriores órdenes.[19]

Impugnación

20. *MADS.* Pidió que se niegue la petición de amparo por cosa juzgada ya que la pretensión de los accionantes fue satisfecha con la sentencia del 21 de marzo de 2017 emitida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro del trámite de una acción popular[20], de modo que dar cumplimiento a las órdenes del juez de tutela implicaría desacatar lo dispuesto en fallo popular. Agregó que la decisión impugnada no está respaldada en argumentos técnico científicos y obedece a las "*apreciaciones subjetivas del fallador*"[21]. Para finalizar, mencionó que la providencia objeto de la alzada constituía una vía de hecho al ser incongruente y no sustentarse en una valoración probatoria adecuada.

Segunda instancia

21. En sentencia del 24 de octubre de 2019, el Tribunal Administrativo de Boyacá[22] confirmó parcialmente la decisión impugnada y (i) declaró que el proceso de delimitación debe regirse por los estándares del fallo T-361 de 2017;

---

[18] Cfr. Folios 1863 a 1865 del cuaderno 10 del expediente.
[19] Cfr. Folios 1884 a 1898 del cuaderno 11 del expediente.
[20] Correspondiente al expediente No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoría Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros, decidida en segunda instancia por el Consejo de Estado en sentencia del 19 de diciembre de 2018. Dicho fallo protegió los derechos colectivos al medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, ordenando, entre otras, adelantar la delimitación del páramo de Pisba asegurando la participación ambiental de la comunidad, en los términos de la sentencia T-361 de 2017.
[21] Cfr. Folio 1928 del cuaderno 11 del expediente.
[22] Cfr. Folios 1884 a 1898 del cuaderno 11 del expediente.

(ii) declaró que el páramo de Pisba es sujeto de derechos y en consecuencia: a. le aplica el Convenio de Diversidad Biológica, b. se le concede el estatus de protección auto ejecutiva, c. el MADS debe delimitar las áreas de páramo bajo criterios eminentemente científicos; e. dicha entidad o quien el presidente de la República designe, fungirá como representante legal del páramo y actuará ante la ANLA; y f. Corporinoquía y Corpoboyacá no podrán autorizar nuevos planes de manejo ambiental que tengan por objeto servir de requisito para obtener un título minero en las zonas delimitadas.

Declaró que le corresponde al MADS y a los entes territoriales con influencia en el páramo, la satisfacción del restablecimiento de los derechos afectados a las personas con interés directo e indirecto en el proceso de delimitación, el cual tendrá que darse bajo el principio de coordinación armónica entre las entidades públicas.[23] En el mismo sentido, declaró que las mencionadas autoridades, deben 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 solicitada 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 (sic) 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 actividades 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 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*".

Finalmente, le ordenó al Ministerio presentar un cronograma de actividades y declaró que la sentencia tendría efectos *inter comunis*.

---

[23] Cfr. Folio 146 del cuaderno No. 2 del expediente.

Pruebas que obran en el expediente

22. Copia de los contratos de trabajo a término fijo celebrados de manera individual entre los actores y CI Bulk Trading Sur América Ltda., para desempeñar el cargo de trabajador minero (fls. 44 a 113).

23. Copia del proyecto de acto administrativo por el cual el MADS delimita el páramo de Pisba (fls. 18 a 34).

24. Copia del soporte fotográfico de la socialización realizada el 9 de junio, 27 y 29 de noviembre de 2018 por el MADS, la Gobernación de Boyacá, Corpoboyacá y el municipio de Socha con la comunidad, donde se abordó la delimitación del páramo de Pisba y las propuestas para involucrar a diferentes actores para formular los programas de reconversión y sustitución productiva (fls. 60, 93 a 10, 134 a 141 del cuaderno 2).

25. Copia de la Memoria Técnica para la delimitación del área del páramo de Pisba a escala 1:100.000 (fls. 150 a 171) y del oficio del 11 de octubre de 2017, por medio del cual Corpoboyacá le entregó al MADS los ETESA- (fls. 207 a 209).

26. Oficio del 2 de mayo de 2018 suscrito por el Ministro de Minas por medio del cual le solicita al MADS que aplace la adopción del acto administrativo de delimitación del páramo por razón del impacto en la franja poblacional que habita la zona (aproximadamente de 10.000 personas), ya que los pobladores derivan su sostenimiento de las actividades minera y agropecuaria.

II. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

Trámite en sede de revisión

27. Mediante auto del 13 de noviembre de 2018 la Sala de Selección Número Once escogió para revisión el expediente T-7.041.100 y decidió acumularlo al expediente T-6.980.588 para ser fallados en una misma sentencia al presentar unidad de materia. Sin embargo, en providencia del 5 de febrero de 2019, la Sala Octava de Revisión decretó la desacumulación procesal de los casos, en razón a que los presupuestos fácticos y pretensiones eran diametralmente diversas.

28. Por autos del 11 de diciembre de 2018 y 11 de febrero y 5 de marzo de 2019, las Salas Octava y Novena de Revisión de esta Corporación solicitaron pruebas, vincularon a algunas entidades y decretaron la suspensión de términos en los procesos T-7.041.100 y T-7.065.418.

29. El 28 de febrero de 2019, la apoderada del Ministerio de Minas le solicitó a esta Corporación que avocara por Sala Plena el conocimiento del expediente T-7.041.100, "*en virtud de la trascendencia del tema*"[24], con fundamento en lo dispuesto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte.

[24] Cfr. Fl. 164 del cuaderno 5 del expediente.

30. En la sesión del 13 de marzo de 2019, la Sala Plena decidió asumir el conocimiento del expediente T-7.041.100, con fundamento en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corte. Por ello, en auto del 19 del mismo mes y año, se puso de presente tal decisión así como la suspensión de términos para emitir sentencia en el asunto referido[25].

31. El 21 de marzo de 2018, la apoderada del Ministerio de Minas le solicitó a este Despacho acumular el expediente T-7.065.418 que cursaba el trámite de revisión a cargo del Magistrado Alberto Rojas Ríos, el cual se encontraba en etapa probatoria. En consecuencia, por auto del 10 de abril de 2019, la Sala Plena, dada la afinidad fáctica y temática, acumuló el expediente T-7.065.418 al expediente T-7.041.100, para que fueran fallados en una sola sentencia de unificación.

32. Por auto 393 del 17 de julio de 2019, la Sala Plena accedió a la solicitud de nulidad formulada por la ANM respecto del expediente T-7.041.100, por indebida integración del contradictorio. En consecuencia, se desacumularon los procesos y se hizo el traslado de las pruebas de conformidad con el estatuto procesal. En la misma providencia se dispuso, que una vez se surtiera el trámite de instancia, el expediente volvería al despacho del magistrado sustanciador para surtir la revisión.

33. El 30 de enero de 2020, la Secretaría General remitió al despacho el expediente de la referencia para que se surtiera el trámite de revisión.

Intervenciones en sede de revisión

34. La Vicedefensora del Pueblo (e) señaló que el Consejo de Estado en sentencia del 19 de diciembre de 2018[26], ordenó la delimitación del páramo y la adopción de medidas de protección y reparación. En tal sentido, afirmó que en el presente caso se están ante un *hecho superado*. No obstante, consideró la necesidad de que la Corte se pronuncie sobre el particular "*por la proyección que pueda tener el asunto*".[27]

En cuanto al derecho a la participación ambiental afirmó que en el trámite de delimitación se abrieron espacios de participación en abril, julio, septiembre y octubre de 2017 y junio de 2018, no obstante, no hay elementos suficientes que permitan verificar si se garantizó de forma efectiva y en los términos establecidos en la sentencia T-361 de 2017, puesto que la entidad no fue convocada a participar en ellos. Para terminar, afirmó que no se vulneraron los derechos al trabajo y a la libre escogencia de profesión u oficio de los accionantes en razón a que el interés general prima sobre el particular, máxime si se trata de un ecosistema estratégico de especial importancia como el páramo de Pisba, por lo que deben construirse alternativas de reconversión para aquellos usos no compatibles con las medidas de protección.

---

[25] Reglamento Interno de la Corte, artículos 59 y 61.
[26] Expediente No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoría Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros.
[27] Citando la sentencia T-205A de 2018.

35. El Ministerio de Minas y Energía solicitó que la Corte unifique su jurisprudencia sobre delimitación de los páramos y sus efectos, estableciendo un régimen de transición para aquellos proyectos mineros que están en ejecución. Para terminar, señaló que la protección a dicho ecosistema genera una tensión con las garantías al trabajo y la libre escogencia de profesión u oficio, por el impacto en la población que deriva sus ingresos de las actividades económicas agropecuaria y minera, por lo que pidió que en desarrollo del principio de colaboración armónica se convoque a distintas entidades públicas para la gestión integral del páramo.

36. El MADS informó que aún no se ha delimitado el páramo ya que el Tribunal Administrativo de Boyacá en sentencia del 9 de agosto de 2018 lo declaró sujeto de derechos y otorgó un plazo de un año para desarrollar el proceso participativo.[28] Agregó que en efecto, la cartera inició los trámites para delimitarlo, para lo cual: (i) identificó el área del ecosistema estratégico a escala 1:100.000 a partir de la cartografía generada por el IAVH; (ii) dispuso la realización de los ETESA; y (iii) publicó el proyecto de acto administrativo de delimitación y propició espacios de interacción con la comunidad.[29]

37. Corpoboyacá informó que en el marco de la delimitación del páramo, junto con la Corporinoquía, elaboraron los ETESA, que fueron remitidos al MADS. Anotó que realizó otro estudio socioeconómico de las actividades mineras y agropecuarias analizando posibles conflictos que podrían generarse a partir de la delimitación. Finalmente, afirmó que las actividades mineras quedaron excluidas de los páramos de acuerdo con lo establecido en las Leyes 1450 de 2011, 1753 de 2015 y 1930 de 2018, así como en los fallos C-035 y C-298 de 2016.

38. El Jefe de la oficina Jurídica de la Corporinoquia explicó que se limitó a elaborar los ETESA, por lo que no vulneró derecho fundamental alguno.

39. El apoderado del municipio de Jericó[30] afirmó que no está legitimado en la causa al no ser competente para delimitar páramos. En todo caso, la delimitación debe estar precedida de los ETESA que determinen el nivel de afectación del área a proteger para establecer zonas de exclusión teniendo a la comunidad afectada.

40. La Gobernación del Casanare[31] afirmó que no está legitimada en la causa al no ser la autoridad competente para delimitar el páramo. Pidió que se declare la improcedencia de la acción al estar dirigida contra un proyecto de acto administrativo del que no hay certeza sobre su expedición y no se acreditó vulneración de derechos ni la existencia de un perjuicio irremediable.

---

[28] Refiriéndose a la acción de tutela perteneciente al expediente T-7.041.100, cuya nulidad se decretó mediante auto 393 de 17 de julio de 2019. de la Sala Plena de esta Corporación.
[29] Se anota que dicho trámite fue suspendido de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
[30] Cfr. Folios 263 a 267 del cuaderno 5 del expediente.
[31] Cfr. Folios 236 a 238 del cuaderno 5 del expediente.

41. El Alcalde de Pisba[32] aseveró que entiende la preocupación de los actores y que aprueba el programa de delimitación del páramo porque constituye un avance en la materialización de los derechos colectivos y del medio ambiente.

42. El Alcalde de Gameza[33] expuso que la delimitación del páramo no puede pasar por encima de los derechos de la comunidad porque afectaría el debido proceso.

43. El Alcalde de Támara[34] explicó que el competente para delimitar las zonas estratégicas de páramo es el MADS por lo que el ente territorial no tiene injerencia en ello. No obstante, señaló que la comunidad de la zona deriva su economía de la minera artesanal, por lo que es necesario que se garantice la participación y concertación con los habitantes para que no vulnerar el derecho fundamental a intervenir en la adopción de decisiones públicas.

44. La Procuraduría General de la Nación[35] explicó la importancia de los ecosistemas de páramo y explicó que previo a adoptar cualquier decisión, la Corte debía considerar los ETESA. Añadió que no hubo vulneración del derecho a la participación ambiental porque se adelantaron los espacios de información ciudadana. Finalmente, argumentó que la delimitación afecta tanto a las generaciones presentes como a las futuras, de modo que los intereses particulares de los accionantes deben ceder al interés general.

Conceptos rendidos por instituciones académicas y especializadas

45. La Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Tunja[36] luego de referirse a los instrumentos internacionales, las normas constitucionales y legales que protegen los sistemas de páramo, explicó que en el caso concreto, dentro del proceso de delimitación del páramo no se permitió la participación de la comunidad, por lo que es legítimo el reclamo planteado en la tutela, de modo que el asunto debe resolverse valorando las garantías invocadas junto con la vida y el desarrollo sostenible.

46. El Director de la Escuela de Biología de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-[37] señaló que desde hace décadas se han estudiado los efectos de la minería en los ecosistemas de páramo, señalando que pueden causarse desequilibrios en los procesos ecológicos que no serían fácilmente restaurados. En materia de biodiversidad, el desarrollo de actividades mineras refleja un empobrecimiento de su composición florística y faunística, colocándolo en un déficit ambiental que lo acerca a su desaparición. Explicó que para mitigar el daño ambiental podría plantearse una correcta delimitación del páramo estableciendo límites a la minería.

---

[32] Cfr. Folios 127 a 128 del cuaderno 5 del expediente.
[33] Cfr. Folios 152 a 159 del cuaderno 5 del expediente
[34] Cr. Folios 130 a 137 del cuaderno 6 del expediente.
[35] Cfr. Folios 378 a 414 del cuaderno 5 del expediente.
[36] Cfr. Folios 60 a 63 del cuaderno 6 del expediente.
[37] Cfr. Folios 117 a 120 del cuaderno 6 del expediente.

47. La Asociación Nacional de Empresarios de Colombia -ANDI-[38] concluyó que la delimitación del páramo debe fundamentarse en los ETESA, para no afectar actividades legítimas que son fuente de empleo, desarrollo y bienestar para la comunidad, además, debe garantizarse la participación ciudadana, la reubicación laboral de los afectados y la compensación de los derechos económicos.

48. La Presidenta y Vicepresidenta de International Legal Center for Nature's Rights, solicitó declarar el Páramo de Pisba como sujeto de derechos por lo que pide que se desarrollen criterios que permitan una mejor aplicación práctica de esta perspectiva.

49. Dejusticia[39] pidió a la Corte que declarar al páramo de Pisba como sujeto de derechos es una medida idónea para superar el déficit de protección jurídica de estos ecosistemas. Finalmente, se refirió al derecho a la participación ambiental de los agrícolas y pequeños mineros, quienes deben ser escuchados y atendidos por las autoridades al momento de efectuar la delimitación, siguiendo los estándares del fallo T-361 de 2017.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

50. La Sala Octava de Revisión es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Presentación del caso y del problema jurídico

51. Los accionantes solicitaron el amparo constitucional de los derechos al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada, amenazados con el proyecto de la resolución *"[p]or medio de la cual se delimita el Páramo de Pisba y se adoptan otras determinaciones"*, que publicó el MADS en la página *web* de la entidad. Los actores como trabajadores de la empresa Bulk Trading Sur América Ltda. de la mina Santa Ana, señalaron que la entidad no ha socializado ni revisado y analizado el impacto social y económico que implicaría la delimitación del páramo, por lo que temen que se afecten sus trabajos.

52. Por lo anterior, solicitaron la suspensión del trámite de delimitación del páramo de Pisba, hasta que se socialice y se les permita participar en dicho proceso, en los términos de la sentencia T-361 de 2017.

53. De las distintas entidades vinculadas al trámite judicial se destaca que muchas de ellas afirman que dentro de sus competencias no está la delimitación de páramos. Por su parte, el Ministerio de Minas solicitó que la Corte unifique su jurisprudencia en torno a la delimitación de los páramos y sus efectos. Finalmente,

[38] Cfr. Folios 65 a 66 del cuaderno 6 del expediente.
[39] Cfr. Folios 913 a 955 del cuaderno 5 del expediente.

el MADS advirtió que ha cumplido con las exigencias legales y jurisprudenciales para llevar a cabo la delimitación.

54. La Defensoría del Pueblo afirmó que se está ante un hecho superado, en razón a que el trámite de delimitación fue suspendido por virtud de un pronunciamiento del Consejo de Estado dentro de un trámite de acción popular[40], y la entrada en vigencia de la Ley 1930 de 2018.

55. En instancia, tanto el Juez Segundo Administrativo de Duitama como el Tribunal Administrativo de Boyacá concedieron el amparo de los derechos fundamentales, declarando sujeto de derechos al páramo de Pisba y emitiendo órdenes tendientes a obtener la delimitación del páramo asegurando la participación ambiental de la comunidad, incluyendo a los trabajadores mineros.

56. De acuerdo con la situación fáctica planteada y los argumentos expuestos por las accionadas y la Defensoría del Pueblo, le corresponde a la Sala determinar: (i) si existe carencia actual de objeto por hecho superado y, en caso de que no se esté en presencia de esta figura; (ii) establecer si las accionadas amenazaron los derechos fundamentales al debido proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada de los actores, dentro del trámite de delimitación del páramo de Pisba al no garantizar la participación ambiental de la comunidad bajo los estándares de la sentencia T-361 de 2017.[41]

La carencia de objeto en materia de acción de tutela.[42] Reiteración de jurisprudencia[43]

57. La Constitución en el artículo 86 dispuso que la acción de tutela es la herramienta judicial con que cuentan las personas para reclamar el amparo judicial de los derechos fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o pretenda evitarse la ocurrencia de un perjuicio irreparable. La medida de protección para que cese la afectación se materializa con una orden que debe ser acatada en forma inmediata por el obligado y, por regla general, consiste en realizar o abstenerse de ejecutar una actuación.

58. No obstante lo anterior, el recurso de amparo puede perder su esencia cuando durante el trámite ocurren eventualidades que le permiten al juez inferir que la amenaza o transgresión denunciadas expiró[44], ya sea porque: "*(i) se*

---

[40] Sentencia del 19 de diciembre de 2018, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 15001233300020140022302, promovida por la Defensoria Regional de Boyacá en contra de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y otros.

[41] Si bien dicho trámite fue suspendido según informó el MADS, lo cierto es que se reinició en cumplimiento de la sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, a la que se hará referencia más adelante.

[42] Las siguientes consideraciones corresponden a las efectuadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia SU-399 del 29 de agosto de 2019, dentro del expediente T-7.065.418.

[43] Cfr. Sentencias SU-399, T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[44] Cfr. Sentencia T-290 de 2018.

materializó el daño alegado; (ii) se satisfizo el derecho fundamental afectado; o (iii) se presentó la inocuidad de las pretensiones de la solicitud de amparo"[45]. En esas circunstancias, ha entendido este Tribunal que se extingue el objeto de la actuación y, por tanto, se torna "*inane*" el pronunciamiento judicial[46]. Dichos eventos son[47]:

> (i) El *hecho superado*: cuando durante el trámite de la acción desaparecen los hechos u omisiones que dieron lugar a su interposición, en otras palabras, se satisfizo la pretensión del recurso de amparo por lo que ya no habría riesgo que detener o vulneración que cesar y, en consecuencia, no hay razón para emitir ninguna orden, pues esta caería en el vacío[48]. Al efecto, le corresponde al juez examinar que: (i) antes de interponer la acción existía el hecho u omisión amenazante y vulneradora de la garantía superior; (ii) que durante el proceso de amparo esta haya cesado o (iii) suministrado la prestación que se reclamaba.[49]
>
> (ii) El *daño consumado*[50]: ocurre cuando acaece la amenaza o vulneración que pretendía evitarse con la acción tutela produciendo un perjuicio, por lo que es necesario el pronunciamiento del juez constitucional para adoptar correctivos y prevenir a los involucrados para evitar que una afectación similar se repita.[51]
>
> (iii) El *hecho sobreviniente*: cuando la situación que provocó la amenaza o vulneración alegada ya no persiste o cambió sustancialmente, de manera que a raíz de la nueva situación, carecería de objeto conceder el amparo reclamado[52].

En suma, por regla general el trámite de amparo finaliza con la expedición de las órdenes dirigidas a detener la amenaza o conjurar la vulneración de los derechos fundamentales, sin embargo, cuando durante el curso de la acción se satisfizo la pretensión -*hecho superado*-, se produjo el daño que procuraba impedirse -*daño consumado*- o cambiaron las circunstancias que pretendían solucionarse con la tutela -*hecho sobreviniente*- hay lugar a declarar la improcedencia debidamente motivada y sustentada en dichas circunstancias.[53]

Conforme a lo anterior, procederá la Corte previamente a determinar si en el caso bajo estudio se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado.

---

[45] Sentencia T-423 de 2017. También pueden consultarse los fallos T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[46] Cfr. Sentencias T-168, T-048, T-047, T-038, T-027, T-025, T-007 y T-005 de 2019; T-444, T-387, T-363, T-282, T-256, T-213, T-130, T-085 y SU-096 de 2018; T-719, T-668, T-684, T-510, T-625, T-222, T-110 y T-030 de 2017; entre muchas otras.

[47] Cfr. sentencia SU-399 de 2019.

[48] Cfr. sentencia SU-040 de 2007.

[49] Reiterada en sentencia SU-399 de 2019.

[50] Previsto en el numeral 4.° del artículo 6.° del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

[51] Sentencias T-423, T-030 y T- 021 de 2017 y T-970 de 2014.

[52] *Cfr.* entre otras, sentencias T-481 de 2016, T-625 de 2017 y T-401 de 2018.

[53] Consideraciones similares expuso la sentencia SU-399 de 2019.

Carencia actual de objeto por hecho superado en el caso concreto. Reiteración sentencia SU-399 de 2019

59. Los actores reclaman la protección de sus derechos fundamentales amenazados con el trámite de delimitación del páramo de Pisba, al no haber socializado ni permitido la participación ambiental en los términos establecidos en el fallo T-361 de 2017.

60. La problemática constitucional expuesta fue abordada recientemente por la Sala Plena de la Corte en la sentencia SU-399 de 2019, al decidir un caso similar al planteado, ya que en esa oportunidad -*al igual que ahora*- se revisó una acción de tutela: (i) formulada por trabajadores mineros de la región del páramo de Pisba contra el MADS por el trámite de delimitación del páramo y la publicación del proyecto de acto administrativo; (ii) que reclamaban la protección del derecho a la participación ambiental y al debido proceso de la comunidad, entre otros, pues consideraban que la determinación de proteger el ecosistema paramuno vaticinaba un futuro incierto para sus empleos; (iii) de ahí que pidieran la suspensión del trámite hasta que se garantizaran los estándares de participación establecidos en la sentencia T-361 de 2017.

En esa oportunidad, esta Corporación valoró los cuestionamientos efectuados por los accionantes de cara a la protección otorgada por el juez popular en el fallo del 19 de diciembre de 2018, proferido por el Consejo de Estado, que además de proteger los derechos colectivos a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible ordenó, entre otras, adelantar el proceso de delimitación del páramo de Pisba asegurando la participación de la ciudadanía afectada, aplicando la Ley 1930 de 2018 y la sentencia T-361 de 2017. En consecuencia, la Corte declaró la improcedencia de la acción de tutela al haberse configurado una carencia actual de objeto por hecho superado, con base en los argumentos sintetizados a continuación:

En efecto, este Tribunal señaló que, en principio, podría afirmarse que no existía carencia actual de objeto por hecho superado ya que la decisión proferida en el marco de la acción popular es de naturaleza distinta a la de amparo y, por tanto, incapaz satisfacer necesariamente los derechos fundamentales -*subjetivos*- reclamados en el amparo. Sin embargo, luego de contrastar las pretensiones de los actores con las órdenes dictadas en el fallo del Consejo de Estado, concluyó que dichas disposiciones abarcaban la satisfacción de lo pedido en la tutela.

61. En la providencia SU-399 de 2019 -*precedente constitucional*-, [54] la Corte resaltó que la acción popular[55] es la herramienta judicial idónea para reclamar la

---

[54] Esta decisión cita las sentencias T-169 de 2019 y T-390 de 2018.

[55] Establecida en el artículo 88 de la Carta y desarrollado por la Ley 472 de 1998. El artículo 4.°, enlista algunos de los derechos o intereses colectivos susceptibles de protección por vía de la acción popular, así: (i) el ambiente sano; (ii) la moralidad administrativa; (iii) el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como "*la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente*"[55]; (iv) el espacio público y la utilización y defensa de los

protección judicial de los derechos colectivos[56], dado que ese juez cuenta con amplias competencias para llevar a cabo el proceso, vinculando a terceros, decretando medidas cautelares y pruebas[57], así como adoptando las medidas necesarias para asegurar la protección de los intereses colectivos, a través de órdenes encaminadas a obtener: (i) la cesación las actuaciones o que se ejecuten las omisiones que dieron lugar a la amenaza o al daño; (ii) prestar caución para garantizar el cumplimiento de las medidas previas; (iii) realizar los estudios necesarios para establecer la existencia daño y mitigarlo a través del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos; (iv) vincular al cumplimiento del fallo a distintos actores sociales: y (v) crear un comité de seguimiento conformado por distintas entidades públicas.[58]

62. En ese contexto, esta Corporación[59] estableció que la acción de tutela es improcedente cuando se plantean problemáticas susceptibles de analizarse en el marco de un proceso de acción popular, por ser ese escenario el más adecuado para plantear un debate probatorio y de decisión mucho más amplio que el del amparo.[60]

63. De otra parte, en cuanto a la satisfacción de pretensiones subjetivas al interior de un proceso popular, este Tribunal en el fallo SU-399 de 2019 encontró que dadas las facultades *ultra* y *extra petita* del juez contencioso administrativo, es posible que las órdenes del fallo popular satisfagan los derechos o intereses colectivos en juego y "*al tiempo, sus efectos impliquen también la satisfacción de garantías fundamentales*".[61]

64. Concretamente, la Corte en la sentencia de unificación, para efectos de resolver el caso[62], abordó el proceso surtido en el marco de la acción popular que finalizó con el fallo del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del

---

bienes de uso público; (v) la defensa del patrimonio público; (vi) la defensa del patrimonio cultural de la Nación; (vii) la seguridad y salubridad públicas; (viii) el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; (ix) la libre competencia económica; (x) el acceso a los servicios públicos y su prestación sea eficiente y oportuna; (xi) la prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; (xii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; (xiii) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y (xiv) los derechos de los consumidores y usuarios. Lo anterior, sin perjuicio de que existan otros definidos como tales en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales celebrados por el Estado colombiano.

[56] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 9.°.

[57] En el fallo T-169 de 2019, reiterado en la sentencia SU-399 de 2019, la Corte señaló que la acción popular ofrece al juez amplias facultades y posibilidades de actuación -*frente al juez de tutela*-, como: "*(i) el decreto de oficio medidas cautelares; (ii) la celebración de un pacto de cumplimiento para lograr un acuerdo sobre la forma de restablecer los derechos e intereses colectivos afectados o puestos en peligro; (iii) el decreto de pruebas complejas bajo las normas procesales; (iv) la valoración de argumentos finales de las partes a través de los "alegatos de conclusión"; y (v) el conformar un "comité de verificación de cumplimiento" integrado por la autoridad judicial, las partes, el Ministerio Público y otras, para realizar el seguimiento de la ejecución de las órdenes contenidas en la sentencia popular*".

[58] Cfr. Ley 472 de 1998, artículo 25.

[59] Reiterada en el fallo SU-399 de 2019.

[60] Cfr. Sentencias T-196 de 2019, T-390 de 2018; SU-649, T-592, T-596, T-592 y T-428 de 2017; T-306 y T-080 de 2015; y T-362 de 2014.

[61] Cfr. sentencia Su-399 de 2019.

[62] Referido a la acción de tutela incoada por mineros contra el MADS por haber publicado el proyecto de acto administrativo de delimitación del páramo de Pisba, presuntamente, sin haberlo socializado ni asegurado la participación ambiental de los afectados.

Consejo de Estado[63] y, concluyó que las órdenes allí adoptadas, encaminadas a proteger los derechos colectivos, incluían disposiciones tendientes a delimitar el páramo de Pisba asegurando espacios de participación para los actores sociales de la zona de influencia de los ecosistemas paramunos, en los términos del fallo T-361 de 2017.

65. Esta Corporación[64] resaltó que el Consejo de Estado en el fallo aludido explicó que las órdenes emitidas en el marco de la acción popular debían incluir un plan de manejo, como carta de navegación, para delimitar el páramo de Pisba asegurando la adopción de acciones y programas que garantizaran la restauración ecológica y la sustitución de actividades prohibidas promoviendo la reconversión o reubicación laboral de la comunidad que pudiera verse afectada por los nuevos usos del suelo. Además, la sentencia popular destacó que es un deber de las autoridades públicas mediar en los conflictos que se presentaran en el marco de la delimitación, asegurando en todo caso, la participación de la población afectada.[65]

En relación con la participación de la comunidad en el proceso de delimitación del páramo, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa resaltó la importancia de asegurar el cumplimiento de los estándares constitucionales establecidos en la providencia T-361 de 2017[66], pues aseguró que:

> *"[L]a afectación a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de un equilibrio ecológico, solo cesaría en el momento en que se profiriera el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, para lo cual reconoció: (i) la necesidad de asegurar la participación ambiental durante dicho trámite; y de (ii) crear una mesa de trabajo en la cual las entidades coordinaran esfuerzos con miras a garantizar el cumplimiento de la orden (en la cual participarían el MADS y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba); así como (iii) adoptar*

[63] Radicado 15001-23-33-000-2014-00223-02.
[64] Sentencia SU-399 de 2019.
[65] Ib.
[66] Al respecto, el Consejo de Estado en el fallo del 19 de diciembre de 2018, señaló lo siguiente: *"[e]n ese contexto, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos (Supra 15.3). Esa facultad implica una vinculación flexible al ordenamiento jurídico, puesto que la autoridad tiene la libertad para materializar esa función, al punto que la administración sólo debe esperar la cartografía proferida por el IAvH, construida con base en los estudios de las corporaciones autónomas respectivas, y podrá apartarse de ésta, al formular una justificación a favor de la protección de ese nicho. Sin embargo, el ejercicio de las potestades discrecionales se halla controlado por el ordenamiento jurídico y no se identifica con un escenario de ausencia de derecho. En realidad, en el proceso de delimitación de páramos, las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales, por ejemplo, los mandatos de optimización de proporcionalidad así como de razonabilidad. En una muestra de esa premisa, la cartera ministerial debe garantizar los siguientes criterios: i) la justicia distribuitiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de Santurbán; ii) la participación en el proceso de delimitación, y en la planeación, la implementación así como la evaluación de medidas que afecten a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona. Frente al derecho de la partición ambiental, la Sala recuerda que la administración debe garantizar los contenidos normativos de ese principio, criterios que se precisaron en la Supra 13.5. Inclusive, fijó los estándares de participación de manera concreta para el procedimiento de delimitación de páramos en la Supra 15.3. Entre ellos se encuentra: i) el acceso a la información pública; ii) la participación previa, amplia, pública, efectiva y deliberativa de la comunidad; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Ese derecho tiene su fuente en los artículos 2 y 79 de la Constitución, y no depende de su consagración legal ni se identifica con las audiencias que se regulan en la Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011. Dicho principio tampoco se restringe por el hecho de que la resolución de delimitación sea un acto reglamentario o abstracto. La participación ambiental es imprescindible para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas de páramo, biomas que tienen una importancia estratégica para la regulación de los recursos hídricos y la captación de carbono".*

un plan de manejo del páramo que garantizara la restauración ecológica y la sustitución de las actividades prohibidas, a fin de lograr la reconversión o reubicación laboral de los actores que pueden verse afectados por los nuevos usos definidos para el suelo; cuyo seguimiento quedaría en manos de (iv) la conformación de un comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia integrado por distintas autoridades públicas y particulares".[67]

66. Además, la sentencia SU-399 de 2019 refirió que el Consejo de Estado[68] expresó que el enfoque participativo que debe tener el proceso de delimitación del páramo de Pisba, se enmarca en las previsiones de la sentencia T-361 de 2017 y la Ley 1930 de 2018 -*Ley de páramos*-.

67. Con base en lo anterior, el fallo de unificación concluyó que "*en la jurisdicción de lo contencioso administrativo cursó una acción popular promovida por la Defensoría del Pueblo a fin de obtener la protección de derechos colectivos al medio ambiente y al desarrollo sostenible, vulnerados con la actividad de exploración y explotación minera que desarrollaba una empresa en el Páramo de Pisba. El juez popular, en ejercicio de sus amplios poderes, al encontrar que existían los ETESA y que por virtud de la Ley 1930 de 2018 había lugar a salvaguardar los ecosistemas paramunos, emitió una sentencia que además de adoptar disposiciones en relación con la extracción de carbón y la empresa accionada, ordenó llevar a cabo la delimitación del páramo, previo agotamiento de la participación ambiental de la comunidad cumpliendo los estándares de la sentencia T-361 de 2017*".

68. En suma, en el precedente constitucional que ahora reitera la Sala Octava de Revisión, se contrastaron las pretensiones del recurso de amparo con las planteadas en la acción popular decidida por el Consejo de Estado, precisando que si bien perseguían objetivos diferentes y planteaban derechos de distinta naturaleza "*finalmente la decisión del Consejo de Estado tiene fuertes implicaciones en la acción de tutela, generados a partir de los efectos de las órdenes impartidas, que según se ha transcrito permiten advertir sin lugar a equívocos, que la pretensión subjetiva de los accionantes encuentra respuesta en el fallo del 19 de diciembre de 2018, ocasionando una sustracción de materia por hecho superado*".[69] De ahí que declarara la carencia actual de objeto por hecho superado.

Así las cosas, en el presente caso, al igual que en el asunto que estudió la Sala Plena al emitir la sentencia SU-399 de 2019, como la pretensión de la acción de tutela está dirigida a suspender el trámite de delimitación del páramo hasta tanto no se informe y garantice la participación ambiental de los accionantes, y la sentencia del juez popular del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado ordenó adelantar dicho trámite asegurando la participación ambiental de los actores sociales, es preciso concluir que con "*las órdenes impartidas en ese escenario judicial se supera la amenaza a los derechos fundamentales al debido*

[67] Cfr. Sentencia SU-399 de 2019.
[68] En auto de aclaración de sentencia del 25 de abril de 2019.
[69] Cfr. sentencia SU-399 de 2019.

proceso, trabajo, libertad de escoger profesión u oficio, participación ambiental y propiedad privada invocados por los accionantes en la solicitud de amparo"[70].

Por lo anterior, la Sala Octava de Revisión reiterando la subregla decisional de la sentencia SU-399 de 2019, expone que[71]:

(i) El trámite administrativo de delimitación del páramo fue suspendido, de manera que en la actualidad no existe actuación sobre la cual pudieran recaer las órdenes del fallo de tutela;[72]

(ii) La sentencia del 19 de diciembre de 2018 del Consejo de Estado[73] le otorgó al MADS un plazo máximo de 12 meses contados a partir de la notificación de ese fallo, para expedir el acto administrativo de delimitación del páramo desde un enfoque participativo, esto es, garantizando la participación de los actores sociales bajo los estándares establecidos en el fallo T-361 de 2017, para lo cual creó mesas de trabajo y dispuso la conformación de los comités de seguimiento.[74]

Lo anterior, quiere decir que en este momento la afectación o amenaza identificada por los accionantes no se ha materializado puesto que el trámite de delimitación del páramo de Pisba apenas está surtiendo el proceso administrativo y, en esa medida, tal como lo expuso la Corte en el fallo SU-399 de 2019, "*la pretensión individual de los accionantes de participar en el trámite de delimitación del Páramo de Pisba como vehículo a través del cual satisfaría su preocupación en torno al trabajo, libertad de profesión u oficio y propiedad privada, se subsume en las órdenes judiciales dictadas por el Consejo de Estado en el escenario de la acción popular, que para salvaguardar el interés colectivo del goce a un ambiente sano, dispuso que se delimite el Páramo de Pisba garantizando la participación ambiental de los actores sociales en el diseño del plan de manejo de dicho ecosistema, para lo cual debe reiniciarse todo el trámite teniendo en cuenta los ETESA y la cartografía otorgada por el IAVH, estableciendo mesas de trabajo conformadas por distintas autoridades públicas, encargadas de mediar los conflictos que se susciten a propósito del mencionado plan de manejo ambiental*".

En consecuencia, esta Sala de Revisión reitera el precedente establecido en la sentencia SU-399 de 2019, en el sentido de que "*los alcances de la decisión del Consejo de Estado tienen efectos en el derecho a la participación ambiental invocado en la presente acción de tutela, en tanto que dispuso adelantar el proceso de delimitación del páramo garantizándole a la comunidad de la zona de influencia -lo que incluye a los accionantes- involucrarse y concertar con las autoridades el diseño del plan de manejo ambiental a través de mesas de trabajo, lo cual será supervisado por el Comité para la Vigilancia del Cumplimiento*". En otras palabras, "*el reinicio del trámite de delimitación del Páramo de Pisba*

[70] Ib.
[71] Las siguientes precisiones fueron formuladas por la Corte en el fallo SU-399 de 2019.
[72] Ib.
[73] Según la constancia expedida por la Secretaría del Tribunal Administrativo de Boyacá, esta decisión quedó ejecutoriada el 28 de mayo de 2019.
[74] Las siguientes precisiones fueron formuladas por la Corte en el fallo SU-399 de 2019.

garantizando la participación ambiental de los actores sociales proferida por el Consejo de Estado, permiten hallar un punto de encuentro en la respuesta reclamada por los accionantes en la petición de amparo".[75]

Así las cosas, recabando lo expuesto por la Sala Plena[76], se concluye que "*independientemente de que en la acción de tutela se invocó la protección de derechos fundamentales, la pretensión radicaba en que se suspendiera el trámite de delimitación hasta tanto se asegurara la participación ambiental de los accionantes y la comunidad afectada en los términos de la sentencia T-361 de 2017, petitum que -a pesar de las múltiples diferencias identificadas- fue atendido de manera íntegra con las órdenes generales adoptadas por el juez popular en la sentencia del 19 de diciembre de 2018 de la Sección Primera del Consejo de Estado, dentro del expediente No. 15001-23-33-000-2014-00223-02*".[77]

En consecuencia se advierte la presencia de una carencia actual de objeto por hecho superado, en tanto que el trámite de delimitación se reinició por disposición del juez popular, asegurando expresamente espacios de participación ambiental en los términos de la jurisprudencia constitucional -*sentencia T-361 de 2017*- y la Ley 1930 de 2018, por lo que se encuentra superada la vulneración alegada en la acción de tutela.

Así las cosas, hay lugar a revocar el fallo de segunda instancia proferido en la sentencia de tutela proferida el 24 de octubre de 2019 en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá que confirmó la decisión del 27 de agosto de 2019 expedida por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, y, en su lugar, se declarará la improcedencia de la acción de tutela incoada por carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con el análisis de esta providencia.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

REVOCAR la sentencia de tutela proferida el 24 de octubre de 2019 en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá que confirmó la decisión del 27 de agosto de 2019 expedida por el Juzgado Segundo Administrativo de Duitama, para en su lugar **DECLARAR** la improcedencia de la acción de tutela instaurada por carencia actual de objeto por hecho superado, según lo expuesto en esta providencia.

---

[75] Cfr. sentencia SU-399 de 2019.
[76] Ib.
[77] Ib.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado Ponente

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
(con aclaración de voto)

Firmado digitalmente por Carlos Bernal Pulido

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General